

Aplicabilidad de la Ley de Transparencia como Herramienta Para la Investigación Periodística: La Experiencia en Ciper y El Mostrador

Alumnos : Ferrer Sacristán, Katina
Jiménez Rodríguez, Daniel
Navarro Aguilera, Jessica
Vargas Bravo, Katherine
Villagrán Muñoz, M^a Soledad

Profesor Guía: Martínez Torres, Patricio

Dedicatorias

“A mi familia, por su tiempo, apoyo y comprensión. Gracias totales.”

Katina Ferrer.

"A mis padres, por darme la vida y todo su esfuerzo; a mis hermanos e hija por la confianza; a mi esposa, Leyla, por su amor incondicional, apoyo y permanente compañía; a los que ya partieron y siguen vivos en mi corazón..."

Daniel Jiménez Rodríguez.

“Hay un ayer, que todo lo vislumbra, existe un presente, que buscamos vivir al máximo, soñamos con un futuro mejor”.

A mi familia que siempre está para mí, por los que estuvieron, están y estarán en los pasos de mi vida, Gracias.

Jéssica Navarro Aguilera.

"A mi hijo Simón, por todas las horas de ausencia y por su inconmensurable amor. A mi esposo, Miguel, por su cariño y paciencia. A mis padres, que siguen apoyándome incondicionalmente, lo mismo mis hermanas, quienes con su ejemplo me motivan a seguir adelante. A mis sobrinos que me llenan de energía, a todos quienes siguen a mi lado comprendiendo esta distancia y a quién ya no está, pero aún me guía".

Katherine Vargas Bravo.

"Las iniciativas que emprendemos concluyen con éxito cuando existen personas valiosas a las que les interesa brindarte apoyo, tiempo, cariño, ánimo y aliento. Al finalizar este ciclo, les agradezco a los incondicionales que me han acompañado y confiado en mí... Gracias

Vicente, Gabriel y Magaly, mis pilares".

Ma. Soledad Villagrán Muñoz.

ÍNDICE

Índice	3
1. Proyecto de título seminario	3
1.1. Descripción del problema.	5
1.2. Fundamentación y relevancia de la investigación planteada.	6
1.3. Contextualización (del asunto a estudiar y de los estudios previos sobre el mismo, si los hubiere).	7
1.4. Preguntas centrales.	9
1.5. Objetivos (principales y secundarios, si procede)	10
1.6. Alcances y limitaciones del estudio propuesto.	10
1.7. Hipótesis.	11
1.8. Metodología.	11
2. Capítulo N° 1: Historia de la Ley N° 20.285	12
2.1. De la probidad a la transparencia.	15
2.2. Contexto internacional.	17
2.3. Chile agiliza la Ley	19
2.4. Un órgano fiscalizador	22
3. Capítulo N° 2: Autoridad y acceso a la información	27
3.1. Acceso a la información pública.	34
3.2. Medios en el Consejo de Transparencia.	36
4. Capítulo N° 3: Del dicho al hecho	48
4.1. Derechos involucrados.	50
4.2. Datos duros.	56
4.3. Desde la academia.	58
4.4. CIPER y El Mostrador.	60
4.5. La investigación periodística.	65
4. 6. La pauta.	71
4. 7. ¿Público o privado?	74
4.8. Voto disidente.	76

4.8 Información legítimamente pública.	77
4.9 In Situ...	78
5. Bibliografía	88
6. Anexos	96
6.1. Los 4 Anexos y su razón de ser	97
6.2. Anexo I: MOPE – GATE.	98
6.3. Anexo II: El secretismo en Chile.	102
6.4. Anexo III: Derecho a la información (hacia una definición).	104
6.5 Anexo IV: Información pública.	107
6.5.1 ¿Por qué es importante el derecho al acceso?	107
6.5.2 Los límites del derecho de acceso a la información deben estar claramente definidos	109
6.5.3 Deben establecerse mecanismos para hacer cumplir los derechos de acceso a la información	114

Aplicabilidad de la Ley de Transparencia como herramienta para la investigación periodística: la experiencia en Ciper Chile y El Mostrador.

- 1.1. Descripción del problema.
- 1.2. Fundamentación y relevancia de la investigación planteada.
- 1.3. Contextualización (del asunto a estudiar y de los estudios previos sobre el mismo, si los hubiere).
- 1.4. Preguntas centrales.
- 1.5. Objetivos (principales y secundarios, si procede)
- 1.6. Alcances y limitaciones del estudio propuesto.
- 1.7. Hipótesis

1.1. Descripción del problema

En los últimos años, y bajo los gobiernos de la Concertación se han hecho públicas algunas irregularidades y actos de corrupción que afectan a nuestra sociedad y que han puesto en duda el funcionamiento y la transparencia de algunas reparticiones públicas del Estado de Chile.

Estas denuncias han dejado en evidencia actos de corrupción tales como sobresueldos a Ministros de Estado (descubierto el año 2000), el millonario desfaldo por \$85.000 millones a CORFO, en lo que se denominó caso CORFO-INVERLINK (2003), irregularidades en Chiledeportes en el manejo y asignación de fondos para el fomento del deporte (2005), son sólo algunos de los casos que en la última década han sido descubiertos y puestos en tela de juicio por parte de la opinión pública. Estas situaciones no habrían tenido la importancia que significó para el mundo político y para la sociedad si no hubiese existido la amplia y extensa cobertura que dieron a estos hechos todos los medios de comunicación nacionales.

Sin embargo, la labor periodística, en la mayoría de estos casos, sólo fue motivada por los anhelos de investigación de los profesionales de las comunicaciones, sin contar con más

herramientas que las tradicionales técnicas con las que cuenta la prensa para sus indagaciones. Hoy la función informativa en casos como éstos, que por tratarse de actos de corrupción que competen a organismos fiscales y que involucran a actores políticos y recursos del Estado, cuenta con un marco legal que concede atribuciones y derechos a los ciudadanos, otorgándoles la posibilidad de informarse y ser informados sobre los diversos actos de la administración pública.

El problema a investigar es cómo la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, más conocida como Ley de Transparencia, se constituye en una herramienta de investigación para los periodistas. Esto conlleva analizar y describir el proceso de investigación donde se solicita y accede a balances, memorias, sueldos, compras, arriendos, y destino de recursos de diversas entidades públicas.

1.2. Fundamentación y relevancia de la investigación planteada.

La Ley de Acceso a la Información Pública (Ley de Transparencia), entró en vigencia en abril de 2009 y, en su corta vida, ya ha sido utilizada como fuente en diversos reportajes de investigación periodística en medios de comunicación nacionales; tanto escritos como radiales, televisivos y en medios electrónicos.

Este marco legal ha puesto el derecho a informarse y a ser informado en una alta posición, de manera tal que el sólo hecho de limitar o negar la entrega de información a un ciudadano, hoy constituye un acto de vulneración de sus garantías constitucionales.

A modo de ejemplo, en mayo de 2009, y con el objeto de hacer un reportaje sobre las fundaciones sin fines de lucro ligadas a los candidatos presidenciales, el Centro de Investigación Periodística (CIPER Chile), solicitó al Consejo de Transparencia la documentación relativa a las fundaciones Presidente Frei y Futuro, pero sólo la primera accedió a que el Ministerio de Justicia los entregara. La fundación del actual Presidente de

la República de Chile, Sebastián Piñera, argumentó que “la Ley de Transparencia no estaba hecha para ser utilizada por el periodismo investigativo, sino para los ciudadanos comunes”.

La aplicación y utilidad de la Ley de Transparencia por parte de los medios de comunicación, las técnicas que permite su uso, los alcances y repercusiones de sus datos, la forma cómo los periodistas han usado esta herramienta para la elaboración de reportajes de investigación y la descripción de cómo ellos desarrollan sus investigaciones al alero de esta Ley lo constituye en un fenómeno de relevancia para analizar, desde la perspectiva legal y periodística.

1.3. Contextualización (del asunto a estudiar y de los estudios previos sobre el mismo, si los hubiere)

En el año 1996, bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el Senador de la Unión Demócrata Independiente (UDI), Hernán Larraín, ya había comenzado a trabajar en un proyecto de transparencia y acceso a la información sin encontrar el apoyo necesario que permitiera concretar la iniciativa legal.

A finales de la misma década, en 1999, aún bajo la administración Frei, el Congreso Nacional promulgó la Ley de Probidad, N° 19.653, la que no permitía acceder a la información de los diferentes organismos del Estado. En enero de ese mismo año, el mandatario DC cerrará su mandato con el que es, tal vez, el primer acto de irregularidad administrativa o corrupción de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia: millonarias indemnizaciones se pagaron a ejecutivos (cargos de confianza política) en diversas empresas estatales. Este escándalo tuvo un costo para el Estado cercano a los ocho millones y medio de dólares, lo que equivale a \$4 mil 600 millones de pesos (valorizados al año 2000).

Ad portas de lo que era una disputada elección presidencial entre Ricardo Lagos y Joaquín Lavín, el conglomerado de centro-izquierda gana nuevamente las elecciones, y al poco tiempo comienzan a aparecer nuevos casos de irregularidades en otras áreas de la

esfera pública. En este contexto, el resguardo de la administración de los recursos del Estado sólo recae en la capacidad fiscalizadora de la Contraloría General de la República.

Es el año 2002, en el segundo año de Lagos en la presidencia de la República (el período presidencial duraba 6 años), cuando estalla el caso que sería la génesis de una seguidilla de irregularidades en la administración del Estado: “el caso coimas”. Este hecho salió a la luz pública cuando un empresario, Carlos Filippi, denunció haber pagado 15 millones de pesos para que se autorizara a operar una planta de revisión técnica en Rancagua, dinero que habría sido solicitado por el entonces subsecretario de transportes, Patricio Tombolini, y gestionado por el diputado y ex ministro Víctor Manuel Rebolledo (PPD).

Luego vinieron las denuncias por el pago de sobresueldos. El denominado caso MOP-GATE salió a la luz pública el año 2000 tras la investigación realizada por el ministro Carlos Aránguiz, en Rancagua, por la falsificación de permisos para abrir plantas de revisión técnica. Fue la empresa GATE, propiedad del ex secretario regional (SEREMI) metropolitano de Transportes Héctor Peña Véliz (PS), la que se adjudicó entre 1999 y 2000 un contrato en el Ministerio de Obras Públicas por 1.440 millones de pesos por asesorías. Parte de esos dineros fueron destinados a pagar honorarios de funcionarios a contrata y sobresueldos a la plana mayor del Ministerio de Obras Públicas, concita la prensa de ese tiempo.

En enero de 2003, y frente al escándalo de corrupción más bullado por los gobiernos de la Concertación, sobresueldos y MOP-GATE, el entonces presidente de la Unión Demócrata Independiente (UDI), Pablo Longueira le propuso al entonces Presidente de la República, Ricardo Lagos, desarrollar una agenda de trabajo en torno a la modernización del Estado, la administración pública y la transparencia.

En abril de 2004 la oposición de la época, representada por los Diputados de Renovación Nacional, Lily Pérez y Alfonso Vargas, presentaron a la Cámara Baja un proyecto para la creación de una comisión investigadora que indague las responsabilidades

políticas en las irregularidades detectadas por la Jueza Gloria Ana Chevesich en lo que se conoció como el caso “sobresueldos”.

Ese mismo año, y en este escenario altamente complejo para el bloque gobernante, el UDI Hernán Larraín asume la presidencia del Senado de la República de Chile, y junto al Senador Socialista, Jaime Gazmuri -quien en ese momento se desempeñaba como Vicepresidente de la Cámara Alta- logran imponer la idea de legislar sobre transparencia y acceso a la información pública.

Ya en el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), los escándalos por Chiledeportes y la desviación de dineros de los programas de empleo para financiar campañas políticas, reactivaron la iniciativa como una forma de enviar a la opinión pública un mensaje de transparencia.

Finalmente, la Ley de Acceso a la Información Pública N° 20.285, se publicó en el mes de agosto de 2008 y entró en vigencia el 20 de abril de 2009, bajo la administración de la Presidenta Michelle Bachelet.

Desde su entrada en vigencia, el 20 de abril de 2009, esta Ley ha permitido que las personas puedan obtener información de la administración pública. Su funcionamiento es regulado por el “Consejo para la Transparencia conformado por cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio” (cita de la Ley).

1.4. Preguntas centrales

¿Qué es la Ley de Transparencia y en qué medida se vincula con la prensa? ¿Cómo se puede aplicar esta Ley en la investigación periodística? ¿Qué precisiones y/o limitaciones deben considerarse? ¿Se ha aplicado siempre de la misma manera? ¿Cuáles son las experiencias al respecto: aspectos positivos y negativos?

1.5. Objetivos (principales y secundarios, si procede)

- 1- Determinar el ámbito de relación, alcances y límites de la Ley de Transparencia en la prensa.
- 2- Validar la Ley de Transparencia como un recurso idóneo para la investigación periodística y precisar el modo de su aplicación.
- 3- Describir y analizar la Ley de Acceso a la Información Pública (Transparencia).
- 4- Describir y analizar el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública (Transparencia), como herramienta y técnica de trabajo para el desarrollo del periodismo de investigación.
- 5- Describir la experiencia del uso de la Ley de Acceso a la Información Pública (Transparencia), como herramienta y técnica de trabajo para el desarrollo del periodismo de investigación en los diarios electrónicos El Mostrador y CIPER Chile.

1.6. Alcances y limitaciones del estudio propuesto

El estudio propuesto pretende posicionarse desde una perspectiva empírica. Es decir, aspira a pesquisar y analizar información sobre cómo se aplicó esta Ley en reportajes periodísticos, de dos medios, para luego sistematizarla.

Por lo tanto, se espera recopilar observaciones de los involucrados, cruzarlos con leyes y otros documentos y/o testimonios pertinentes, para poder realizar un reportaje en profundidad sobre la aplicación de la Ley de Acceso a la Información en reportajes de investigación periodística.

- Dada esta perspectiva, el alcance no será universal dado que la muestra es pequeña.
- Otra eventual limitación es que los reportajes en que se ha utilizado la Ley de transparencia como recurso investigativo son casos de denuncia, lo cual puede ser un aspecto de la aplicabilidad de esta Ley, pero quizás no necesariamente da cuenta de todas las posibilidades de su uso en prensa.

1.7. Hipótesis

La Ley de Transparencia es una herramienta válida para aplicar en reportajes de investigación periodística, lo que la constituye en un elemento que potencia la libertad de expresión.

1.8. Metodología

Reportaje de investigación periodística.

Análisis de la Ley de Transparencia, Ley de Transparencias internacionales, la actual Ley de Prensa en Chile, y entrevistas a los actores principales.

Contexto General:

- Ley de Transparencia 20.285
- Historia de la Ley de Transparencia.
- Leyes de Transparencia en el extranjero.
- Estadísticas nacionales.
- Estadísticas relacionadas con requerimientos de información a organismos públicos, avalados en la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Estadísticas relacionadas con denuncias al Consejo de Transparencia por negación de información en organismos públicos.

Testimonios:

Entrevistas a personalidades relacionadas con el reportaje:

- Miembros del Directorio del Consejo para la Transparencia
- Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades
- Periodistas que hayan utilizado la Ley de Transparencia como recurso para realizar investigaciones periodísticas. (Potencialmente Periodistas de Ciper y El Mostrador).
- Miembro de la Fundación Proacceso.
- Jaime Gazmuri y Hernán Larraín, Senadores que promovieron la Ley 20.285.
- Miembro del Directorio de IFAI; México.
- Presidente del Colegio de Periodistas de Chile, entre otros.

Capítulo 1

**Historia de la Ley N° 20.285 sobre
acceso a la información pública**

¿Qué tienen en común los 14 relaves mineros de todo Chile; los registros de asistencia de los médicos de hospitales públicos de Santiago; los sueldos de los ejecutivos de ENAP y los balances de la Fundación Futuro? Todos estos casos fueron investigados periódicamente utilizando la joven Ley de Transparencia.

Esta Ley tuvo bemoles, y su creación se inicia el año 2004 en un escenario altamente complejo para el bloque gobernante, la Concertación de Partidos por la Democracia, integrada por los Partidos: Demócrata Cristiano (DC); Socialista (PS); Por la Democracia (PPD) y Radical Social Demócrata (PRSD).

Hernán Larraín¹, del partido Unión Demócrata Independiente (UDI) asume la presidencia del Senado de la República de Chile (2006-2008), y junto al senador socialista, Jaime Gazmuri -quien en ese momento era el Vicepresidente de la Cámara Alta- logran imponer la idea de legislar sobre transparencia y acceso a la información pública.

Este contexto se desarrolla durante el sexenio del ex Presidente Ricardo Lagos Escobar, que es el primer gobierno de corte socialista después del derrocamiento de Salvador Allende en 1973. Lagos concluiría su mandato en marzo del año 2006, con un 71% de aprobación popular².

Sin embargo, el resultado de una encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), realizada luego de algunos hechos de corrupción, que afloraron a la luz pública el año 2002 durante el gobierno del ex Presidente Lagos, reveló que un 75% de chilenos manifestaba que el Estado debería reformar de manera importante el mecanismo utilizado para prestar servicios a los ciudadanos, según consta en el informe preparado por la Fundación Chile Transparente y el grupo de trabajo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre corrupción en el año 2007³.

Entre los hechos de corrupción se encuentra el caso MOP-GATE, denominado así por la participación que tuvo la empresa de Gestión Administrativa y Territorial, GATE, que desde el año 1997 en adelante recibió pagos por las autopistas concesionadas por un monto total de 1.440 millones de pesos los que, de acuerdo a las indagaciones, fueron

¹ Hernán Larraín fue presidente de su partido UDI entre los años 2006 y 2008, y es uno de los gestores de la Ley de Transparencia.

² Encuesta Nacional de opinión Pública realizada por en el Centro de Estudios Públicos (CEP) Meses junio-julio, Año 2006. www.cepchile.cl

³ Informe Fundación Chile Transparente en el panel 12 de la visita en terreno del grupo OCDE en fase 2 de evaluación de Chile, en marzo de 2007. www.chiletransparente.cl/home/doc/Informe_ChT_Panel_OECD.pdf

destinados a la sobre valoración de contratos, ocultamiento de costos y triangulación de dineros para el pago de sobresueldos⁴.

Lo que ocurre en la primera década del siglo XXI no fue gratuito al quedar en evidencia hechos de corrupción, tráfico de influencias y nepotismo. Los casos más emblemáticos son: “caso coimas” 2000, “sobresueldos del ya mencionado episodio MOP-GATE” 2002 y la “Estafa CORFO-INVERLINK” 2003.

También hubo dos hechos muy importantes durante el gobierno de la presidenta Bachelet, que vuelven a poner en jaque los mecanismos de transparencia en nuestro país : uno fue el escenario de corrupción por parte de Chile Deportes (2005), y los conflictos en los Programas de Generación de Empleo (PGE) que fueron motivo de acción judicial, en la V región (2006).

“Estos dos acontecimientos generaron un conflicto de opinión y la presidenta Bachelet crea una comisión para atacar los temas de probidad y esa comisión propone varias medidas, entre ellas trabajar el tema de acceso a la información pública y mayor transparencia entorno a nuestro proyecto, agregándole una institución que lo promueva”, señala el ex Presidente del Partido Unión Demócrata Independiente, Hernán Larraín (enero 2011).

Un par de años antes, el escandaloso desfalco por \$85.000 millones a CORFO, en el denominado caso CORFO-INVERLINK (2003), es otra de las irregularidades ocurridas en Chile, durante el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos.

“No podemos permitir que el conflicto se agrave, nos hemos puesto de acuerdo con el gobierno, para empezar a trabajar desde ya en la elaboración y materialización de iniciativas que le devuelvan al país la credibilidad interna y la imagen de probidad que tenía antes de que estallarán los casos coimas, sobresueldos y GATE. Que garanticen las condiciones de gobernabilidad para mantener de estabilidad política y, en consecuencia, aspirar a las metas de desarrollo social y económico

⁴ Detalle del caso en Anexo Capítulo I: MOP-GATE.

propuestas para los próximos años”, escribiría Pablo Longueira (UDI), en una columna de opinión⁵.

De esta forma se presentaba el debate público y político, frente a los hechos de corrupción que afectaban al Estado y su administración, por lo que la existencia de una Ley de Transparencia en Chile cobraba importancia y urgencia.

De la probidad a la transparencia en Chile

El año 1994, durante el segundo gobierno de la Concertación luego del retorno a la democracia, se conformó una Comisión de Ética Pública creada por el Presidente de ese entonces, Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Uno de sus aportes destacados fue tomar la decisión de modificar significativamente la Ley de Bases de la Administración del Estado. Es así como se llega a la promulgación de la Ley N° 19.653 de Probidad Administrativa el año 1999, que incorpora todos los principios con los cuales debe regularse la administración, enumerados en el artículo tercero como probidad administrativa, transparencia y publicidad (Gladys Camacho, diciembre 2010)⁶.

La Ley de Probidad define este concepto (probidad) como aquel que consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal del cargo con preeminencia del interés general sobre el particular. *“A partir de eso, se establece el principio de publicidad y transparencia de los actos administrativos, asimismo de la regulación de obligaciones que tiene que ver con la probidad que son las declaraciones de intereses”*, señala Camacho, abogada experta en Derecho Público de la Universidad de Chile⁷.

Para la jurista, si bien la Ley de Probidad regulaba la transparencia, este hecho era de una manera bastante limitada y tenía en su texto un error, una falla que permitió que las autoridades administrativas a nivel de cada servicio convirtieran el principio de publicidad en uno de excepción.

⁵ Columna publicada en El Mostrador el 17 de enero de 2003. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2003/01/17/longueira-y-lagos/>

⁶ Entrevista a Gladys Camacho, Abogada, Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile, Magíster en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública de España y la Universidad de Alcalá y Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Académica Experta en Derecho Público, Universidad de Chile. Diciembre 2010.

⁷ Ibid ídem.

Esta Ley, calificaba el Decreto Supremo 026 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) sobre Secreto y Reserva de la Administración del Estado (2003), permitiendo a cada jefe de servicio, de acuerdo a su criterio, clasificar temas de su administración como secreto reserva⁸. Agregando a ello que en materia de publicidad era bastante limitada y tenía defectos que hacían casi imposible el derecho de acceso a la información.

Con la práctica de este decreto se dictaron cerca de 200 resoluciones de secreto reserva, provenientes de diversos organismos públicos⁹. *“Recuerdo que hubo una opinión en el cuerpo A2 de El Mercurio, que publicó que estábamos en una práctica de secreto. Luego fue publicado en la editorial y Hernán Larraín lo utiliza como fundamento para la moción parlamentaria sobre la Ley de Acceso a la Información Pública”*, señala Juan Pablo Olmedo, ex Presidente del Consejo para la Transparencia, y actual consejero¹⁰.

La reserva en la labor de la administración pública, es un hecho que se ha heredado por generación. Una cultura que atraviesa distintas instituciones públicas. Jaime Gazmuri responsabiliza en parte a la dictadura vivida en nuestro país desde el año 1973. *“Yo siempre he sido muy crítico de esta tradición de secretismo del Estado chileno que creo que es algo que viene de muy atrás. Hubo un brutal retroceso con los diecisiete años de dictadura y yo veía como esas tradiciones esos pesos seguían pesando, seguían ejerciéndose”*, señala el ex Senador.

Para el Senador Larraín, en tanto, el problema es también de la ciudadanía, sin desconocer el compromiso de las autoridades. *“Hay un problema que otra vez tiene que ver con la costumbre cuando tú tienes a autoridades comprometidas en la cultura del secretismo, tienes en paralelo a una ciudadanía que ha estado “sometida” a esa cultura y es muy pasiva está acostumbrada a ser pasiva”*, agrega.

⁸ Anexo II Capítulo I: Secretismo en Chile.

⁹ Dato entregado por Juan Pablo Olmedo, Primer Presidente del Consejo para la Transparencia y uno de los creadores de la Fundación PROACCESO, durante entrevista diciembre de 2010.

¹⁰ Entrevista a Juan Pablo Olmedo, diciembre 2010.

Las declaraciones de Senador de la UDI concuerdan con el Presidente del Colegio de Periodistas, Marcelo Castillo, quien admite que son las autoridades de nuestro país las que deben liderar un cambio sustancial en todas las reparticiones públicas: *“Hay autoridades que no tienen una cultura de transparencia en sus procedimientos y yo creo que está Ley es muy útil”*, enunció.

Contexto internacional

Los casos de corrupción en el gobierno chileno no son los únicos. En algunos países sudamericanos ya venían sucediendo situaciones similares, que develaban irregularidades en la administración de sus gobiernos.

Entre ellos se encuentra el escandaloso soborno generalizado a senadores y funcionarios argentinos, con el fin de modificar las leyes laborales que culminó con el procesamiento del ex presidente Fernando de la Rúa y otros miembros de su gobierno¹¹.

En este contexto, comenzaron a dictarse y ratificarse convenciones para evitar actos de corrupción en el continente.

Así, el año 1998 se ratifica la primera Convención Interamericana de lucha contra la corrupción dependiente de la OEA y que el 2007 también sería ratificada por la ONU. Esto ocurre un año antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa en Chile.

Por otro lado, *“ante esta convención que es puesta en la agenda internacional, Chile manifestó su total voluntad de adhesión por motivos de integración económica de comercio internacional, que viene aparejado de obligaciones que las grandes economías imponen para aceptar al país como socio comercial, requisito fundamental para dar garantía de probidad y transparencia como miembro”*, explica la abogada Gladys Camacho¹².

Justamente, en el año 2005 para la formulación de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública (que entraría en vigencia el 2009), los parlamentarios se basaron en algunas experiencias internacionales. *“Tuvimos a la vista experiencias de otros países. No hay muchas legislaciones, las principales que tuvimos a la vista fueron las legislaciones inglesas y la mexicana. Quizás la mexicana es la que está más estructurada, más similar a*

¹¹ Corrupción en Argentina. http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n_en_Argentina

la nuestra. Tuvimos también presente lo que había hecho Estados Unidos”, destaca Hernán Larraín¹³.

Durante el Seminario Internacional de Transparencia (Santiago, abril de 2011), con respecto a los antecedentes internacionales, el abogado Felipe Heusser¹⁴ de Vota Inteligente, entrega datos del Reino Unido y México como referentes de comparación con Chile en este contexto¹⁵.

En México, la Ley de Transparencia nació bajo la administración del ex Presidente Vicente Fox, luego de un encuentro del Grupo Oaxaca¹⁶, donde se genera el interés por crear el proyecto.

“Lo más difícil fue su aceptación por parte del gobierno. Es por esto que el grupo Oaxaca el 11 de octubre de 2001 en una reunión con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y ante la presencia inesperada de los líderes de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI y del PRD, presenta formalmente el proyecto de iniciativa de Ley (2002)”, explica la Licenciada Patricia De Lucio, Subdirectora de Atención a los Particulares, del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI¹⁷.

Finalmente, y pese a todos los traspés de la gestación de la Ley en México, actualmente se encuentra vigente y funciona correctamente, manejando plazos de 13 días entre que se hace una solicitud y se da respuesta al solicitante, según explicó Alfredo Méndez, Director General de Sistemas e Informática en el Instituto Federal de Acceso a la Información y protección de datos, de México¹⁸, durante su presentación en el Seminario Internacional de Transparencia.

¹² Entrevista a Gladys Camacho, diciembre de 2010.

¹³ Entrevista a Hernan Larraín, enero 2011.

¹⁴ Sitio web de Felipe Heusse, con algunas de sus presentaciones, enlaces a varias de sus apariciones en CNN y otros medios, así como en congresos internacionales : http://web.me.com/fheusser/Sitio_web_3/Home/Home.html

¹⁵ La presentación de Felipe Heusser, con datos estadísticos muy actuales e interesantes, en el sitio web del Seminario Internacional de Transparencia, del 21 de abril de 2011, En Internet: <http://goo.gl/uAf8N>

¹⁶ Oxaca es un grupo de empresarios televisivos de México, muy potente, y que buscaban informar pero como se les negaba la información en el encuentro (detallado anteriormente), presionan a Vicente Fox y a los diputados para que generen la Ley; lo que demora aproximadamente entre uno y dos años para concretarse la aceptación del proyecto. Larraín desde la visión de la Ley de Prensa 19.733, toma para reforzar el ejemplo de los Oxaca y la ley mexicana.

¹⁷ Entrevista a Patricia De Lucio, Licenciada, quien tiene el cargo de Subdirectora de Atención a los Particulares; en **IFAI de México, enero 2011**.

¹⁸ Méndez también dio cuenta de Infomex (<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>), portal único para solicitar y obtener información pública. Esto fue un gran desafío dado el carácter federal de su país. Sus presentaciones están en el sitio web del Seminario Internacional de Transparencia, Chile, abril 2011, en sección talleres. Se Pueden ver aquí: <http://www.consejotransparencia.cl/alfredo-mendez/seminario/2011-04-26/125706.html>

Chile agiliza la Ley

Como reacción a la seguidilla de hechos de corrupción ocurridos en el país bajo la administración del ex Presidente Ricardo Lagos, surge todo un movimiento ciudadano en donde se destaca el trabajo realizado por la Fundación PROACCESO¹⁹, que puso el tema en la agenda nacional, para hacer de la transparencia un tema público, lo que permitirá reformular su regulación.

Al ser consultado el Senador Larraín acerca de las razones que finalmente agilizaron la promulgación de la Ley de Transparencia y acceso a la Información pública responde: *“un elemento adicional, muy importante para la región, fue un fallo de la Corte Interamericana. El caso de Trillium²⁰ (Marcel Claude Reyes) que al fallarlo no solamente se pronunció sobre ese caso, sino que nos tiró las orejas a nosotros por no estar al día con las normas internacionales, lo que también generó medidas que han sido hoy día consideradas en todos los países”*.

Este hecho ocurre el 8 de julio de 2005, cuando se efectúa una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado Chileno, con el fin de que la Corte declare que el Estado es responsable por la violación de los derechos de Libertad de Pensamiento y de Expresión.

El conflicto se origina con los hechos acontecidos en 1998 y se refieren a la negativa del Estado de brindar información del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor, que era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la XII región de Chile y que podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedimento para el desarrollo sostenible de Chile.

En octubre del año 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos condena al Estado de Chile, de acuerdo al fallo que *“ordena al Gobierno de Chile a eliminar el secretismo y reprocha la actitud del Poder Judicial”*.

La sentencia establece que el Estado chileno debe entregar la información solicitada a las víctimas, y debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado. Además, debe

¹⁹ Antecedentes Fundación PROACCESO http://www.proacceso.cl/qu_es_pro_acceso

²⁰ Fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y síntesis del fallo en sitio PROACCESO <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>
http://www.proacceso.cl/noticia/corte_interamericana_de_dd_hh_cierra_caso_que_conden_al_estado_de_chile

capacitar a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información. Esta resolución de la corte es otro hito que impulsó la Ley de Acceso a la Información Pública²¹.

El conjunto de hechos de corrupción reactivaron la iniciativa como una forma de enviar a la opinión pública un mensaje urgente e ineludible de transparencia y probidad.

Otro de los hechos que fuerzan la pronta puesta en marcha de la Ley ocurre de la mano con la posición de Chile en el ámbito internacional y su conexión con las normativas vigentes en el mundo moderno.

Según señala Gladys Camacho²², *“la presidenta Bachelet se asegura que el país cuente con una Ley en esta materia, que le permita postularse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”*.

“Esto tiene que ver, con la decisión de la presidenta de incluir a Chile como miembro pleno de la OCDE, por lo que se trabajó en modificaciones legales importantes en cuanto a la Ley de Probidad. Además, en dos oportunidades se hizo necesaria la modificación del Código Penal para agravar las penas que están asociadas a los delitos de corrupción, porque una de las exigencias es que los delitos tuvieran sanción dentro y fuera del país”, afirma Camacho.

Existen muchos factores que influyeron en la creación y puesta en marcha definitiva de la Ley de Acceso a la Información Pública N° 20.285. Todos ellos aportan en mayor o menor medida a que se concrete y cobre vida este marco legal, en el mes de agosto del año 2008, al ser publicada en el diario oficial y posteriormente puesta en vigencia el 20 de abril del año 2009, bajo la administración de la ex Presidenta Michelle Bachelet.

La transparencia como Ley es un gran instrumento dispuesto para la lucha contra cualquier tipo de corrupción. De eso se trata, de que exista una fiscalización social constante por parte de la comunidad de nuestro país sobre la administración del Estado y todos los servicios públicos, afirman los expertos.

El 2007, la Fundación Chilena PROACCESO junto a la ONG mundial, *“Artículo 19”* (que lleva su nombre debido al artículo 19 que el 10 de diciembre de 1948, en la

²¹ Según figura en las demandas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>.

²² Entrevista diciembre 2010.

Asamblea general de la ONU, establece que: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, a investigar y recibir informaciones y opiniones y a difundirlas, sin limitación de fronteras”*)²³, realizan un informe enviado a la comisión mixta del congreso que trabajaba el proyecto de Ley.

Entre las apreciaciones realizadas, se destacaba la necesidad de especificar la definición de “información” para evitar interpretaciones conflictivas. También hace referencia a la necesidad de contar con un sistema adecuado de registros dentro de los órganos públicos, normado por el Consejo para la Transparencia. Estas consideraciones resultan plausibles no sólo en nuestra sociedad, sino a que nivel mundial para una mejor aplicación de la Ley 20.285²⁴.

“La Ley de Transparencia supone también una exigencia grande para los servicios públicos. Por un lado la transparencia activa²⁵ debe ser constantemente actualizada y dispuesta en los sitios Web para el cumplimiento correcto de la Ley, por lo que los organismos han capacitado a sus funcionarios y cada vez va a ir aumentando su perfeccionamiento y uso”, señala Gladys Camacho.

En la misma línea, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), a través de su abogado Armando Aravena²⁶, señala que los municipios de Chile han hecho una gran inversión, entre ellas capacitar a funcionarios para cumplir con la Ley de transparencia activa que obliga a los servicios a publicar en sus páginas web toda la información relativa al funcionamiento de dicho servicio y, además, mantener a disposición de quienes lo soliciten vía presencial.

Los inconvenientes, según Aravena, pasan por la falta de dotación de funcionarios, de presupuesto y en algunos casos de conectividad a las redes de Internet, tal como ocurre en distintas ciudades de Chile.

En este contexto, cobra importancia la forma en la que se fiscalizará el correcto funcionamiento de esta Ley. ¿Cómo se dará cumplimiento? ¿Quién velará el proceso?

23 ARTICLE 19 Global Campaign for Free Expresión es una organización internacional de derechos humanos que desarrolla sus actividades a nivel mundial en la defensa y promoción del derecho de libertad de expresión. www.article19.org

24 Línea de Tiempo de la Ley de acceso a la Información Pública, realizada por la Fundación Proacceso. www.proacceso.cl

25 La Ley también define el concepto de Transparencia Pasiva, que corresponde al derecho de cada persona a solicitar y recibir información de las instituciones del Estado, sin la necesidad de decir por qué o para qué la estamos pidiendo. <http://archivoschile.org/?p=1067#laley>

26 Entrevista a Armando Aravena, diciembre de 2010.

Un órgano fiscalizador

En la creación de la Ley de Transparencia surgieron varias dificultades. En la etapa de trabajo realizado durante el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos no prosperó un requerimiento de los senadores, Gazmuri y Larraín, que dice relación con la creación de un organismo que regulara el fiel cumplimiento de la Ley 20.285 y por otra parte la promoviera entre la ciudadanía.

“Si bien conseguimos el patrocinio del gobierno del Presidente Lagos y tramitamos el proyecto con el apoyo del Ministro Eduardo Dockendorff, Secretario General de la Presidencia, no logramos acuerdo en establecer un organismo autónomo que tuviera la función de fiscalizar la Ley y ciertas atribuciones de sanción para su incumplimiento, lo que terminó siendo el Consejo para la Transparencia”, señala Jaime Gazmuri, ex Senador socialista²⁷.

El inconveniente de apoyar la creación de este organismo fue argumentado por el Ministerio General de la Presidencia de la época, con razones de índole presupuestaria que impidieron que el proyecto llegara a buen puerto, según cuenta el propio Gazmuri.

“Nosotros le habíamos pedido una institución que promoviera esta Ley al Presidente Lagos y a la Presidenta Bachelet y no lo habíamos logrado y una vez que suceden los distintos hechos de corrupción en Chile, se logra llegar a acuerdo y crear el Consejo para la Transparencia”, argumenta el Senador Larraín²⁸.

La Creación del Consejo para la Transparencia ha permitido en la actualidad promover la claridad de la función pública, fiscalizando el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado²⁹, garantizando el derecho de acceso a la información.

A la vez, el acceso a la información pública se ha constituido en un arma de control social que logra que el funcionario público actúe con eficiencia y con eficacia. La prensa ha asumido un rol importante en ese sentido, y el trabajo del periodismo de investigación que se ha realizado con esta información ha puesto en el debate público los usos, costumbres y los recursos del sistema de la administración pública.

²⁷ Entrevista a Jaime Gazmuri, enero de 2011.

²⁸ Entrevista enero de 2011.

²⁹ Ley de Acceso a la Información Pública 20.285, Artículo 32.

El avance en materia de transparencia hoy es evidente. No sólo se ha avanzado en la publicidad de los datos sino que también se han dispuesto mecanismos de control y sanción para quienes no cumplan con la entrega de información requerida por los ciudadanos. En la actualidad, *“la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, que hubiere denegado infundadamente el acceso a la información, contraviniendo, así, lo dispuesto en el artículo 16, será sancionado con multa de 20% a 50% de su remuneración”*³⁰. Es más, si el Consejo de Transparencia deniega acceso a la información pública, el solicitante puede proceder con un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante³¹, garantizando el derecho a ser informado.

El secretismo manifestado en razones de Estado, con la Ley de transparencia ha identificado causales y ha definido claramente en qué circunstancias procede determinar un acto o documento como algo reservado o secreto. *“El carácter de secreto o reservado será indefinido tratándose de los actos y documentos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquéllos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar:*

- a) La integridad territorial de Chile;*
- b) La interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional suscrito por Chile en materia de límites;*
- c) La defensa internacional de los derechos de Chile, y*
- d) La política exterior del país de manera grave”*³².

Raúl Urrutia, Presidente del Consejo para la Transparencia desde abril del año 2010, señala respecto a la supresión o negación de información de algunas instituciones: *“que según la Ley de Transparencia le corresponde determinar al Consejo si es que efectivamente es o no es reservado o secreto lo que alguna entidad invoca como argumento para no entregar información”*³³.

³⁰ Ley de Acceso a la Información Pública 20.285, Artículo 35, Título VI, “De las infracciones y sanciones”.

³¹ Ley de Acceso a la Información Pública 20.285, Artículo 28.

³² Ley de Acceso a la Información Pública 20.285, Artículo 22.

³³ Entrevista a Raúl Urrutia, diciembre de 2010.

La Ley de transparencia se ha constituido en un aporte a la vida cívica, a la democracia y al periodismo. Con este marco legal se ha dispuesto de una institucionalidad que vela por la transparencia, explicitando, además, plazos para la publicación y entrega de la información, así como también se incluyen sanciones. *“La autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, deberá pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información solicitada o negándose a ello, en un plazo máximo de veinte días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud que cumpla con los requisitos del artículo 12. Este plazo podrá ser prorrogado excepcionalmente por otros diez días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, caso en que el órgano requerido deberá comunicar al solicitante, antes del vencimiento del plazo, la prórroga y sus fundamentos”*³⁴.

Así, el 20 de abril de 2009 –día que comienza a regir la Ley de Transparencia– marca el comienzo de un nuevo trato entre los ciudadanos, las instituciones estatales y el acceso a la información pública. A diferencia de lo ocurrido en la primera mitad de la década de los años 90, hoy casos como: *“El fallo de la Corte de Apelaciones que señala que los balances de la Fundación Futuro son públicos”*, *“Consejo de Transparencia obliga a ENAP a publicar los sueldos de sus ejecutivos”*, *“Médicos sin control: Los libros de asistencia de los doctores en hospitales de Santiago”*, *“Los polémicos indultos de Frei: el patrón que Piñera no quiere repetir”*, *“Expertos identifican las 14 faenas mineras abandonadas más riesgosas del país”*, pueden ser conocidos gracias a las disposiciones legales que la Ley de transparencia dispuso para este objetivo.

A la vez, se señala con claridad cuál es la información que está al margen de esta normativa y las excepciones ya no dependen de lo dispuesto por una persona en particular: *“La Ley establece una serie de causales de reserva, como cuando la información afecta el cumplimiento de las funciones del organismo (investigaciones judiciales, decisiones aún no adoptadas o que requiera distraer a funcionarios de su labor habitual); cuando afecte los derechos de las personas (salud, seguridad, vida privada y derechos comerciales o económicos); cuando ponga en riesgo la seguridad del país; cuando afecte el interés*

³⁴ Ley de Acceso a la Información Pública 20.285, Artículo 14.

nacional (salud pública, relaciones internacionales, intereses económicos o comerciales); cuando sea declarada reservada o secreta por Ley de quórum calificado”³⁵.

El Consejo para la Transparencia, es la instancia a la que los ciudadanos pueden acudir en caso de que algún organismo niegue la entrega de información o bien invoque argumentos de reserva para no proveerla, independientemente de las razones por las cuales esta sea solicitada.

Por el importante rol que cumple, cuenta con un mecanismo de seguimiento, estudio y análisis de la agenda de Probidad y Transparencia del gobierno a cargo de una comisión que apoya y asesora al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, llamada Comisión de Probidad y Transparencia³⁶.

“Tenemos un consejo y eso es bueno. Hasta el minuto ha funcionado, con falencias y dificultades, pero existe. La institucionalidad siempre hay que cuidarla y contar con un Consejo de transparencia es positivo para el país”, sentencia Juan Pablo Olmedo³⁷.

Por su parte, Armando Aravena, abogado de la Asociación Chilena de Municipalidades denuncia que: *“el Consejo para la Transparencia no ha tenido facultad, no ha tenido finalidad promotora de la Ley, sino que más bien, viene según requerimiento del ciudadano a aplicar la sanción, entonces los municipios mientras no se vean enfrentados a una sanción no toman conocimiento, no hacen la urgencia”*. Por ende, si los afectados no denuncian al Consejo estos hechos, este órgano no podrá intervenir asegurando el acceso a la información.

“Yo creo que hay que potenciar más al Consejo; éste tiene cuatro miembros y al final para la tarea que tienen es un Consejo un tanto pequeño y tiene un jefe de servicio que, además, no es ninguno de estos cuatro. Hay un presidente que se rota y los cuatro se van fusionando”, declara el ex presidente de la UDI, en relación al actual funcionamiento de este órgano del Estado.

Concuerda con el Senador, el ex Presidente del Consejo de Transparencia Juan Pablo Olmedo que, a días de dejar su cargo, declaró sobre la necesidad de reformar la estructura del Consejo para agilizar la resolución de casos. *“El Consejo, atendida su*

³⁵ Resumen de Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile: <http://www.bcn.cl/ley-transparencia/resumen-ley-transparencia>

³⁶ La Comisión de Probidad y la Transparencia es una Comisión Asesora Ministerial que fue creada el 20 de marzo de 2008 por el decreto N° 30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. <http://www.leydetransparencia.gob.cl/comision-de-probidad/quienes-somos>

³⁷ Entrevista a Juan Pablo Olmedo, diciembre de 2010

composición y naturaleza, tiene un problema de diseño estructural para efectos de poder avanzar más rápidamente en la resolución de fallos. El Consejo tiene conciencia de que debe hacerse una reforma a la estructura de la institución”³⁸.

Agrega que los cuatro consejeros funcionan en una modalidad part-time, y se reúnen sólo dos veces a la semana. *“Tenemos que incorporar mecanismos para aumentar la capacidad de sesiones del Consejo; por ejemplo, eventualmente tener consejeros suplentes para asegurar que exista quórum”³⁹.*

La historia del capítulo de creación del Consejo para la Transparencia no ha concluido. Según declaran los expertos, el apoyo que requiere este organismo es una inyección presupuestaria significativa que le otorgue el Estado, lo que pueda permitir reestructurarse y, de este modo, funcionar y cumplir con su rol de promoción y fiscalización, de acuerdo a lo establecido en la propia Ley que le da vida.

Sin embargo, pese a las dificultades con las que este organismo fiscalizador funciona, existen sabuesos periodistas que han hecho de la Ley de Transparencia un recurso para realizar investigaciones periodísticas como lo es por ejemplo CIPER Chile y El Mostrador.

Por otro lado, a dos años de la promulgación de la Ley cobra importancia conocer ¿cuál es la evaluación de las autoridades, los ciudadanos y los medios de comunicación con respecto a la puesta en marcha de la Ley de Transparencia?

³⁸ Señaló en entrevista de El Mercurio con fecha 19 de abril de 2010.

³⁹ Entrevista a Juan Pablo Olmedo, diciembre de 2010.

Capítulo 2
“Autoridad y
acceso a la información”

Para los Senadores Jaime Gazmuri (PS) y Hernán Larraín (UDI), impulsores del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública en el Congreso Nacional, ésta es una Ley hecha para los ciudadanos y para el perfeccionamiento de la democracia, no necesariamente para el periodismo investigativo. Sin embargo, “*era evidente que esta era un arma muy poderosa en manos de los ciudadanos y en manos de los periodistas*”, señala Gazmuri en entrevista en diciembre del año 2010.

Esta opinión es compartida por el Presidente del Colegio de Periodistas, Marcelo Castillo (2009-2011), quien señala que la Ley de transparencia permite a los periodistas tener un acceso a la información fluida, mucho más de lo que existía hasta ahora, aunque dice que es importante puntualizar que esta Ley está orientada a todas las personas y la ciudadanía y no sólo a los periodistas.

Es por esto que la prensa ha asumido la aplicación de la Ley de transparencia como algo positivo para el desarrollo de la práctica periodística. Hoy por hoy, el acceso y la entrega de información por parte de organismos públicos sólo pueden ser negadas en caso de hechos que comprometan la seguridad nacional.

Pero algo que las autoridades no contemplaron a la hora de discutir la Ley de transparencia fue la realidad de cada organismo. En muchos de ellos, la entrega de información no es la óptima debido a que no se cuenta con los recursos físicos ni materiales para ello. En algunos casos, por ejemplo, hay municipalidades que no cuentan ni siquiera con sitio web donde publicar lo que se denomina “*Transparencia Activa*” (publicación de datos y archivos de manera permanente y mensual).

Para Raúl Urrutia, Presidente del Consejo para la Transparencia (CPLT), este es un tema que se va a solucionar, en parte, desde el propio Consejo, “*Con fondos que hemos obtenido del Banco Mundial, que nos va a permitir, al menos en aquellos municipios que no tienen ni siquiera una página Web, tratar de implementárselo*”, indicó en entrevista en diciembre de 2010.

En otros casos se debieron hacer reestructuraciones a nivel institucional a objeto de dar cumplimiento con la norma, capacitando personal y habilitando dependencias especialmente dedicadas para dar respuesta al cumplimiento de la exigencia del público y de los periodistas.

Este reacomodo en las funciones no sólo ha sido algo que le ha correspondido resolver a los organismos públicos involucrados. El medio periodístico también ha debido interiorizarse e informarse sobre el uso de la norma legal, los plazos y las formas de las solicitudes, con el fin de dar un buen uso a la Ley y aplicarla de buena forma en el ejercicio periodístico.

La publicación de información por parte de los organismos de la administración del Estado se ha constituido en una amplia oferta de contenidos para el periodismo, los cuales se pueden constituir en elementos positivos a la hora de realizar investigación periodística como lo hace CIPER Chile (Centro de Investigación e Información Periodística).

Empero, la forma de solicitar la información, de leerla e interpretarla requiere de conocimientos básicos del funcionamiento del Estado para que estos datos se constituyan efectivamente en una ayuda para la prensa. *“Este asunto para los periodistas, indudablemente, depende de la capacidad que tenga cada uno de elaborar esa información. Yo creo que el sólo hecho que haya Ley de transparencia no asegura que esa información va a estar disponible y entendible por cualquier público”*, indica Marcelo Castillo, Presidente del Colegio de Periodistas de Chile. Sin embargo, la Ley de transparencia es un elemento que hoy facilita la labor periodística, agrega.

La fuente periodística, entiéndanse los organismos de la administración del Estado, lo que hacen es poner una gran cantidad de información disponible para poder ser elaborada y trabajada periodísticamente. En este sentido, la Ley de transparencia pasaría a constituirse en un instrumento que contribuye a la libertad de expresión, ya que el empleo de esta disposición les ha permitido que los medios de comunicación construyan noticias y reportajes, transformándose en un instrumento útil para la prensa. Tal es el caso de CIPER Chile, que ha hecho uso de la Ley transparencia como una fuente privilegiada de información con excelentes resultados, apunta Castillo.

En esa línea, y a excepción de la problemática que se genera por los veinte (20) días hábiles de plazo que cada organismo tiene para responder a los requerimientos de la ciudadanía, la Ley de transparencia pasa a ser un instrumento idóneo para la investigación periodística. *“Los plazos para los periodistas son un poco lentos”*, dice el Presidente del Colegio de Periodistas.

La Ley de transparencia, en sí misma no es una fuente periodística. *“La Ley de transparencia lo que hace es facilitar el acceso a las fuentes periodísticas pero en sí misma no constituye una fuente. La fuente son las instituciones específicas a las cuales uno recurre”*, aclara Marcelo Castillo.

La aplicación de este instrumento legal ha permitido el desarrollo y la expansión del periodismo de investigación, siendo CIPER uno de los medios que usa con mayor frecuencia esta norma en el medio periodístico. Este hecho ha constituido a la Ley de transparencia, además, en una herramienta válida y legítima para la elaboración de reportajes, por el sólo hecho de estar consagrada como una Ley de la República.

Gazmuri y Larraín coinciden en lo positivo que es el hecho que los periodistas accedan a información a través de la Ley de transparencia, como se ha hecho. La Ley de transparencia ha pasado a ser un instrumento de trabajo para la prensa, lo que debería potenciar el desarrollo del periodismo investigativo en Chile. Además, ambos parlamentarios coinciden en la necesidad de superar la cultura del secretismo en la administración pública.

Siguiendo el ejemplo de las legislaciones inglesa, mexicana y estadounidense, ambos parlamentarios impulsaron esta iniciativa legal en el año 2005, la cual a la fecha se ha posicionado a nivel latinoamericano como una legislación moderna y útil para el periodismo. *“El principal usuario tiene que ser el periodista porque está encargado y preocupado de la información y es la manera que tienen los periodistas de poder hacer un periodismo realmente objetivo, universal, veraz; teniendo acceso a toda la fuente de información, elaborándola y trabajándola”*, señala Hernán Larraín, Senador (UDI).

Pero, así como el periodismo y la Ley de transparencia han constituido una relación de trabajo, tanto desde el mundo político como del mundo de los medios han aparecido observaciones y llamados a mejorar la Ley de acceso a la información con visiones dispares. Por ejemplo, en el caso de los periodistas uno de los principales reparos y críticas que se hacen a la Ley 20.285 es el tema de los plazos en la entrega de la información, la cual se extiende como mínimo un mes, al contemplar la entrega de información en veinte días hábiles. Esto, a pesar que en medios como CIPER Chile y El Mostrador y en el Colegio de Periodistas se plantea la necesidad de contar con información de manera más

ágil y dinámica. Desde la vereda del frente, en tanto, en el parlamento se señala que *“hay que ser realista”* frente al tema de los plazos, ajustándose a la experiencia internacional que se analizó, donde se planteaban plazos que fueran entre los 15 y los 30 días hábiles, señala Larraín.

“La velocidad puede no ser la adecuada para un medio de comunicación. Los medios de comunicación funcionan con la inmediatez, por eso esto es más para el que está trabajando el reportaje que en la crónica diaria”, agrega el Senador UDI.

Pero el tránsito para llegar a lo que hoy conocemos como Ley de Acceso a la Información Pública o Ley de transparencia no fue algo fácil para los Senadores Larraín y Gazmuri. La búsqueda y la necesidad de acuerdos entramparon la discusión, muchas veces, en temas que para los legisladores eran fundamentales. En un momento, *“No logramos acuerdo en algo que para nosotros era fundamental que era establecer un organismo autónomo que tuviera la función del seguimiento de la fiscalización de la Ley, incluso ciertas atribuciones de sanción para su incumplimiento: lo que finalmente terminó siendo el Consejo para la Transparencia”*, por ejemplo, indica Gazmuri. Ahí hubo básicamente una oposición del Ministerio de Hacienda de la época, por razones presupuestarias, agrega.

Esto deja de manifiesto que el tema de los plazos y el tiempo de entrega de la información no fueron los únicos inconvenientes con los cuales se encontró la Ley de acceso a la información desde el momento que comenzó a operar.

El tema presupuestario y la plataforma tecnológica con la cual se daría respuesta a la demanda de información fueron dos puntos que, desde el momento de la discusión parlamentaria, siempre estuvieron en entredicho. Tanto para Gazmuri como para Larraín estos fueron temas que debían ser incorporados en la legislación, a objeto de asegurar su efectividad. Sin embargo, el sitio que sistematizaría los datos quedó en espera.

Entonces, la propiedad y la administración de los datos pasaron a ser elementos que formaron parte del debate desde el mes de mayo de 2009 cuando entra en funcionamiento la Ley de Acceso a la Información Pública. La tarea de centralizar la información se instala como uno de los principales objetivos de la nueva administración, transformándose en una

de las principales labores de las autoridades del gobierno de Sebastián Piñera⁴⁰ y del Consejo de Transparencia presidido por Raúl Urrutia.

“El tema es cuando un ciudadano tiene todo el derecho a preguntar qué ocurrió con cierta información en un servicio determinado hace 15 años. Algunos servicios tienen eso ordenado, en otros servicios están arrumbados. No ha habido una política, cierto, que guarde; una legislación que guarde la memoria administrativa del Estado. Eso está relativamente disperso y es muy desigual. Por tanto, ahí también habría que esperar que las respuestas sean también desiguales” (Gazmuri, entrevista, 2010).

Al respecto del orden de la información histórica, Soledad Ferreiro, directora de la Biblioteca del Congreso Nacional, en su presentación en el Seminario Internacional de la Transparencia⁴¹, indicó su preocupación al respecto.

Ella dio cuenta de la imperiosa necesidad de trabajar coordinada e integradamente con el Consejo para la Transparencia, el Archivo Nacional (en calidad de vigilante de la memoria de un país), y de otras instancias involucradas. Se refirió en particular a la información digital⁴².

Soledad Ferreiro, señaló y ejemplificó que si eso no ocurre, la posibilidad finalmente de obtener la información, con o sin Ley de transparencia, se verá muy dificultada. El mandato de, efectivamente, dar la información, se podría ver imposibilitado, entrando en una incoherencia paradójal.

Ferreiro, se refería a la integración de información digital de las entidades involucradas en velar por el cuidado de la historia del país. Pero, hay otros niveles que requieren de integración tecnológica para un mejor servicio al usuario, y que son técnicamente viables hoy en día, como indicó el consultor internacional Alejandro Barros⁴³, en el mismo seminario (Abril 2011).

En esta línea, y luego de intensas negociaciones, las cuales se prolongaron por casi tres años, se trabaja en la puesta en marcha de un sitio en internet que aloje toda la

⁴⁰ Sebastián Piñera Echenique es investido el 11 de marzo de 2010, como el 38° Presidente de la República de Chile, cargo que se prolonga hasta el 11 de marzo de 2014.

⁴¹ Seminario Internacional de Transparencia, Santiago, 20 y 21 de abril de 2011: <http://www.consejotransparencia.cl/seminario/site/edic/base/port/multimedia.html> en adelante, seminario 2011).

⁴² Presentación está en el sitio web del seminario 2011, y se puede ver aquí: <http://goo.gl/9A8rL>

⁴³ Presentación de Alejandro Barros: <http://goo.gl/icuiR>

información pública que los usuarios necesiten, portal que debiera estar operativo en el año 2012. Con esto, se busca mejorar el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos y, obviamente, también de los periodistas, haciendo de este trámite una experiencia más expedita. Con la puesta en marcha por parte del Estado de Chile de un sitio electrónico de estas características, las autoridades ponen a disposición de la población una plataforma única, capaz de centralizar, canalizar y facilitar el acceso a la información pública⁴⁴. Para reforzar este objetivo y difundir el rol del Consejo para la Transparencia, en enero de 2011 en La Moneda se destinaron cerca de \$200 millones, según informó el diario El Mercurio⁴⁵.

Pero las aprehensiones del gobierno de Piñera para concretar este hecho no distan demasiado de los obstáculos con los cuales se encontró el CPLT durante las administraciones de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Al parecer en este caso el paradigma de *“la información es poder”* se manifiesta por completo. Durante este gobierno, al igual que sus predecesores, la discusión respecto a una plataforma única y centralizada donde reunir la información que se solicite al amparo de la Ley de transparencia se entrampaba en la discusión respecto a la autonomía del sistema informático donde se alojarían los contenidos. Finalmente, el MINSEGPRES puso a disposición su plataforma tecnológica para el desarrollo de este sistema, lo que no deja a todo el mundo político conforme. *“Me parece que ahí hay un pendiente porque efectivamente la autonomía también tiene que ser autonomía tecnológica. Tú no puedes depender, tecnológicamente de quien estás por Ley obligado a supervisar”*, señala el ex Senador Jaime Gazmuri⁴⁶.

Uno de los hechos que concluyó en la necesidad de consolidar este mecanismo de administración y monitoreo de información fue justamente la nula capacidad que tiene el Consejo de Transparencia para acceder de manera directa a las solicitudes que cursan los ciudadanos a los organismos de la administración central del Estado. Al igual que cualquier ciudadano, el Consejo sólo cuenta con los informes que la Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia emite periódicamente,

⁴⁴ “Consejo para la Transparencia y Segpres firman convenio para centralizar toda la información pública”. Diario El Mercurio, cuerpo C, página 2, sección “Política”, jueves 14 de abril de 2011.

⁴⁵ “Consejo para la Transparencia y Segpres firman convenio para centralizar toda la información pública”. Diario El Mercurio, cuerpo C, página 2, sección “Política”, jueves 14 de abril de 2011.

⁴⁶ Entrevista a Jaime Gazmuri, ex Senador de la República de Chile, realizada el 1 de diciembre de 2010.

según confirmó la propia Jefa de Comunicaciones del CPLT, Mariana Merino. Superar esta situación es justamente lo que se busca con la nueva plataforma informática centralizada. “*Seguimiento a las respuestas de dichas solicitudes, capacitación, información estadística y una amplia mesa de ayuda a los funcionarios públicos y a las personas para avanzar en la promoción del derecho de acceso a la información pública en Chile*⁴⁷”, son las principales respuestas que se podrán obtener con el nuevo sistema.

“*Confianza, efectividad, profesionalismo y liderazgo*⁴⁸” fueron algunos de los elementos que el gobierno debió acreditar ante el Consejo a la hora de lograr un acuerdo respecto a la plataforma centralizada, la cual tendrá como objetivo lograr una mejor respuesta del sistema público en materia de transparencia. Con este nuevo sitio web lo que se busca es simplificar el proceso de solicitud de información, ya que en la actualidad lo que hace el ciudadano es dirigir sus consultas directamente al organismo requerido y con la nueva web este mismo trámite se hará en una nueva interfaz donde se reunirán todos los requerimientos que se hagan a instituciones gubernamentales y municipalidades.

Finalmente, el convenio para desarrollar el Portal de la Transparencia del Estado de Chile se firmó el viernes 15 de abril de 2011, en el salón Montt Varas del Palacio La Moneda, hasta donde llegó el Presidente del Consejo para la Transparencia Raúl Urrutia, junto al Ministro Secretario General de la Presidencia, Cristián Larroulet, dando vida al avance en materia de gobierno digital más grande, después de la implementación del Portal Chile Compras y de los grandes avances logrados por el Servicio de Impuestos Internos.

Acceso a la información pública

Internet y todas las herramientas tecnológicas que a través de la red hoy están disponibles para las personas se han transformado en instrumentos de comunicación y canales de información para los usuarios, que les han permitido acceder a contenidos a los cuales antes nunca había sido posible. Sistemas como Facebook, Twitter y páginas como wikilikes son sólo algunos de los medios a través de los cuales los ciudadanos adquieren

⁴⁷ “Consejo para la Transparencia firma convenio con Segpres para desarrollar Portal de Transparencia del Estado de Chile”, <http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-firma-convenio-con-segpres-para-desarrollar-portal-de-transparencia-del-estado-de-chile/consejo/2011-04-14/112706.html> Viernes 15 de abril de 2011, sitio web www.consejotransparencia.cl

⁴⁸ “Consejo para la Transparencia y Segpres firman convenio para centralizar toda la información pública”. Diario El Mercurio, cuerpo C, página 2, sección “Política”, jueves 14 de abril de 2011.

información casi de manera instantánea, transformándolos en sujetos informados y opinantes.

La inmediatez del periodismo, las redes sociales e internet han jugado un rol fundamental en este tiempo, si se trata de información y comunicación. Profesionales y estudiantes, personas ilustradas y ciudadanos comunes y corrientes hoy tienen una relación horizontal, transversal, de igual a igual con instituciones del Estado que antes no sólo eran lejanas y distantes, sino que, además, era virtualmente imposible acceder y obtener la información pública que de ellas se genera.

Tal es el caso de Darío Cerda, quien en el año 2010 firmó como "*Presidente del 5to A*" un reclamo que envió por internet al Consejo para la Transparencia. Con tan sólo 10 años, este niño oriundo de Tal Tal⁴⁹, utilizando esta plataforma tecnológica, reclamó y solicitó explicaciones al CPLT por la demora en la construcción de salas en su colegio, convirtiéndose en la persona más joven en recurrir a dicha instancia.

Así como Darío, en la actualidad miles de ciudadanos y, también, periodistas chilenos recurren a diversos organismos públicos o al Consejo para la Transparencia solicitando información que por Ley es un derecho.

"Ya que yo era presidente de curso, y quiero ayudar a los niños, le dije si podía hacer un reclamo sobre el mismo. Me dijo que sí podía hacerlo por la Ley de transparencia. Entonces, mi hermana se pudo a escribir en el computador y yo le iba dictando", asegura Cerda.

Darío, recurrió a lo consagrado en la Ley de Acceso a la Información Pública, y al no sentirse escuchado y tomado en cuenta por las autoridades locales de Tal Tal, se dirigió directamente al Consejo de Transparencia para obtener la respuesta que no encontró en su municipio.

Como "*Presidente del 5to A*", tal como firmó su solicitud, Darío pidió todos los antecedentes referidos a la ampliación de la escuela Victoriano Quinteros Soto y así poder informar a su curso. Como no obtuvo respuesta del alcalde en los veinte días que indica la Ley, el menor fue más allá y plasmó su reclamo en la gobernación local, a objeto de ser derivado al Consejo de Transparencia.

⁴⁹ Comuna y ciudad del norte de Chile. Es parte de la Provincia de Antofagasta, Segunda Región de Chile.

“Felizmente, a través de la unidad de mediación del Consejo, logramos que la Municipalidad de Tal Tal, y el director de la Escuela le entregaran la información a este presidente del quinto año básico”, señaló Raúl Urrutia, Presidente del Consejo de Transparencia⁵⁰.

Situaciones como ésta son las que cotidianamente han llevado a miles de personas y a periodistas a recurrir a información que por diversos motivos y en muchos casos por la simple “cultura del secretismo” se les ha negado de manera reiterada e injustificada. Es, justamente, contra esta práctica que un grupo de periodistas ha abordado la Ley de transparencia como una herramienta de trabajo que potencia la investigación y la función periodística⁵¹.

La lucha del periodismo en este sentido es constante, ya que aún es posible encontrarse en la realidad chilena con variados casos de secretismo. Sin embargo, un grupo de periodistas, se han levantado contra el histórico silencio del Estado y han realizado un conjunto de investigaciones que en diversas oportunidades han obligado a varios organismos gubernamentales a transparentar información y han publicado contundentes reportajes de investigación con los datos obtenidos.

Así, por años, diversas instituciones guardaron e impidieron el acceso a información pública aduciendo “*secreto de Estado*”, violando en muchos casos el derecho constitucional y la garantía de libertad de información⁵² y el derecho a la participación, consagrados en la Constitución y en el Pacto de San José de Costa Rica⁵³.

Medios en el Consejo de Transparencia

CIPER y su staff, principalmente, han orientado su trabajo a superar el oscurantismo estatal. La mayoría de sus periodistas registran un alto número de presentaciones de amparos ante el Consejo para la Transparencia. En el caso de este medio, estas suelen hacerse de dos maneras: tanto a nombre del medio o a nombre de una persona natural, donde comúnmente se realiza a nombre del periodista a cargo del reportaje.

⁵⁰ Es abogado de la Universidad Católica de Valparaíso. Fue diputado de la República en representación del distrito número 14, Viña del Mar Concón por el partido Renovación Nacional por dos periodos (1990-1994/ 1994 -1998). En octubre de 2008 fue designado por la Presidenta de la República y ratificado por el Senado como Consejero del Consejo para la Transparencia por un período de tres años. El 27 de abril de 2010.

⁵¹ <http://tele13.13.cl/noticias/nacional/18398.htm> “Niño de 10 años interpuso reclamo ante el Consejo para la Transparencia”, Teletrece Noticias, 8 de Julio de 2010.

⁵² Constitución Política de la República de Chile, Artículo 12º, Capítulo III “De los derechos y deberes constitucionales”, Ed. 1980.

⁵³ Pacto San José de Costa Rica, Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica en relación a “La Libertad de pensamiento y de expresión”. Ed. 1993, Organización de Estados Americanos (OEA).

Es justamente, uno de los últimos casos recibidos en el Consejo para la Transparencia un “*amparo*” del Centro de Investigación e Información Periodística (CIPER Chile), el cual fue ingresado con fecha 21 de abril de 2011, reclamando en contra del Ministerio de Hacienda, debido a la respuesta negativa entregada por la institución, argumentando como razón dada “el debido funcionamiento del órgano y servicio oposición de un tercero”.

Con este caso, en el transcurso de un año (2010 – 2011), CIPER ha presentado un total de tres amparos, siendo los dos anteriores presentados el 8 de marzo de 2010, reclamando en contra de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). En ambos casos, el Consejo despachó sus decisiones a los solicitantes, las cuales fueron rotuladas con los números C118-10 y C119-10. En dichas ocasiones CIPER recurrió al Consejo de Transparencia debido a la respuesta negativa dada por la CORFO a su solicitud de información, institución que argumentó la “*oposición de un tercero*” para no entregar lo solicitado.

En el caso rol C118-10, CIPER pide “*acceso y copia de todos los documentos en poder del Sistema de Empresas Públicas relativos a los contratos, extensiones de contrato, comunicaciones oficiales u otros, entre CORFO y la Sociedad Chilena del litio, y entre CORFO y la Sociedad Química y Minera de Chile S.A., relativos a la extracción de litio. Además se pide acceso y copia de todos los documentos relativos a acuerdos, contratos, autorizaciones y otros documentos oficiales relativos a la extracción de litio, según detalle contenido en la misma solicitud*”⁵⁴.

En estas dos presentaciones actuó en representación del Centro de Investigación e Información Periodística, CIPER, Francisca Skoknic Galdames⁵⁵, Editora de dicho medio. Ocho meses transcurren desde el momento del ingreso del amparo (08.03.2010), hasta el momento que el CPLT despacha su decisión (25.11.2010). Durante todo ese tiempo, el Consejo comienza todo un proceso de interlocución entre el reclamante (CIPER) y el demandado (CORFO), con el fin de dar una respuesta a lo planteado por quien presenta el amparo. Un mes después de ingresado el reclamo, el (09.04.2010), el Consejo para la

⁵⁴ Sitio web Consejo para la Transparencia, sección “Procesos en curso”, Ficha del caso: C118-10. www.consejotransparencia.cl

⁵⁵ Periodista y Bachiller en Ciencias Sociales y Humanidades de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha trabajado en el diario El Mercurio, el diario electrónico El Mostrador y las revistas Siete+7 y Qué Pasa.

Transparencia envía un oficio al “reclamado” a objeto de notificación para descargos. Diecisiete días después, el organismo fiscalizador recibe un oficio del reclamado con los descargos requeridos. Seis meses después el Consejo toma una decisión de fondo (22.10.2010), la cual es despachada un mes después al reclamante (25.11.2010).

En un documento de 27 páginas el Consejo para la Transparencia decidió de manera unánime acoger parcialmente el amparo presentado por Skoknic, y requerir al Vicepresidente Ejecutivo de CORFO hacer entrega de los documentos requeridos y cumplir esto en un plazo que no supere los 10 días hábiles contados desde que la decisión quede ejecutoriada, bajo el apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de transparencia.

La misma Francisca Skoknic ha presentado amparos de manera individual ante el CPLT en cuatro (4) oportunidades, siendo la primera de ellas el 10 de septiembre de 2009, reclamando en contra de la Subsecretaría de Justicia (ROL: A309-09), debido a la solicitud de acceso a las memorias, balances y actas del Directorio de la Fundación Futuro entre 1994 y 2008. En dicha oportunidad, y convirtiéndose en uno de los casos emblemáticos de CIPER, la Subsecretaría de Justicia señaló que lo solicitado “*es información de carácter privada, pues no ha sido elaborada con fondos públicos*”, según Oficio Ord. N° 6.518, de 9 de septiembre de 2009. En la ocasión se declaró admisible el amparo, acciéndose por parte del Consejo Directivo ordenándose la entrega de la información en un plazo de cinco (5) días hábiles.

Otro requerimiento de Skoknic ante el Consejo de Transparencia fue presentando el 5 de octubre de 2009 contra el Ejército de Chile (ROL: C382-09), el cual le negó copias de los contratos para proveer de bienes y servicios suscritos entre el Ejército de Chile y la empresa Servicios Logísticos Ltda. (SERLOG Ltda.), entre el 31 de agosto de 1999 y el 31 de agosto de 2009, aduciendo “*seguridad e interés nacional*”. En esta oportunidad el Consejo rechazó la solicitud de la editora de CIPER.

El requerimiento rol C509-09 con fecha 18 de noviembre de 2009, y el amparo rol C191-10, con fecha 31 de marzo de 2010, presentados en contra del Servicio de Salud de Coquimbo y en contra de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), respectivamente, también fueron requerimientos hechos por Francisca Skoknic ante el CPLT. En la primera causa se solicitó información sobre una licitación del hospital y en la segunda se expuso en

reclamo por infracción a las normas de transparencia activa, debido a que ENAP tendría información incompleta respecto al personal y las remuneraciones de dicha empresa estatal.

Mónica González Mújica, Directora de CIPER, en tanto, ha recurrido al Consejo para la Transparencia en cuatro (4) oportunidades: amparo rol C488-10 del 30 de julio de 2010 y amparo rol C666-10 del 27 de septiembre de 2010 en contra del Ministerio de Educación; caso rol C840-10 del 23 de noviembre de 2010 en contra de Gendarmería de Chile; y la causa rol C326-11 del 10 de marzo de 2011, donde solicita antecedentes respecto de todos aquellos gastos realizados con fondos de la Ley Reservada del Cobre, para enfrentar la emergencia y reconstrucción del país luego del terremoto del 27 de febrero de 2010.

Por CIPER Chile, el Periodista Pedro Ramírez aparece con un amparo presentado ante el CPLT, con el rol C416-09, ingresado el 19 de octubre de 2009, reclamando en contra del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, debido a la negativa en la entrega de copias de las ofertas presentadas en una licitación pública, así como la oferta técnica, currículum de cada uno de los oferentes y monto final de la adjudicación. En este caso la negación también fue por la oposición de terceros.

Siguiendo la tónica de sus colegas, Juan Pablo Figueroa Lasch, Periodista de la Universidad Diego Portales y miembro del elenco de CIPER, ha acudido en dos (2) oportunidades ante el Consejo de Transparencia, presentando amparos en contra del Servicio de Salud Metropolitano Norte y contra el Servicio de Salud Metropolitano Sur, organismos dependientes del Ministerio de Salud.

La primera presentación caratulada con el rol C485-09, fue ingresada el día 6 de noviembre de 2009, y en ella se reclama en contra del Servicio de Salud Metropolitano Norte (SSMN), ante la respuesta negativa a la solicitud de información, ante la cual se argumentó *“debido funcionamiento del órgano/servicio”*.

La segunda causa, clasificada con el rol C434-09, fue presentada el 22 de octubre de 2010, reclamando mediante un amparo en contra del Servicio de Salud Metropolitano Sur, también, debido a la respuesta negativa a la solicitud de información solicitada a dicho organismo. En ambos casos las respuestas a Figueroa Lasch demoraron cerca de 3 meses en concretarse, despachándose la información el día 11 de febrero de 2010, en la primera demanda, y el 2 de febrero de 2010 en la segunda.

Figuroa, en el caso del SSMN, solicitó documentos y antecedentes del Hospital San José, donde se incluyen: a) Registro completo del control de asistencia de médicos durante el año 2009; b) Lista de espera actualizada del Hospital Barros Luco, según especialidad médica. En este punto requiere: el número de personas que se encuentran en lista de espera, días de espera y especialidad para la cual esperan; c) Registro de derivaciones desde centros asistenciales durante el año 2009, solicitándose esta información disgregada por centro asistencial desde el cual se realizaron las derivaciones y la especialidad médica a la cual fueron derivadas; d) Registro de reclamos desde el año 2005 a la fecha de la solicitud, disgregada por año y por materia del reclamo; e) Número de intervenciones quirúrgicas, mayores y menores, por especialidad desde el año 2005 a la fecha de la solicitud, disgregada por año y tipo de intervención (por especialidad médica)⁵⁶. Lo mismo se solicitó, por medio del SSMS, específicamente referente a la situación del Hospital Barros Luco Trudeau.

En el amparo presentado por Figuroa ante el CPLT, en el punto letra h), el periodista expresa abiertamente *“que la información solicitada es parte de los insumos necesarios para la elaboración de un reportaje del Centro de Investigación e Información Periodística (CIPER)”*, siendo uno de los pocos requerimientos donde se manifiesta explícitamente el fin de lo solicitado. En este caso, el Consejo Directivo catalogó admisible el recurso del periodista.

Dentro de las observaciones hechas al amparo del organismo, la autoridad del SSMN, explicó que *“queda en evidencia que la información de la asistencia de los 500 médicos que laboran en el Hospital San José, a la fecha del requerimiento, no se encontraba consolidada, sino en forma dispersa”*. La decisión, en su letra h), agrega que el centro asistencial *“a la fecha del requerimiento, no poseía un control de asistencia consolidado ni sintetizado que permitiera apreciar de manera inmediata, la asistencia de cada uno de los 500 médicos contratados para prestar servicios durante los 365 días del año 2009”*.

Finalmente, el Consejo para la Transparencia, en la Decisión Amparo Rol C485-09, declara que *“se puede concluir que el registro de control de asistencia de los médicos del Hospital San José es información pública”*.

⁵⁶ DECISION AMPARO ROL C485-09, Entidad pública: Servicio de Salud Metropolitano Norte. Requirente: Juan Pablo Figuroa

En conclusión, en este caso, el CPLT, decide acoger el amparo y requiere al Director del SSMN que ponga a disposición del periodista la información requerida en un plazo de 30 días hábiles desde el momento de ejecutoriada la decisión, transformándose este hecho en un triunfo para el comunicador.

Una vez resuelta la controversia entre el periodista, los Servicios de Salud Norte y Sur, y el Consejo para la Transparencia, esta información se transformó en la base para la elaboración de los reportajes “*Médicos sin control: Los dueños de la salud pública en Chile*” y “*Médicos sin control II: Los libros que nadie revisa y los doctores que los firman*”, publicados en el sitio web de CIPER Chile los días 27 y 30 de septiembre de 2010, respectivamente, en dos partes o capítulos.

Luego, 9 días después del rescate de 33 mineros atrapados en la mina San José en la región de Atacama, otro caso de amparo es presentado al CPLT por parte de un periodista de CIPER. Juan Cristóbal Peña Fletcher, ingresó un recurso el 22 de octubre de 2010, caratulado con el rol C734-10, exponiendo reclamo contra Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), donde se solicita información relativa a la explotación de proyectos mineros y accidentes fatales ocurridos durante la realización de labores mineras en Chile. En este caso, al igual que en anteriores, el argumento para negar la entrega de la información es el “*Debido funcionamiento del órgano/servicio*”, lo que deriva en la presentación ante el CPLT.

Luego de oficios y solicitudes, el Consejo para la Transparencia despacha su decisión el 27 de enero de 2011 en la cual el CPLT, por la unanimidad de sus miembros presentes, acuerda acoger el amparo interpuesto por Juan Peña Fletcher en contra del Servicio Nacional de Geología y Minería, y entregar la información por él solicitada en un plazo no mayor a 30 días hábiles desde que la decisión queda ejecutoriada.

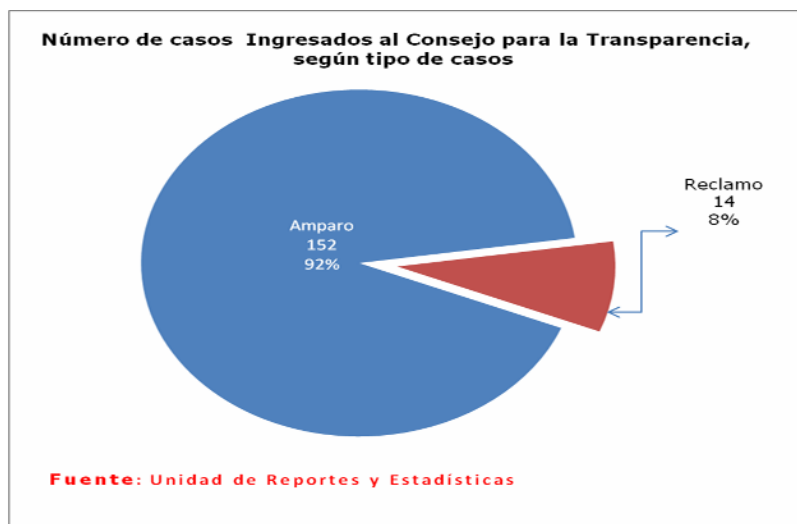
En síntesis, sólo ante el Consejo para la Transparencia, organismo donde los reclamantes apelan a los rechazos ya hechos ante los organismos del Estado, CIPER ha presentado 15 recursos solicitando acceso a información pública, a la fecha del 27 de abril de 2011, transformándose en uno de los principales medios de comunicación chilenos que utiliza como una práctica permanente la Ley de transparencia para la elaboración de reportajes de investigación periodística.

Por otra parte, el diario electrónico El Mostrador, representado en el periodista Jorge Molina Sanhueza, ha recurrido formalmente en una oportunidad a este órgano, mediante la presentación de un amparo (Rol: C576-09), según los registros del Consejo para la Transparencia, desde la puesta en marcha de la Ley de transparencia. Fue el día 11 de diciembre de 2009, que Molina reclama en contra de la Fiscalía Nacional Económica debido a la respuesta negativa a la solicitud de información y, al hecho que ésta información no correspondía a lo solicitado por el reclamante.

El periodista de El Mostrador lo que buscaba era una respuesta sobre las causas que investigaban denuncias de la empresa Casa Ideas contra Transbank por presuntos cobros indebidos y la autorregulación y el plan de terminalización de la empresa de pagos. En este caso Molina recibe sólo información parcial fundada en la oposición del tercero, en este caso Transbank. El patrón de conducta para la respuesta de la FNE se repite, al igual que la respuesta dada por CORFO a CIPER, argumentando la “*oposición de un tercero*”.

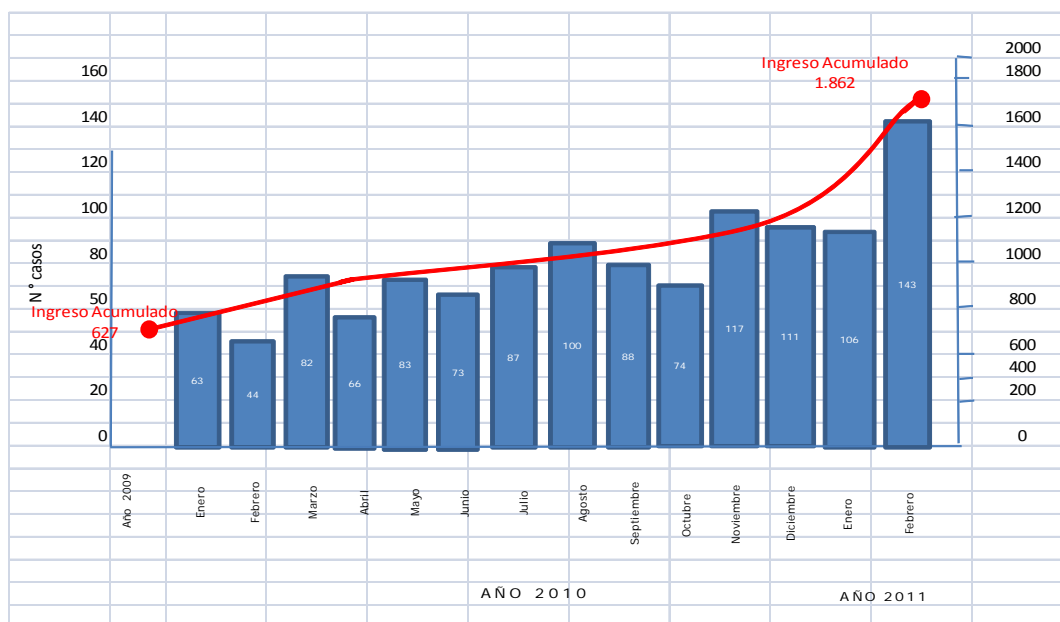
En el caso de Molina fueron poco más de seis meses los que demoró el Consejo en emitir un pronunciamiento respecto a su requerimiento, teniendo despachada la respuesta el 30 de junio de 2010, tiempos que no van de la mano de la realidad del trabajo periodístico. El 25 de mayo de 2010 en sesión ordinaria de su Consejo Directivo el CPLT, por la unanimidad de sus miembros acoge parcialmente el amparo de Jorge Molina, ordenando al Fiscal Nacional Económico que entregue copia de la resolución solicitada dentro de un plazo de 5 días hábiles.

A medida que pasa el tiempo y los beneficios de la Ley de transparencia se van dando a conocer, la cantidad de reclamos que se reciben en el Consejo para la Transparencia van en alza. Esta tendencia de aumento permanente comenzó en noviembre de 2010 y alcanzó su récord en marzo de 2011, según informa el sitio web www.consejotransparencia.cl



Infografía: www.consejotransparencia.cl Datos registrados el mes de marzo de 2011.

Según muestra el gráfico, el CPLT recibió en marzo de 2011 la mayor cantidad de solicitudes desde la puesta en marcha de la Ley 20.285, sumando sólo en un mes 166 casos, los cuales se distribuyeron en 152 Amparos, el 92%, y 14 reclamos, el 8%. Este aumento ha sido sostenido desde el pasado mes de noviembre de 2010, superando todos los meses la cantidad de requerimientos hechos al mismo mes del año anterior, marcando todo un récord en los meses de verano, donde las cifras superaron en un 300% a las registradas a igual fecha el año anterior⁵⁷.



Infografía: www.consejotransparencia.cl

⁵⁷ “Se mantiene alza en reclamos ante el CPLT”. Sitio web Consejo para la Transparencia: <http://www.consejotransparencia.cl/se-mantiene-alza-en-reclamos-ante-el-cplt/consejo/2011-04-05/162055.html> 5 de abril de 2011.

De esta situación es difícil acreditar con exactitud cuántos de estos requerimientos hechos ante el Consejo para la Transparencia corresponden a solicitudes hechas por periodistas o a profesionales de los medios de comunicación. *“No manejamos ese dato”* señaló una fuente del propio Consejo, ante las consultas realizadas en esa misma línea. Además, se señala que muchas veces los periodistas omiten el medio de comunicación al cual pertenecen, entre otras cosas, porque creen que es más fácil conseguir información como persona natural y no representando a un medio en específico. Asimismo, se cree que la competencia entre los medios también lleva a los periodistas a omitir su profesión al momento de recurrir al CPLT, ya que, este hecho pondría en alerta a los otros medios, descartando la posibilidad de dar un *“golpe noticioso”*, se señala en el Consejo.

Sin embargo, en materia de investigación, CIPER Chile y el diario electrónico El Mostrador son algunos de los medios de comunicación que han hecho uso de esta herramienta para el desarrollo de contenidos periodísticos. Según Raúl Urrutia, Presidente del Consejo para la Transparencia, *“hay algunos (casos) como CIPER, por ejemplo, el mismo Mostrador (que) ha hecho un gran uso de la Ley. Esto tenemos que trasladarlo también a regiones donde no ha habido un uso adecuado por parte de los medios de comunicación de esta Ley”*, agrega.

CIPER le ha dado un papel protagónico al tema transparencia. Tal es el caso que en el menú de contenidos de su página dedica dos secciones especiales para el trabajo que realizan usando la Ley de transparencia: Una de ellas se denomina *“Acceso a la información”*⁵⁸, donde se publican los reportajes del medio que se han elaborado utilizando la Ley de transparencia, y una segunda sección denominada *“¿Qué es el acceso a la información pública?”*⁵⁹ donde se informa al lector sobre la Ley de transparencia, su uso y excepciones, links a sitios y documentos de la misma temática.

*“El uso periodístico de las herramientas de acceso a la información pública ha estado siempre entre los objetivos de CIPER. Por eso desde nuestra creación hemos utilizado las normas legales vigentes para solicitar información a las autoridades”*⁶⁰, señala CIPER en su sitio electrónico.

⁵⁸ Página web de CIPER Chile, sección “Acceso a la Información”: <http://ciperchile.cl/acceso-a-la-informacion/>

⁵⁹ Página web de CIPER Chile, sección “Qué es acceso a la información pública”: <http://ciperchile.cl/que-es-acceso-a-la-informacion-publica/>

⁶⁰ Idem. Página web de CIPER Chile, sección “Acceso a la Información”: <http://ciperchile.cl/acceso-a-la-informacion/>

Según la Comisión de Probidad y Transparencia, en su Informe Estadístico de Solicitudes N° 22 de la Ley 20.285, publicado en enero de 2011, en un análisis realizado sobre la distribución de los solicitantes según ubicación geográfica, rango etario, género, nacionalidad, escolaridad, participación en organizaciones y ocupación, de las 9.556 consultas en que se señaló alguna respuesta en relación al factor ocupación, 196 personas señalaron ser periodistas, constituyendo un 2,05% del total de los solicitantes.

Este estudio contempló a los 344 servicios y organismos de la administración central de Estado y no considera a los otros organismos obligados al cumplimiento de la Ley de Transparencia, entre ellos las 345 municipalidades.

Sin embargo, este cuerpo legal es un instrumento que no diferencia a los solicitantes por profesión u oficio. La solicitud de acceso a la información, según la propia Ley, debe contener: a) Nombre, apellidos y dirección del solicitante y de su apoderado, en su caso. b) Identificación clara de la información que se requiere. c) Firma del solicitante estampada por cualquier medio habilitado. d) Órgano administrativo al que se dirige⁶¹. En ningún caso se solicita identificar profesión, oficio o medio de comunicación. Por lo tanto, se entenderá que los datos que hablan sobre el número de periodistas que ha accedido al Consejo de Transparencia no son certeros, ya que desde la formulación de la solicitud se excluye el campo profesión, oficio o actividad.

Según un artículo publicado por el diario El Mercurio⁶², más de 60 mil solicitudes de acceso a la información pública -2.861 por mes y 96,3 al día, en promedio- se han presentado en distintos organismos del Estado, desde la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, el 20 de abril de 2009.

Quienes han pedido información pública son en su mayoría hombres de entre 30 y 49 años, chilenos, con estudios universitarios, y que viven en la Región Metropolitana. Actualmente hay 280 organismos públicos obligados por la Ley de Transparencia a entregar información pública, pero el 2011 el total de servicios considerados para el monitoreo que realiza la Comisión de Probidad y Transparencia sobre solicitudes de acceso a la información pública aumentará a 344.

⁶¹ Ley de Acceso a la Información Pública 20.285. Artículo 12.

⁶² “Chilenos presentan casi cien solicitudes de acceso a información pública por día”. El Mercurio, 11 de febrero 2011, por Ximena Pérez G.

Según lo que se manifestó en el propio Consejo De Transparencia, el balance permite saber cuáles son los organismos públicos más solicitados, más demandados. Pero, lo que aún está pendiente es saber con exactitud qué es lo que se consulta, el contenido de los requerimientos, así como sus fines.

Pero más allá de las cifras que da la Comisión de Probidad, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Juan Pablo Olmedo, presidente de la Fundación Pro Acceso, señala: *“Por ejemplo, el Diario El Comercio de Perú el año 2002 ha sido el único medio de comunicación formal que ha interpuesto un amparo de acceso a la información en Chile”*.

Olmedo indica que son principalmente los medios escritos los que de mejor manera han hecho uso de la institucionalidad que permite el acceso a la información pública, destacando lo hecho por CIPER Chile. Pero para el Presidente de Proceso el catastro de uso de la Ley de transparencia en los medios va mucho más allá que sólo CIPER y El Mostrador.

El diario vespertino La Segunda, por ejemplo, publica la primera noticia el 20 de abril de 2009, el mismo día que comenzó a regir la ley de acceso a la información pública, y lo hizo publicando los *“sueldos VIP del Estado”*. Ese medio, por lo menos, todo el 2009 hizo uso de la ley, desde una perspectiva que implicaba alienar las obligaciones de transparencia en los órganos, lo que obligó a revisar el sistema. Luego hicieron seguimiento sobre el tema de las contrataciones. Fueron 3 ó más grandes reportajes de La Segunda durante el año 2009 vinculados a lo que se llama transparencia activa.

Poco a poco se ha comenzado a masificar el uso de la Ley de transparencia entre los profesionales de las comunicaciones. Aparte de lo efectuado por CIPER y El Mostrador, CNN es el único medio de comunicación audiovisual que ha realizado una investigación periodística usando la Ley de transparencia, realizando un reportaje sobre la existencia de cientos de faenas mineras abandonadas, trabajo difundido por la periodista Carola Fuentes. Sin embargo, si bien este trabajo fue exhibido por el canal de noticias CNN Chile, la investigación de Fuentes fue auspiciada por la Universidad Diego Portales y por el mismo CIPER, poniendo al Centro de Investigación Periodística en un sitio de exclusividad en el uso de esta norma legal.

Alto impacto causó esta investigación, ya que gracias a ella se pudo saber que el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) tenía en su poder desde el año 2007 un catastro que identificaba más de 200 faenas mineras abandonadas, en medio del impacto que causó el accidente donde 33 mineros quedaron atrapados bajo 700 metros de profundidad en la mina San Esteban, en la Región de Atacama. Esta información se ocultó y sólo se dio a conocer cuando la Periodista Carola Fuentes, junto a CNN y CIPER, dieron a conocer un reportaje que dejaba en evidencia el actuar negligente del organismo fiscalizador de las faenas mineras en Chile.

Capítulo 3

Del dicho al hecho

La escena es una pequeña aldea rural de la India. Toda la aldea se ha reunido mientras los archivos públicos se leen en voz alta. Un aldeano encuentra que, según el archivo, él habría alquilado su arado a un proyecto gubernamental de irrigación. “No” dice, “yo no hice eso. En ese momento estaba fuera en Delhi, asistiendo a la boda de mi primo”. Se oyen risas además de expresiones de ira al percatarse los ciudadanos de cómo se les ha engañado y cómo el dinero público se le ha escamoteado y quitado a su aldea.

En la ocasión, se revelan más informaciones falsas. Por ejemplo, facturas para el transporte de materiales en una distancia de 6 kilómetros, cuando en realidad la distancia ha sido de un solo kilómetro.

Frente a las dudas, un obrero empleado —según el registro gubernamental— en la construcción de un canal nuevo, se levanta para preguntar: “¿Qué canal?”

Otros obreros contratados para la construcción de casas, confirman que se han suministrado y utilizado cincuenta sacos de cemento por casa y no cien. Al final de la audiencia pública, se eleva el grito: ¿Qué queremos? ¡Información! ¿Qué queremos? ¡Información!”.

Esa es una historia verídica que se publicó en un documento de Richard Callan⁶³, del Carter Center⁶⁴, en el 2002. Es una historia en África que explica de una manera simple situaciones similares en el resto del globo, y que en las democracias modernas se hicieron intolerables. Tanto, que surgieron, entre otras medidas las leyes de transparencia en el mundo.

Situaciones como éstas se explican en el documento “*El derecho de acceso a la Información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos*”, publicado por la Organización Experta en Acceso a la Información en Europa, Access-info.org, en junio de 2010⁶⁵. La misma explicación también se puede encontrar en la “Historia de la Ley” de la también llamada Ley de Transparencia chilena⁶⁶.

La intención de hacer una gestión pública más transparente ha llevado a diversos expertos y académicos del área a expresar sus planteamientos sobre el acceso a la

⁶³ Artículo de Callan en la bibliografía y está en Internet: <http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>

⁶⁴ El Centro Carter es un Centro de Investigación sin fines de lucro enfocado hacia los derechos humanos. fundado por el ex presidente de USA, Jimmy Carter, Tiene sede en Atlanta, Estados Unidos, y vínculo académico con la Universidad Emory (de la misma ciudad). El sitio web del Carter Center es: <http://www.cartercenter.org>.

⁶⁵ Internet en: <http://goo.gl/HodgQ>. Esto también se dice en la tesis de Grado de Miguel Paz y Macarena Silva, de 2009. (Detalles en nota 4 del NC3).

⁶⁶ El extracto al que se alude se puede ver en la nota 5 del NC3.

información por parte de los ciudadanos. Es así como en el año 2008 en un evento en Guadalajara, México, la india Aruna Roy⁶⁷ pronunció la frase: *“El Derecho a saber, el derecho a vivir”*⁶⁸. Ella, actualmente, es una de las asesoras del gobierno de su país⁶⁹.

La frase fue acuñada por el Estado Hindú de Rajasthán, donde trabaja Aruna Roy, y fue citada seis años antes, también, por el promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública en Sudáfrica, Dr. Richard Callan, en el 2002⁷⁰.

En esta misma línea, en el 2010, la Directora General de la UNESCO, Irina Bokova, pronunció la frase *“El derecho a saber es un pilar de la democracia”*⁷¹.

Y si bien el derecho a la información, inspirado en el concepto anglosajón surgido en Estados Unidos, “accountability” (rendición de cuentas), tomado desde el mundo gerencial privado, se materializa -entre otras cosas- mediante *“leyes de transparencia”* ya desde la década de los 60⁷², la idea es mucho más antigua.

De hecho, una de las frases célebres del político inglés del siglo XIX Benjamín Disraeli fue: *“como regla, aquel o aquella que tenga la mayor información es quien tendrá mayor éxito en la vida”*⁷³.

Al respecto, la editora del Centro Carter, Laura Neuman, dice: *“Si el éxito se mide como el aumento de la transparencia en el gobierno y consecuentemente como la disminución de la corrupción y la capacidad del ciudadano de ejercer sus derechos, entonces, esto se logrará mediante la aprobación, implementación y cumplimiento de una eficaz Ley de acceso a la información. El acceso a la información es la llave para la democracia”* (Neuman, 2002).

Derechos involucrados

El derecho aludido por Neuman, el de acceso a la información pública, no es lo mismo que *“el derecho a la información”*, aunque se parecen. El primero es un *“derecho*

67 Aruna Roy , política india y activista social que fundó el Mazdoor Kisan Shakti Sangathana (“Trabajadores y Campesinos de la fuerza de la Unión”). condujo la promulgación de la Ley de Dº a la Información en 2005.

68 La frase fue pronunciada con motivo de su visita a Guadalajara, México, en 2008. publicado por el Diario Milenio, el 16 de noviembre de 2008. en: <http://goo.gl/7IZít>

69 Aruna Roy en el gobierno de India : <http://nac.nic.in/members/aruna.htm> . Detalles: nota 3 del NC3.

70 Richard Callan, promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública en Sudáfrica, se cita en la nota 4 del NC3.

71 Irina Bokova, citada en el Diario CoLatina.com, el 3 de mayo de 2010. Internet en: <http://goo.gl/i1CBp>

72 Esto, además del documento de la Access-Info org y resumen de la tesis de grado de Paz y Silva, citado en la nota 5 del NC3.

73 Disraeli, citado (y referido en la bibliografía) por Neuman 2002.

subsidiario” del segundo, es decir un derecho que se desprende de él⁷⁴.

Esto lo explica de manera muy clara el Doctor en Comunicación y Derecho, Ernesto Villanueva⁷⁵, en el libro *“Derecho de Acceso a la comunicación Pública en Latinoamérica”*, de 2003.

En dicha publicación, El Dr. Villanueva explica por qué es difícil dar con una definición universal para el *“Derecho de la Información”*⁷⁶, y da cuenta de varios elementos que permiten acercarse a una declaración al respecto, más o menos, digna de consenso.

Sobre este tema, el abogado de la Pontificia Universidad Católica, Juan Pablo Olmedo, y consejero del Consejo de Transparencia⁷⁷, también dice: *“El derecho a la Información es un derecho muy abstracto”*⁷⁸.

Por lo mismo, sin contar aún con un concepto común y válido para todos sobre lo que se entiende por derecho a la información, en el caso del *“Derecho de Acceso a la Información Pública”*⁷⁹ el Dr. Villanueva sí tiene una definición y es la siguiente:

“El derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad con las excepciones taxativas que establezca la Ley en una sociedad democrática. El derecho al acceso de la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del Derecho a la Información (...)” (Villanueva, 2003)⁸⁰.

Ahora, en cuánto a qué se entiende por *“Información Pública”*, cada Estado define qué entiende como tal⁸¹. De ahí que haya múltiples diferencias importantes.

Al respecto, un buen resumen comparativo lo realizó el Dr. Alasdair Roberts en el 2001. En un artículo se puede ver que un ámbito importante en el que hay discrepancias es

⁷⁴ Detalles sobre esta relación entre los derechos mencionados, en nota 6 del NC.

⁷⁵ Referencia Curricular del Dr. Villanueva disponible en Internet: <http://goo.gl/aDyAl>

⁷⁶ La definición de este derecho no es una tarea fácil según los expertos en esta materia. “Anexo 1: Derecho a la Información”, donde se dan los principales aspectos señalados por Villanueva, en el 2003.

⁷⁷ Sitio web del Consejo de la Transparencia, sección quiénes son los consejeros. en Internet: <http://goo.gl/TPR1>

⁷⁸ Entrevista a Juan Pablo Olmedo en Diciembre 2010.

⁷⁹ Este Derecho también es definido por la Organización Experta en Acceso a la Información en Europa, Acces-info.org, ver detalles en nota 8 del NC3.

⁸⁰ Definición obtenida de Villanueva, 2003. Se puede ver en Internet en: <http://goo.gl/MtpYQ>

⁸¹ Dr. Alasdair Roberts. Y dada la pertinencia y claridad de la información consideramos adecuado incluir un Anexo con esa información, publicada en el 2001. Ver “Anexo2: Información Pública”.

lo concerniente a datos tributarios de las personas⁸², y eso hace más difícil obtener cierta información en un Estado que en otro.

En Chile, en términos legales, la “*información pública*” tiene varias condiciones, y un excelente resumen al respecto lo hace el abogado Miguel Ignacio Fredes⁸³.

En palabras menos rigurosas pero mucho más simples, y considerando la Ley de transparencia actual, podemos resumir que en Chile la información “*pública*” es cualquier información que esté en poder de entidades públicas, salvo que se demuestre su carácter de privada en función de algunas de las excepciones establecidas por la mentada Ley.

En cuanto a los datos personales, aspecto que normalmente se considera sensible, en Derecho existe lo que se denomina *Habeas Data*⁸⁴. Esto, en forma muy simplificada, apela a que los datos personales también deben ser regulados, así como los datos de entidades privadas.

En Chile se consideró esta figura en cuanto al tratamiento de datos personales ya en 1999, con la Ley “*Protección de Datos de carácter personal*”⁸⁵, y se volvió a considerar con la Ley de transparencia vigente en el país.

Es decir, eventualmente, hay datos personales y/o de organizaciones privadas, que están en entidades públicas y se pueden pedir apelando a la Ley de transparencia. Pero también pueden ser denegados. Ahora, la negación sólo puede ser arguyendo el motivo de su mantención en secreto, y esa razón debe además ser validada por la entidad respectiva, que hoy en Chile es el Consejo de Transparencia⁸⁶.

En concordancia con lo que se resumió, en las líneas precedentes, lo que se entiende por “*información pública*” en Chile, como también sobre el tratamiento en relación a los datos personales en nuestro país, la afirmación fue validada por un abogado experto en esta materia, Claudio Magliona⁸⁷.

⁸² Ver Anexo 2.

⁸³ Miguel Ignacio Fredes G. abogado. Presidente del Centro Austral de Derecho Ambiental, CEADA, en Chile. Internet en: <http://www.saladeprensa.org/art327.htm>

⁸⁴ Información referente al Habeas Data en nota 9 del NC3.

⁸⁵ Esto es con la ley 19.628 sobre Protección de Datos de carácter personal, en general, y por su artículo 12 en particular, de 1999 y que sigue vigente. Internet en: <http://goo.gl/EN8vo>.

⁸⁶ Resumen de la Ley de Transparencia, la sección “¿qué pasa si se niega la información” y “Consejo de Transparencia”. Ver en Internet: <http://goo.gl/r60Xr>

⁸⁷ Claudio Magliona fue destacado por Chambers Latín América 2010 como líder en el área de TMT (Telecommunication, Media & Technology) 11 de abril de 2011. en Internet <http://goo.gl/5WEAx>.

Considerando todo lo anterior, la Ley sobre Acceso a la Información Pública en Chile consigna en el documento “*Historia de la Ley*” lo siguiente:

“El derecho al libre acceso a las fuentes públicas de información, entendido como la posibilidad real de la ciudadanía de tomar conocimiento de los actos de la administración del Estado y de la documentación que sustenta tales actos, es un tema relativamente nuevo en nuestro país.

Este derecho constituye un elemento fundamental para alcanzar un alto grado de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, a la vez que facilita la formación de una mayor y más efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos.

Es por lo anterior que diversas legislaciones en el mundo, han realizado esfuerzos importantes con el fin de consagrar este derecho a la información en su legislación interna, tanto a nivel constitucional como legal, dictándose en parte importante de las democracias occidentales, cuerpos legislativos únicos y coherentes sobre esta materia, esfuerzo que se encuentra reforzado por tratados internacionales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y aquellos referidos a la prevención de la corrupción.

Así también, la publicidad de los actos de gobierno, permite que el ciudadano pueda controlar en forma efectiva dichos actos, no sólo por medio de una comparación de los mismos con la Ley, sino también ejerciendo el derecho de petición.

Se trata, entonces, de un control en manos de los ciudadanos, que junto a los otros controles ideados en el marco del Estado de Derecho, contribuyen a fortalecer la transparencia de la función pública y la reducción de los posibles ámbitos de corrupción, pues el carácter multifactorial de la corrupción

exige otros medios que junto con los tradicionales del derecho penal permita ampliar el efecto preventivo de las acciones estatales y de los ciudadanos”⁸⁸.

Ahora, la Ley se creó para ser accesible y utilizable por cualquier persona, pero para que sea realmente un aporte debe ser aprendida por la sociedad. Así lo indica la cita de Laura Neuman del Carter Center, entre otros expertos en la materia. Opinión similar tiene Juan Pablo Olmedo, del Consejo de Transparencia, quien dice:

“(…) puedo poner miles de avisos alusivos al acceso de información, pero mientras yo no concretizo eso para qué sirve, eso no es automático. No sirve de nada si la gente no tiene claro sobre qué se informa o quiere informar. El tema no pasa por una campaña, va más bien a buscar donde falta y esos son ejes temáticos (DDHH, subsidios, pensiones y sus procesos”⁸⁹).

Hoy, para apoyar y empoderar a la sociedad en el uso de esta Ley como herramienta ciudadana es que existen distintas organizaciones civiles con ese fin⁹⁰. Entre ellas está Vota Inteligente, que incluso es financiada por una fundación internacional, la Open Society⁹¹.

En Chile, como en varios otros países de Latinoamérica y el mundo, a partir del Derecho a la Información consignado en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁹², se creó una Ley de transparencia para ser utilizada por cualquier persona, según sus propios autores, Larraín y Gazmuri, los principales usuarios serían los periodistas.

Al respecto el Senador Hernán Larraín dice:

“La historia genuina de esta iniciativa y de por qué a mí se me ocurrió, y me involucré, fue porque el Presidente Frei presentó un proyecto que entró a la Cámara de Diputados y no duró en la mesa ni dos meses, porque lo guardaron, lo archivaron y se olvidaron del tema.

⁸⁸ Historia de la Ley (de Transparencia), Biblioteca del Congreso Nacional, 4 de enero 2005. Internet en: <http://goo.gl/h3S6U>.

⁸⁹ Juan Pablo Olmedo, entrevista Diciembre 2010.

⁹⁰ Proceso (www.proceso.cl); Participa (www.participa.cl); probono www.probono.cl ; vota Inteligente (www.votainteligente.cl) y ciudadviva (www.ciudadviva.cl).

⁹¹ La Fundación Open Society financia a Vota Inteligente. Más información sobre Open Society en su sitio web: <http://www.soros.org/>. aquí: http://www.votainteligente.cl/images/stories/Contrato%20OSI_Votainteligente.pdf. Cabe mencionar que la fundación también apoya financieramente una parte de CIPER.

⁹² Sobre el Derecho a la Información en la Declaración Universal de DDHH, hay una referencia en el capítulo 1 de este trabajo (pág. 13) e información complementaria en la nota 10 del NC3.

A mí me llamó la atención. Lo vi, lo leí, lo encontré interesante. No lo había estudiado, no conocía esta manera de entender el funcionamiento de la autoridad pública y cuando vino la “Ley de Ejercicio del Periodismo” me dije aquí está la clave.

Y presenté en la ley del ejercicio del periodismo esta indicación, que después la trasladamos a la ley de base de administración del Estado, porque creo que si bien esto es para cualquier ciudadano, el principal usuario tiene que ser el periodista, porque está encargado y preocupado de la información, y es la manera que tienen los periodistas de poder hacer un periodismo realmente objetivo, universal, veraz; teniendo acceso a todas las fuentes de información, elaborándola y trabajándola”⁹³.

Jaime Gazmuri, por su lado, afirma:

“Evidente que no hicimos esta Ley solamente para el periodismo investigativo. Era evidente que esta era un arma muy poderosa en manos de los ciudadanos y en manos de los periodistas.

No sólo de los periodistas, digamos, pero para el periodismo... porque el periodismo, claro, enfrentaba la barrera del Estado secretista y les costaba mucho trabajo obtener la información básica como alguna de la que yo digo que se ha negado históricamente. Y no estoy hablando del siglo XIX, incluso estoy hablando de los gobiernos democráticos de la Concertación.

Y, por tanto, yo creo que se le entrega al periodismo un arma muy eficiente, si es que el periodismo la usa”⁹⁴.

Luego de estas declaraciones de los autores de la Ley de Acceso a la Información Pública desde el periodismo surge la interrogante: ¿Hay coincidencias entre la teoría (dada por el fundamento de esta Ley según las autoridades) y la práctica?

⁹³ Entrevista a Senador Larraín, Enero 2011. Más detalles en nota 11 del NC3.

⁹⁴ Entrevista a Jaime Gazmuri, 2010. Más detalles en nota 11 del NC3.

Datos duros

En virtud de las citas referidas, tanto de Larraín como Gazmuri, como lo expuesto (en el capítulo 1), las cosas han cambiado y se podría inferir que hoy se valoran mucho más los dichos populares, “*los trapitos al sol*” y mucho menos el “*la ropa sucia se lava en casa*”.

Sin embargo, este cambio de mentalidad ha sido el resultado de un trabajo lento. De hecho Gazmuri hablaba de cómo la cultura del secretismo, tan arraigada en nuestro país por décadas, le obstaculizó tanto la vida al periodismo.

Parte de esa mentalidad aún queda, ya que las dificultades de los medios y los periodistas para acceder a información se evidenciaron en datos duros del “*VII Barómetro de Acceso a la Información Pública*”⁹⁵, publicado en noviembre de 2010. En este estudio se midió, entre otras cosas, la voluntad que existe en el aparato público para entregar información a las personas, y en particular a los periodistas.

En esta investigación se señala que, en términos porcentuales, el **66.7%** de los funcionarios públicos, a nivel nacional, tienen una mala disposición⁹⁶ para entregar información.

Además, esa mala disposición es lo que el informe consigna como la causa principal que dificulta, o inhibe, el acceso a la información en Chile.

La mayoría de los encuestados del mentado estudio son periodistas⁹⁷.

Adicionalmente, el informe señala que: “*El 36% de los profesionales encuestados (periodistas) dice que jamás ha ejercido este derecho (usar la Ley de Transparencia como herramienta para pedir información), mientras que un 41% lo ha utilizado entre 1 y 4 veces y sólo un 12% lo ha hecho en más de 10 oportunidades. Pese a ello, el 54,8% de los periodistas cree que el acceso a la información pública ha mejorado*”⁹⁸.

Este 36% de periodistas que efectivamente es (o ha sido) usuario, es calificado por la Fundación Pro-Acceso, como un número escaso. De ahí que la Fundación Pro-acceso

⁹⁵ El Barómetro de Acceso a la Información en estudio que realiza la Fundación de la Prensa con la Universidad Diego Portales y la empresa Adimark sobre la dificultad o no que tienen los medios, y los periodistas en general, para acceder a la información. el 2 de diciembre de 2010, en Internet ver aquí: <http://goo.gl/jPjW2>. Detalles del Informe se ven en Internet: <http://goo.gl/t35oE>

⁹⁶ Es decir fueron calificados con nota entre 1 y 4. (en la escala de 1 a 7, donde 1 es Muy malo y 7 es excelente). Fuente: Barómetro de Acceso a la Información, noviembre de 2010 en Internet: <http://goo.gl/08f4n>.

⁹⁷ Barómetro de Acceso a la Información, noviembre de 2010. Diapositiva 23: “Evaluación de la LEY DE TRANSPARENCIA diapositiva 16: Aspecto que más dificulta o inhibe el acceso a información en Chile. en: <http://goo.gl/08f4n>.

⁹⁸ Texto en Web de la Fundación Pro acceso, r Ver en Internet: <http://goo.gl/se1hQ>

titulara en su web: “*Periodistas hacen poco uso de la Ley de Transparencia*”, noticia que daba a conocer el informe, el 1 de diciembre de 2010⁹⁹.

Acerca del mismo tema, vale decir, de cómo se está usando esta herramienta, en el informe “*Obstáculos a la Información Pública: una revisión de casos ciudadanos*”¹⁰⁰, realizado por cinco organizaciones de la sociedad civil¹⁰¹, junto a la Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales, publicado el 5 de abril de 2011, consigna dentro de los tres principales problemas detectados, uno referente a la tecnología¹⁰².

El mencionado informe indica que: “*Hay tres barreras principales en el uso de la Ley N° 20.285, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:*

- a) Desconocimiento de la norma por parte de los funcionarios públicos,*
- b) Barreras tecnológicas, y*
- c) Abuso de las excepciones que contempla la Ley”*¹⁰³.

Lo anterior se considera a partir de las 35.411 solicitudes de acceso a información pública recibidas por organismos públicos en el 2010, según lo establece el sitio web del Gobierno de Chile¹⁰⁴.

Sobre el primer tema, el desconocimiento, el informe declara: “*Errores, tales como, que un funcionario le pida al solicitante que transfiera la petición a otro departamento, cuando él es quien debe hacerlo; o el incumplimiento de los plazos de respuesta (los organismos tienen 20 días hábiles para hacerlo); son algunos ejemplos de esta barrera*”¹⁰⁵.

En relación con las limitantes tecnológicas, el informe dice: “*Otra barrera frecuente es la tecnológica. Por ejemplo: sitios web’s de algunos organismos públicos que presentan graves fallas para acceder a la información, problemas con los formularios virtuales para hacer solicitudes en línea. Links “rotos”, contraseñas que nunca llegan al mail del requirente, petición de datos personales que no son obligatorios por Ley, el no procesamiento de los datos ingresados por parte del sitio, son algunas de las fallas más comunes entre los obstáculos tecnológicos*”¹⁰⁶.

⁹⁹ Pro Acceso. “Periodistas hacen poco uso de la ley”. 1 de diciembre de 2010. En Internet ver en: <http://goo.gl/se1hQ>

¹⁰⁰ Corporación Participa, Fundación Pro-Acceso, Fundación Ciudadano Inteligente, Fundación Pro Bono y Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales. “Obstáculos a la Información Pública: una revisión de casos ciudadanos”, publicado el 5 de abril de 2011. Información disponible en, INCIDE, publicado el mismo 5 de abril de 2011. LINK: <http://goo.gl/2jYla>

¹⁰¹ Las organizaciones son: Corporación Participa, Fundación Pro-Acceso, Fundación Ciudadano Inteligente, Fundación Pro Bono.

¹⁰² Aunque en términos más prácticos, y no de estructura como plantea Gazmuri. Para comprender mejor la alusión, ver nota 12 del NC3.

¹⁰³ Ver nota 38.

¹⁰⁴ Ver nota 38.

¹⁰⁵ Publicación hecha en Incide el 5 de abril de 2011. Referencias en nota 38. Ver en Internet: <http://goo.gl/2jYla>

¹⁰⁶ Ver nota 38. Web mencionada en la nota 38. Detalles en nota 13 del NC3.

Finalmente, con respecto al abuso de las excepciones, el informe concluye:

“El tercer tipo de barrera radica en las excepciones de la Ley de transparencia y acceso a la información pública, que excusan a los organismos de entregar datos cuando afectan el debido cumplimiento de sus funciones. El estudio del grupo de organizaciones da cuenta que muchas instituciones abusan de estas excepciones, denegando información bajo argumentaciones y justificaciones débiles o inexistentes”¹⁰⁷.

Desde la academia

Los estudios recién señalados dan cuenta de investigaciones realizadas con una importante cantidad de encuestados. De hecho, es el aspecto cuantitativo el que le da la validez estadística a los datos¹⁰⁸. Pero las conclusiones de esos informes ¿se mantienen en una muestra más pequeña, con un usuario común, no profesional?

Carola Fuentes, periodista de CNN, en calidad de profesora universitaria, hizo la prueba. La profesional presentó esta experiencia y sus resultados en el II Seminario Internacional para la Transparencia¹⁰⁹ como *“una experiencia académica”¹¹⁰*. Esta práctica consistió en focalizarse en el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública como una herramienta profesional.

Fuentes realizó un curso-taller con sus estudiantes, de cuarto y quinto año de periodismo, de la Universidad del Desarrollo y la Universidad Diego Portales, para que ellos supieran en qué consistía esta Ley y cómo utilizarla. En virtud de lo cual el trabajo final debía ser la presentación de los casos, y ojalá la obtención de la respuesta de las entidades. Y, en caso de denegación de la entidad requerida, los estudiantes debían realizar la apelación al Consejo de Transparencia y presentar la respuesta del organismo.

En su presentación, Carola Fuentes comentó que, al iniciar el curso, preguntó a sus alumnos qué sabían de esta Ley, si la habían usado, si la sabían usar y aspectos similares. La respuesta fue categórica: un desconocimiento absoluto (lo cual reforzaría lo que se dice

¹⁰⁷ Misma situación que nota 43. Publicado en Incide el 5 de abril de 2011. Referencias en nota 38. Ver en Internet: <http://goo.gl/2jYla>

¹⁰⁸ Información estadística obtenida de la Socióloga, Master en Estadística, y consultora de la CEPAL, Soledad Parada, en entrevista en abril de 2011.

¹⁰⁹ II Seminario Internacional de Transparencia, Santiago, 21 de abril 2011, taller 3: Periodismo y Derecho de Acceso a Información Pública. En Internet: <http://goo.gl/JNs8U>

¹¹⁰ Presentación de Carola Fuentes en el II Seminario Internacional de Transparencia, taller 3, Periodismo y Derecho a la Información Pública. Santiago, abril de 2011. Ver en Internet en: <http://goo.gl/74wjN>.

en el informe del VII Barómetro referido, esta vez no con profesionales de la prensa, pero sí con estudiantes en calidad de licenciados en periodismo¹¹¹ o ad-ports a serlo).

No obstante el no uso y el desconocimiento general de esta herramienta, los estudiantes sí conocían los casos emblemáticos en que aparecía el tema de la transparencia. Por ejemplo, el Caso Río Cóndor (lo de Marcel Claude y la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, explicado en el capítulo 1; el Caso Mirage; el Caso de memorias y balances de la Fundación Futuro, etc.

En el desarrollo de esta asignatura, en el segundo semestre de 2010, los alumnos pidieron información a diferentes organismos públicos sobre 10 temas distintos. Al terminar el proceso, se dieron cuenta, principalmente, que al utilizar esta herramienta, tal como lo indica la Ley, entre las instancias que reciben las peticiones, existe:

- Desconocimiento en funcionarios.
- Disparidad en la forma de la solicitud.
- Problemas técnicos.
- Desconocimiento de la metodología.

En relación con lo técnico o tecnológico hubo dificultades para que se cargara la página, pedían claves que eran algo engorrosas, etc.¹¹². Además, se constataron aspectos improcedentes, como que ciertas entidades públicas pidieran RUT y otros datos personales en la solicitud de información.

Sobre el mismo tema, y considerando el procedimiento y la posibilidad de realizarlo en forma virtual, Carola Fuentes, expone su experiencia en la investigación que hizo sobre el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN).

Esta indagación, que duró 18 meses, incluyó la realización de 29 solicitudes de acceso a la información y dos recursos de amparo ante el Consejo para la Transparencia¹¹³. Finalmente, culminó con el reportaje transmitido por CNN “*Minas de Oro, desechos de muerte*”¹¹⁴, el 25 de octubre de 2010, en horario *prime* (10 p.m.)¹¹⁵, y que tuvo un alto impacto mediático¹¹⁶.

¹¹¹ En Chile, la norma general, dado que la ley lo permite, es que el grado de licenciatura se obtiene al cuarto año de carrera. Más detalles en nota 14 del NC3.

¹¹² Los detalles de todos estos datos se pueden ver en la presentación de Carola Fuentes. (Ver nota 47).

¹¹³ Blog de Revista Paula, en artículo publicado el 27 de octubre de 2010. en: <http://goo.gl/O68w5>

¹¹⁴ Cabe mencionar que este reportaje, si bien fue transmitido por CNN, donde trabaja Carola Fuentes, la periodista autora de ese trabajo, la investigación fue auspiciada por el Centro de Investigación Periodística, CIPER y por la Universidad Diego Portales, UDP. Detalles en nota 15 del NC3.

La periodista agregó que para crear el reportaje tuvo que hacer varias veces solicitudes de información por mail, por teléfono, en persona y, finalmente, por e-mail. En virtud de esa experiencia, se deduce que el procedimiento, en términos fácticos, no es siempre lo suficientemente claro y la plataforma tecnológica no siempre lo acompaña debidamente.

Esto evidencia que las evaluaciones a nivel macro y micro coinciden. Los resultados de una gran masa anónima, de ciudadanos y profesionales de la prensa, dentro de los cuales la mayoría no son muy conocedores de esta herramienta, son consistentes con los de un reducido grupo de estudiantes que sí aprendió a aplicarla. Pero, ¿qué pasa con los usuarios avezados de este recurso? Nos referimos a quienes realizan investigación periodística, particularmente, en medios como CIPER Chile y El Mostrador.

CIPER y El Mostrador

“*CIPER, por lejos*” contestó Mariana Merino, Encargada de Comunicaciones del Consejo de Transparencia, cuando se le consultó: ¿Cuál medio es el que más solicitudes de información hace al Consejo de Transparencia?¹¹⁷.

Al respecto, y cotejando lo anterior, Pedro Ramírez, periodista del Centro de Investigación Periodística, CIPER, dijo, en la misma instancia, que CIPER había realizado a la fecha 240 solicitudes usando este recurso¹¹⁸.

Considerando que la Ley se promulgó en abril de 2009, a dos años, se puede afirmar que CIPER, desde que esta Ley existe, ha hecho 10 solicitudes mensuales. Si lo relacionamos con los datos entregados por el VII Barómetro, donde la mayoría de los profesionales de la prensa, en los mismos dos años, no había usado ninguna o una sola vez esta herramienta, y los que la habían usado, lo habían hecho en promedio 10 veces en un año. En virtud de ello, se podría evidenciar que CIPER usa significativamente más esta herramienta que cualquier otro medio de comunicación.

Pero, como la misma Mariana Merino dice, no existen registros de medios y periodistas en el Consejo, pues eso no se pregunta en el formulario de solicitud. Se sabe que

¹¹⁵ Sobre los antecedentes de este documental y el horario en que sería impartido, hay una noticia de CNN del 25 de octubre de 2010. En Internet ver en: <http://goo.gl/Z006b>

¹¹⁶ Hay comentarios de este reportaje en El Blog de Paula, como se refirió en la nota 51, Zancada y CNN, entre otros. Detalles en nota 16 del CN3.

¹¹⁷ Entrevista a Mariana Merino, en taller 3 del II Seminario Internacional de Transparencia. Santiago, 20 de abril de 2011.

¹¹⁸ Presentación de Pedro Ramírez, de CIPER, abril de 2011 en taller 3 del II Seminario Internacional de Transparencia.

son personas de medios porque los encargados de revisar las peticiones del Consejo ya conocen a los profesionales o porque han visto los reportajes y relacionan los nombres. En ocasiones, los solicitantes, voluntariamente, señalan que son periodistas y/o que trabajan en algún medio.

Es más, a veces se pueden usar “*palos blancos*”, alude Merino, y se usan nombres falsos o solicitudes a nombres de personas anónimas, justamente, porque no se quiere evidenciar que la investigación podría aparecer en la prensa.

El indiscutido primer lugar de CIPER Chile en utilizar la Ley de Acceso a la Información Pública en reportajes de investigación periodística es, justamente, uno de los elementos que lo sustenta como objeto de análisis.

Si bien la medición cuantitativa de la utilización de la Ley es un antecedente importante, no es el único elemento a considerar a la hora de estudiar la experiencia de este centro de investigación. CIPER ha ganado numerosos premios de calidad y generado reportajes con alto impacto a nivel nacional, entre otros hitos relevantes a la hora de su evaluación.

Algunos de los reportajes premiados que generaron impacto social fueron referidos por Mónica González, Directora de CIPER, en un artículo que recientemente publicó la prestigiosa revista “*Revista Harvard Review*”. En él, González dice: “*Ni siquiera cuando publicamos la increíble investigación “Viaje al fondo de la biblioteca de Pinochet”, que revelaba una faceta inédita y absolutamente desconocida del ex dictador, hubo réplicas. Pero sí mucha lectura en la web. Ese texto de Cristóbal Peña logró el prestigiado premio al mejor reportaje del año de la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (FNPI). Un galardón que ningún chileno había obtenido antes*”.

“*Hasta que el 17 de marzo de 2008 subimos a nuestro portal una investigación que demandó más de dos meses de trabajo de tres periodistas. Detallamos las múltiples irregularidades en la licitación de la plataforma tecnológica, de comunicaciones e informática del Registro Civil, a la empresa india TATA Consultancy Services BPO Chile S.A., para administrar la base de datos de todos los chilenos (US\$80 millones)*”.

“*Al día siguiente el ministro de Justicia anuló la licitación, al subsiguiente licenció a la plana mayor del Registro Civil y tres días después entregó la información de CIPER al Ministerio Público iniciando la investigación judicial. Por primera vez fueron inculcados*

ejecutivos de una empresa privada, el socio invisible en la corrupción. El escándalo obligó a todos los medios a citarnos. Y desde entonces nos ganamos el respeto del medio. Supimos con certeza cuál era nuestro camino. Esa investigación se ganó varios premios. Y se han sumado muchos otros”¹¹⁹.

En dicho texto, Mónica González relata también, en forma detallada, el nacimiento de este Centro, que no se financia con publicidad. Esta iniciativa contó con alguien que creyó y apoyó esta idea, Álvaro Saieh, uno de los empresarios más importantes de Chile, dueño principal –entre otras inversiones- de COPESA. La idea, que para algunos era un sueño, y para otros una locura, como la misma González comenta en el artículo, vio la luz en forma definitiva en el 2007¹²⁰.

Sobre CIPER, cabe mencionar que se concibe como una entidad que utilizará todas las normas y leyes que existen en la legislación chilena para procurarse información, aunque no en forma exclusiva. Es decir, se conciben todas las herramientas éticas (entrevistas, constataciones en terreno, etc.) que permitan realizar un trabajo de alta calidad.

Ahora bien, sobre la necesidad de obtener documentos, y el modo de hacerlo, Pedro Ramírez relata sus inicios:

“Nosotros inicialmente solicitábamos información basándonos en las leyes que existían en ese momento, que eran la Ley de base de la administración pública, la Ley de abuso de publicidad, todas las leyes que tenían que ver con el tema comunicacional, directa o tangencialmente.

Y entonces invocábamos a ese cúmulo de leyes, apoyados en un texto que generamos con unos abogados y una investigación que hizo Jhon Dinges¹²¹.

Entonces, Jhon Dinges investigaba el tema del diario El Clarín en Chile. Y él, con el respaldo de varios abogados y periodistas, elaboró una carta con la cual solicitó información amparado en este conjunto de normas.

Y nosotros tomamos ese conjunto de normas, y empezamos a replicar esa carta para pedir distintas cosas. Documentos del Transantiago, cuando estaba la “escoba”, y

¹¹⁹ El artículo en español fue publicado en el sitio web de CIPER en abril de 2011. Link a la página web de CIPER pertinente: <http://goo.gl/tB21L>.

¹²⁰ CIPER se financia en su mayor parte por COPESA, no siendo parte de dicho Consorcio. Más detalles en nota 17 del NC3.

¹²¹ Jhon Dinges, actualmente, es profesor de periodismo en la U. de Columbia. Es co-fundador del Centro de Investigación e Información Periodística (CIPER), Santiago de Chile, que comenzó a funcionar en mayo de 2007, y director ejecutivo de la sin fines de lucro Centro de Investigación y la Información (CIINFO).

queríamos saber “bueno, qué pasó aquí”, y no nos contentaban las informaciones oficiales, entonces nosotros dijimos vamos a los documentos.

Pero, ese conjunto de normas tenía una debilidad, que es que no establecía sanciones. Entonces, yo podía pedirle al Ministro, Subsecretario, jefe de división, al Presidente de la República, y él no estaba obligado a entregármela, aunque la norma dijera: “está obligado a entregar la información y hacerla pública”. Si no hay una sanción, era como ver llover...¹²²

Al respecto, Pedro Ramírez explica que el hecho de que la Ley de transparencia tenga plazos y sanciones es un avance muy significativo y es por lo cual CIPER hace mucho uso de este recurso.

El estudio que se hace de El Mostrador responde a otras consideraciones.

Según Mariana Merino, los medios y/o periodistas más habitúes del Consejo para la Transparencia, después de CIPER, provinieron primero del equipo liderado por la periodista María Octavia Rivas, editora de Crónica de la Tercera. Eso tras la aparición de este recurso, en el 2009¹²³.

Luego, la “*posta*”, como dijo Merino, la tomó gente de El Mercurio. De los otros medios, según la entrevistada, nada era cuantitativamente importante.

Entonces: ¿Por qué El Mostrador?

Por su independencia.

Es decir, CIPER se considera a sí mismo un medio independiente. Así lo señala en su sitio Web, en “*acerca de*”, donde explicita que es una entidad sin fines de lucro y sin filtraciones políticas y partidistas.

Ahora, cabe especificar que si bien CIPER es financiado en casi su totalidad por COPESA, también recibe fondos de dos Fundaciones que apoyan la independencia de contenido: la Fundación Ford y Open Society. Además, y lo más importante en cuanto a su calidad de independiente, es que CIPER no es parte de COPESA, y su pauta es completamente manejada por la directora, Mónica González.

Según Pedro Ramírez, COPESA, desde el nacimiento de CIPER, nunca ha intervenido ni en el contenido ni en el modo de abordar un tema. Es más, los directivos de

¹²² Entrevista a Pedro Ramírez, diciembre de 2010

¹²³ Entrevista a Mariana Merino, II Seminario Internacional de Transparencia. Santiago, 20 de abril de 2011.

la plana mayor de COPESA han señalado a CIPER la satisfacción por su trabajo realizado¹²⁴.

La mayor parte de los otros medios que habían usado la Ley de transparencia (La Tercera, La Segunda, etc.) son parte de COPESA o El Mercurio: los dos grandes duopolios mediáticos del país. Por ende, su vinculación les restaba independencia de los conglomerados económicos.

De los medios autodefinidos como independientes, el que tiene mayor trayectoria es el diario electrónico El Mostrador, que nace en marzo del año 2000.

Este calificativo de “*independiente*” se lo dio Federico Johannon, uno de los actuales miembros del directorio de este diario *on line*, y uno de los fundadores. En una entrevista realizada en marzo de 2011, Johannon se refirió específicamente a la independencia del medio de grupos fácticos económicos:

“El Mostrador surge en 1998 cuando toman preso, retienen como decían en esa época, a Pinochet en Londres, y la prensa se uniformó. Y todos los visos y señales de diversidad y pluralismo que hubo, se acabaron. Y las grandes cadenas de medios se uniformaron.

Un grupo de profesionales, más o menos jóvenes, de aquella época, nos juntamos y dijimos algo hay que hacer en contrario. Y dijimos hay que crear un medio. Si otros no lo hacen, lo haremos nosotros.

Y ese fue el espíritu fundador para aportar diversidad, pluralismo, con un contenido independiente de los grandes poderes. Entiéndase Iglesia, partidos, conglomerados empresariales; un medio independiente. Ese es el estímulo fundador. De ese equipo todos quedan. Eso parte el 98. Se juntaron las platas durante el 99. Y ya a principios del 2000 nacimos, oficialmente en marzo de ese año. Y de ahí no hemos parado”¹²⁵.

¹²⁴ Pedro Ramírez, periodista de CIPER desde sus inicios, en entrevista. Diciembre 2010.

¹²⁵ El Mostrador se financia con publicidad en su mayor parte. Y en un pequeño porcentaje, es por suscripción a archivos históricos, único contenido reservado que actualmente hay en dicho diario. Federico Johannon, en marzo 2011). El origen de este medio, en resumen, se cuenta en la nota 18 del NC3.

En términos administrativos hay un directorio de la empresa. Sus integrantes no son directores del diario sino miembros de la mesa directiva empresarial de La Plaza S.A., compañía dueña de El Mostrador. En ese directorio está Federico Johannon, y el Presidente es Germán Olmedo. Su director es Mirko Macari.

En el último tiempo, El Mostrador publicó reportajes usando la Ley de Transparencia, que fueron golpes noticiosos y que al igual como algunos de CIPER: “*cortaron cabezas*” de personeros relevantes dentro de la escena política chilena. Así comentó Jorge Molina¹²⁶, uno de los periodistas que escribió esos textos.

Asimismo, ambos medios funcionan solamente en plataformas *on line*. Esto los hace, de alguna manera, formalmente, comparables. Al respecto, Johannon dice que este formato fue elegido “*de cara al futuro, sabíamos que el mundo que se venía era digital, y no nos equivocamos*”.

Desde CIPER, Pedro Ramírez, señala que internet le acomoda mucho a lo que CIPER hace, porque permite linkear documentos completos.

Con la experiencia de estos dos medios, más las mediciones recientes, es posible realizar una evaluación empírica, en cuanto al uso de la Ley de transparencia como recurso en investigación periodística.

La investigación periodística

Para Pedro Ramírez, CIPER es el único sitio en Chile que realiza investigación periodística sistemáticamente. Además, es investigación periodística sobre temas de interés público, agrega.

El interés público, según Ramírez sería todo aquello que aporta al debate público, dejando de lado los temas de mera entretención. Se refiere, particularmente, a temas que contribuyan a la sociedad. Sobre eso, comenta:

“Al final del tema, y a vuelta de página de todo, tú te preguntas cómo es posible que se hayan financiado subvenciones públicas, como en este hogar de menores en San Felipe. Cómo es posible que las donaciones que recibían estas personas, para atender a estos niños, hubiesen terminado en bienes inmuebles que favorecieron a estas religiosas.”

¹²⁶ Entrevista a Jorge Molina, diciembre de 2010.

Finalmente, siempre hay una pregunta abierta, que tiene que ver con el rol de ciertas instancias públicas, o de políticas públicas, que a lo mejor son incompletas, o que no dan cuenta de la fiscalización que tiene que hacerse sobre el uso de los bienes, etc. etc.

Entonces, cuando tú vas al secuestro de Cristián Edwards, estás viendo cómo se comportó el Estado en ese momento respecto de un secuestro como éste. Y qué políticas se adoptaron, y si estuvieron bien o si estuvieron mal. Cómo lo hizo Carabineros, cómo lo hizo Investigaciones.

Entonces, si bien pudiesen ser como hechos históricos, como cosas que pasaron hace mucho tiempo, tú estás, en el fondo, planteando un tema que tiene que ver con cómo se organiza la sociedad, o cómo se organiza el Estado”¹²⁷.

Ramírez considera también que hay otros medios que han hecho investigación periodística, a veces muy bien, con cierta frecuencia a veces, como Contacto, Informe Especial, Reportajes de La Tercera y El Mercurio, entre otros. Menciona, además, el sitio web Archivos Chile¹²⁸, asociado a la Universidad de Chile, y al Centro de Investigación e Información (CIINFO) de Washington, que organiza y financia el proyecto, donde participa Jhon Dinges, uno de los fundadores de CIPER Chile.

Sin embargo, hay una discusión de fondo en el periodismo chileno y tiene que ver con qué se considera investigación periodística. Respecto a este debate, Ramírez señala:

“La investigación periodística en general es un concepto bien amplio. Los teóricos suelen hablar de investigación periodística como aquél periodismo que se dedica a escudriñar en aquellas cosas que permanecen ocultas, o que están reservadas. Hay investigación periodística que se expresa en reportajes que pueden ser interpretativos o en reportajes que pueden ser informativos.

En la medida en que tú ocupes reportajes estrictamente informativos, que es más bien lo que hacemos nosotros acá en CIPER, donde no hay opinión del periodista sino exhibición pura y dura de la información, tú puedes tener reportajes que sean meramente descriptivos. O sea que describan una situación, o describan un hecho, y por lo tanto no es necesario recopilar documentos, revisar archivos, etc.

¹²⁷ Entrevista a Pedro Ramírez, marzo de 2011.

¹²⁸ El sitio web de Archivos Chile es este: <http://archivoschile.org/?cat=17>

Y a veces también te toca hacer reportajes de investigación informativos, que requieren mucha documentación, mucha recopilación de antecedentes, que requieren de documentos ocultos o reservados, o que son de difícil consecución, difíciles de obtener”¹²⁹.

Por otra parte, Jorge Molina, de El Mostrador, define el trabajo de investigación periodística de la siguiente manera:

“Si tuviéramos que definir, la investigación periodística es el camino para llegar a una publicación más larga y más profunda. Idealmente con algo que sea totalmente desconocido. Esto quiere decir la revelación, el destape, de un secreto bien guardado.

O el destape de un “medio secreto” en el marco de algo que se conoce. Pero en cuyo caso la lógica interna está dada por eso. Un trabajo más largo por consecución de otra serie de cosas, todas desconocidas, antes de poder publicar. Y el reporte, básicamente, tiene que ver con adelantarte al resto, conocer mucha gente, tener muchas fuentes de información y golpear”¹³⁰.

Según Jorge Molina, desarrollar este género periodístico en Chile no es una tarea compleja. Realizar investigación periodística, según él, es fácil, si se sabe qué es lo que se va a pedir, ya sea mediante fuentes o vía normas. El procedimiento es sencillo, señala. Al respecto comenta, además:

“Fácil. Fácil. Es fácil pa` (sic) mí. Es que llevo muchos años en esto. Claro al principio esto es ensayo y error, nadie te enseña. Tú podí` (sic) pasarte 5 años en la universidad aprendiendo a investigar y da lo mismo. O sea, no importa lo que te enseñen, no vale na` (sic) en todo caso.

Esto se hace en la calle. Porque tú podí (sic) pedir entrevistas, podí (sic) aprender cómo funcionan las cosas, pero hay un montón de mañas y cosas que suceden en lo cotidiano. Que si tú no las viví (sic), si no estay (sic), si no cachai (sic), si no tení (sic) fuentes de información, si no sabí (sic) cómo tratar una fuente, si no sabí (sic) cómo convencer a una fuente para que te cuente, el resto vale madre”¹³¹.

Para Ramírez, en cambio, el éxito de la investigación periodística depende de la pauta. Al respecto menciona: *“Yo diría que la dificultad está en la obtención de la información. Muchas veces esa información es difícil obtenerla porque requiere mucho*

¹²⁹ Entrevista a Pedro Ramírez, diciembre de 2010.

¹³⁰ Entrevista a Jorge Molina, diciembre de 2010

¹³¹ Ibid ídem.

trabajo en terreno. Hay un trabajo que hicimos, que es un muy buen ejemplo para lo que estamos hablando, que es un reportaje que hizo Juan Pablo Figueroa sobre las zonas ocupadas en Santiago”.

“Así llaman en CIPER a las zonas donde hay un alto número de poblaciones marginales concentradas en un espacio geográfico reducido, las cuales, además, no cuentan con los servicios básicos para su subsistencia, como son comisarías, hospitales, bancos, supermercados y otros. Casos como estos se registran en comunas como Puente Alto y La Pintana, donde las viviendas se encuentran a más de 5 kilómetros de dichos servicios”.

Esta investigación fue seleccionada entre los 10 finalistas del gran premio de Periodismo Lorenzo Natali de la Comisión Europea. Este reportaje, según Ramírez *es un trabajo que pareciera ser de una simpleza brutal. Sin embargo, “lo que tienes que hacer es ir a estas poblaciones y empezar a medir qué tan lejos les queda un banco, qué tan lejos les queda un supermercado. Pero, por una parte, requiere, primero, generar las confianzas con los núcleos de residentes de esas poblaciones, que es una gran labor. Que te reciban, que te cuenten sus problemas. Que no es fácil, tampoco es difícil, pero requiere tiempo, agrega.*

La realidad que se visibiliza en esta investigación es brutal. *Servicios de Aguas Andinas no entran a esas poblaciones. Chilectra tampoco... Correos no entra... Por un problema de delincuencia, de agresiones, que está reflejado dentro del reportaje, señala el periodista de CIPER.*

En este caso, en el cual el trabajo de investigación es más bien vivencial, descriptivo, y no requiere acceder a bases de datos, se demuestra que hay de una forma de hacer investigación periodística. *“Las bases de datos respecto de estos temas no existen, ni siquiera en el SERVIU, ni si quiera en Ministerio de Vivienda”, señala.*

Esta otra forma de hacer periodismo no es simple y, no hay duda, que al igual que lo que hace Jorge Molina en El Mostrador, también es periodismo de investigación.

Reportajes de este tipo requieren diseño, estrategia y tiempo. En este caso, *“es un trabajo que tomó meses hacerlo”, indica Ramírez.*

“Es un trabajo con posibilidad para expertos en temas sociológicos y empresas. Como el Metro, por ejemplo, que nos ha pedido las bases de datos que surgieron de esta

investigación para desarrollar ellos sus propios proyectos o proyecciones de crecimiento, intervención en comunas. Entonces es un trabajo de una muy buena factura, que toma mucho tiempo”, argumentan en CIPER.

“Por otra parte, tienes trabajos que son súper simples, como conocer cuáles son las declaraciones patrimoniales de los senadores, por ejemplo. Y eso tomó un montón de tiempo porque efectivamente había un grado de dificultad en la consecución de la información. Que debe ser pública, y que en la práctica, yo te diría, que efectivamente es pública pero que tiene una cantidad de trabas para obtenerla...

Después que nosotros hicimos el reportaje sobre el patrimonio de los senadores, no diría como consecuencia del reportaje, pero sí es un hecho que después del reportaje, efectivamente, se facilitaron, se simplificaron, las formas de consulta de las declaraciones patrimoniales de los senadores, que hoy día pueden ser consultadas por internet.

Y ese es un trabajo que nos tomó mucho tiempo, porque tuvimos que trasladarnos hasta Valparaíso. Varios días, copiarlas a mano, porque no estaba permitido tener copias fotostáticas ni fotográficas, y, por lo tanto, tuvimos que copiar todas las declaraciones a mano. Una vez copiadas a mano, pasarlas a un formato que nos permitiera publicarlas.

Una de las conclusiones que dejó en evidencia esta investigación periodística de CIPER Chile es la centralización de la información. En el caso del patrimonio de los parlamentarios, por ejemplo, *“si tú vives en Antofagasta, y quieres saber cuál es la declaración patrimonial de tu senador, tenías que trasladarte hasta Valparaíso, pedir el original y copiarlo. Porque podías leerlo, pero no podías sacarle una fotocopia, por ejemplo. Entonces ahí hay una dificultad en la artesanía del trabajo”.*

Ramírez agrega que *“luego, lo que nosotros hicimos fue comparar cada declaración patrimonial con las bases de datos que tienen que ver con bienes raíces, automóviles, acciones en empresas en sociedades anónimas abiertas, etc. Y eso arrojó finalmente, muchos meses después, un resultado que mostró, que había una cantidad importante de senadores que registraban, en estos registros públicos y privados, bienes no incorporados en sus declaraciones patrimoniales”.*

Producto de dicho trabajo se pudo constatar que existía una incongruencia entre la declaración patrimonial y la información registrada en bases de datos públicas, privadas y comerciales respecto a inmuebles que podían tener todas estas autoridades.

“O sea, si en la mañana le entregas a un periodista una pauta para que la desarrolle durante el día, trabajando en un diario o una radio, puede ser que esa pauta la resuelva en dos horas, tres horas y antes de ir a almorzar la tenga lista. O puede ser que se demore todo el día, y al final sólo cumpla con un porcentaje de lo que tú le estás pidiendo, y a las seis de la tarde te entregue parte de lo que tú quieres.

Si tú le pides que entreviste al papa, es más o menos complicado. Si le pides que saque una declaración a una persona de la farándula, tal vez sea más fácil.

La dificultad tú la puedes medir de muchas maneras. Por el tiempo que toma, por el tipo de documentos que requiere, por las bases de datos que hay que consultar, porque si los documentos están ocultos hay que pedirlos a través de la Ley de transparencia, etcétera, indica Pedro Ramírez de CIPER.

Molina y Ramírez, concuerdan en algo: “Hoy día se ha simplificado mucho el trabajo, o se ha facilitado más que simplificado, por el hecho de contar con la Ley de transparencia”¹³².

Empero, para el periodismo no todo se resuelve con los tiempos de acceso a la información. Un elemento fundamental para el sustento de todo reportaje es la validación de los datos utilizados. Para Pedro Ramírez, por ejemplo, es importante procurar validar las informaciones que se exhiben de la mejor manera posible. Para ello, los documentos son importantes, pero no siempre son lo único. De hecho, comenta que hay muchos reportajes en CIPER que no contienen documentos, porque no se requieren o porque no existen.

Para Molina, en tanto, la validez de una información está dada por quién la publica. Al respecto dice:

“La afirmación está avalada porque la digo yo no más, ese es el tema. Si no me desmienten. Si no, no podríamos publicar nada. O sea, yo pongo todos los días mi cogote, cada vez que publico algo.

Yo tengo fuentes de información, que es “LA” fuente. El tipo me dice A, y yo sé que es cierto. Si no, logro confirmarlo por otro lado. Pero si yo sé que es cierto, yo pongo mi cogote. Porque yo sé que esa fuente, es 1000 puntos confiable.

¹³² Entrevista a Pedro Ramírez, diciembre de 2010.

Es que a veces se puede (tener los documentos), y a veces no se puede. Es por eso no más. O sea al público le podrá gustar o no, pero para mí no es tema. A mí lo que me interesa es que esté la información”¹³³

Considerando ambas visiones, se podría considerar la investigación periodística como el estudio de un tema en profundidad, que normalmente requiere un tiempo mayor, o mucho mayor, al reporte cotidiano de un diario. Se facilita con la pericia de saber qué exactamente se está buscando y dónde se debe buscar.

Lograr obtener la información necesaria puede ser dificultoso y/o lento por diversos motivos (cosas físicas y prácticas, necesidad de generar confianzas, etc.). Al respecto la Ley de transparencia ha sido un recurso muy útil. Finalmente, la facilidad o no de este tipo de investigación está dada mayormente por la pauta.

La pauta

Todos los lunes a las 9:30 a.m. se junta la docena de periodistas que conforman el grueso del equipo permanente de El Mostrador para definir la pauta de la semana. En este medio es más práctico el trabajo, ya que aquí no se trabaja por secciones, sino como un gran conjunto¹³⁴.

En cada pauta se da cierta libertad a la hora de proponer temas. En este sentido, según Miguel Paz, subdirector de El Mostrador, ocurre lo siguiente:

“Cada periodista presenta sus propuestas más importantes, se discuten entre todos y se hace un análisis proyectivo de los sucesos que ocurrirán en la semana. Cada uno queda con temas asignados y se va viendo en la semana cómo van (si salen o se caen, fechas de entrega, etc.). También durante la semana, y como la coyuntura cambia, se va actualizando la pauta desde el director y subdirector a los periodistas, y a su vez los periodistas nos actualizan de temas nuevos que el lunes aún no tenían en carpeta.

Los periodistas de El Mostrador son multitareas, eso significa que si bien cada uno es especialista y tiene a cargo un sector, también son capaces de escribir y reportear de materias ajenas a su experticia. Ejemplo: Felipe Saleh es periodista de cultura y espectáculos, pero a su vez tiene el talento y la capacidad suficiente para hacer un buen

¹³³ Entrevista a Jorge Molina, diciembre de 2010.

¹³⁴ Entrevista con Federico Johannon, marzo de 2011.

perfil de un actor político relevante. Cuando los temas están listos son editados por el director y publicados en la fecha que él determine”¹³⁵

Miguel Paz también comenta que la pauta de los lunes es fija, y que durante la semana no hay pauta sino que los periodistas hablan directo con el director o el subdirector.

En cuanto a plazos en El Mostrador, Paz indica que son breves, es decir, que hay un día o dos, máximo tres para reportear y publicar.

La temporalidad es diferente en CIPER, ya que no hay un día fijo. El proceso se da “*con cierta periodicidad*”, como dice Pedro Ramírez, lo cual en la práctica no es muy regular, pero se podría hablar de cada dos o tres semanas.

“Las reuniones (en CIPER) son largas, terminamos agotados. Toda la mañana o toda la tarde. O se han dado casos que es todo el día. Son momentos en que realmente nos ponemos a pensar en perspectiva y para eso no son reuniones ultra ejecutivas. Y con todo el respeto que me merecen los fabricantes de cereales o los vendedores de zapatos, nosotros no hacemos ni cereales ni zapatos”¹³⁶, puntualiza Pedro Ramírez.

En esa reunión, en la que participan los nueve miembros del equipo, se presenta una diversidad de temas. Puede que alguien llegue con siete y otro con nueve. Luego de la discusión en la mesa, se resuelve una batería de seis a siete temas. Esta decisión, si bien es discutida muy colectivamente, es finalmente tomada por la directora de CIPER, la periodista Mónica González.

Los temas se asignan a uno o dos periodistas, quienes a partir de ese momento serán los encargados de investigar. Para ello, se hacen múltiples reuniones bilaterales con la jefatura, de modo de ir conversando sobre cómo van las pesquisas: en qué se está entrapado; en qué, por el contrario hay luces, etc. Ahí, el rol de Mónica González como directora y de Francisca Skonik, como editora, es orientar.

Sobre este proceso de definición temática en CIPER, Pedro Ramírez comenta: ***“La pauta es no sólo una reunión donde uno discute ideas, y dice que aquí puede haber un hecho que puede originar una investigación, un reportaje. Ahí viene cómo vas a investigar. Y esa es la parte más delicada de la pauta, que es organizar un método de trabajo”***.

¹³⁵ Entrevista a Miguel Paz, abril de 2011.

¹³⁶ Entrevista a Pedro Ramírez, marzo de 2011.

Ramírez es enfático en señalar que el periodismo es una artesanía y entonces cada reportaje tiene una forma de aproximación distinta a otra.

“Si lo vas a hacer documentándote en un archivo público, o en un archivo privado, si vas a tener que tener acceso a un documento que está oculto, si vas a necesitar que una fuente te cuente algo, si vas a tener que hacer un trabajo de campo, de terreno y entrevistar veinte personas en una población, en una villa, en una ciudad, no sé. O si es una mezcla de todas estas variables, archivo, entrevistas, etc. Y por tanto es súper importante entender la pauta como un proceso más que como una reunión en la cual se identifica una idea y hay que sentarse a escribir.

La pauta es un proceso en el cual tú identificas un método de trabajo. El editor es una persona que se compenetra en el trabajo del periodista, y que está permanentemente preguntándole en qué está, qué obtuvo, qué caminos hay, ayudándolo a establecer qué caminos deben ser desechados, en qué caminos se debe insistir, por qué ruta se pueden obtener mejores resultados, provocando la imaginación del periodista, incentivándolo a resolver los conflictos que se pueden crear en la búsqueda de la información, teniendo un control permanente de los avances del periodista, o si está estancado. Ver si vale la pena seguir, o insistir, o si a lo mejor hay que explorar por otras partes. Esa fórmula de trabajo es la nuestra”, indica Pedro Ramírez.

En CIPER consideran tener al menos tres artículos subidos por semana al sitio web, lo que implica que la mayor parte del equipo está trabajando simultáneamente entre uno y tres temas.

En El Mostrador es diferente. Cada cual hace lo suyo en forma diaria o casi diaria. La pauta es fija, es una reunión.

En CIPER en cambio se concibe como un proceso, donde al final, en palabras del propio Ramírez: *“Culmina en el hecho en que tú tienes tan discutido el tema con el periodista, tan conversado con él, que el periodista cuando se sienta a escribir sabe, tiene bien claro qué es lo que se está esperando de su trabajo.*

Agrega: *“Cuando el periodista escribe, como editor no te encuentras con sorpresas que te traen una cosa que es 50% distinta a lo que tú esperabas que te entregaran. Porque tú ya antes tienes discutida la estructura del artículo, el lead ya sabes por dónde va, qué fotos vamos a ocupar, cómo lo vas a graficar, si vamos a poner un mapa o una infografía”.*

Entonces cuando el editor recibe, el 80% de su trabajo ya está hecho. El editor no puede ser un tipo que se dedique sólo a cambiar y arreglar, porque mientras menos arregle, mejor. Y significa que ha habido mejor comunicación entre el editor y su periodista. Entonces el método de trabajo acá es de una conversación permanente, y amplia”¹³⁷, señalan en CIPER Chile.

A cada investigación se le asigna un plazo, pero éste es relativo y depende de las necesidades de cada caso. El desarrollo de toda investigación se va conversando frecuente y profundamente, indica Pedro Ramírez.

¿Público o privado?

CIPER ha utilizado la Ley de Acceso a la Información Pública sistemáticamente como un recurso de investigación, sobre todo para develar temas que son de interés público. En dicho proceso investigativo, según Pedro Ramírez, en CIPER se han encontrado con “*variadas respuestas*”.

En este ejercicio investigativo, consistente en dilucidar aspectos relevantes de la administración pública para el periodismo, Ramírez relata situaciones en las cuales han quedado al descubierto diversos casos de malos y buenos resultados obtenidos al solicitar información.

Por ejemplo, en el caso de Carabineros de Chile, ellos siempre dan respuesta a las solicitudes de información hecha por periodistas. “*Nos mandaban esas cartas larguísimas, donde nos decía que, en su lucha contra no sé qué, y su permanente preocupación por la ciudadanía, ha ejecutado toda...*”. Pero nunca se entregaba la respuesta a lo que se solicitaba en concreto. Había sólo una respuesta formal, recuerda Ramírez.

“Nosotros estuvimos en un lapso de más de un año solicitándole a Carabineros Información que no nos entregaban, y, finalmente, tuvimos que ir a la Subsecretaría de Carabineros a pedirla, al Ministerio de Defensa, etc.”, señalan en CIPER.

“*Después vienen formas intermedias, como la del Transporte, en que nos dimos el trabajo de pedir los documentos del Transantiago. Se demoraron, nos pasaron de allá, pa’ca (sic), pero al final los entregaron*”.

Pero no todas las solicitudes se han encontrado con dificultades a la hora de buscar respuestas. Según Ramírez: “*Después hubo respuestas muy buenas, como cuando hicimos*

¹³⁷ Entrevista a Pedro Ramírez, realizada, el 11 de marzo de 2011.

la investigación sobre las farmacias y los laboratorios, que tenían un cúmulo de sanciones, mucho antes del caso de colusión en los precios”.

Nosotros detectamos que desde el origen de la liberación de precios en las farmacias en el '78, '79 y '80, cuando se empezaron a aplicar las primeras políticas neoliberales, bajo la dictadura militar, las farmacias y laboratorios fueron clientes frecuentes de lo que fue la Comisión Nacional Económica Antimonopolio, y posteriormente de la Fiscalía Nacional Económica.

Entonces, acá todos los años habían sanciones, represiones, tarjeta amarilla, tarjeta rosada y entonces nosotros hicimos una investigación sobre eso.

Y en la Fiscalía Nacional Económica, y antimonopolio, nos abrieron sus archivos y nos mostraron todo lo que ellos tenían, muchas cosas, sin existir todavía la Ley de transparencia.

Ramírez agrega que “a veces se da ese caso”. En situaciones como estas se apela más a la amabilidad y al temperamento del funcionario público que a la legislación de transparencia. Sin embargo, también hay una alta dosis de precisión periodística en el éxito de la solicitud: “cuando tú tocas esa tecla precisa, que es ese funcionario, entonces esa persona va a colaborar contigo con entusiasmo”, indican en el Centro de Investigación Periodística CIPER.

“Pero eso tiene que ver no con la norma; tiene que ver con un criterio que se enseña en las escuelas de periodismo, o que debiese enseñarse, que es el tratamiento empático con la fuente. Que tú te pongas en el lugar de la fuente y que generes una corriente de entendimiento, solidaridad proactiva, empatía, que te permita lograr que esa fuente te entregue la información que tú estás requiriendo¹³⁸”, refuerza Ramírez.

Y, por supuesto, en CIPER también han recibido respuestas negativas frente a algunas solicitudes.

Un ejemplo es el caso de la solicitud de información sobre el patrimonio de los senadores. En ese caso CIPER recibió respuesta y no se pudo apelar al Consejo de Transparencia, pues este sólo tiene incidencia en la administración central (con algunas excepciones, como los municipios), pero no en el poder judicial ni el legislativo.

¹³⁸ Entrevista a Pedro Ramírez, diciembre de 2010.

Es decir, aunque haya información pública, de todas maneras se puede obtener una respuesta negativa, como en el caso referido.

Voto disidente

También han existido casos donde las solicitudes han sido finalmente negadas por el Consejo de Transparencia, pese a que CIPER apela al criterio de información pública.

Una de ellas se dio en el caso de la Fundación Futuro.

En esta ocasión se da cuenta de las razones para negar la información:

“Decisión acordada con el voto disidente del Consejero don Roberto Guerrero Valenzuela quien estima que el presente amparo debió rechazarse por las siguientes razones:

1. Que la Ley de Transparencia califica como información pública aquella contenida en documentos que sirven de sustento o complemento directo y esencial para actos y resoluciones de la administración del Estado, los fundamentos de dichos actos y resoluciones y, además, toda otra información que obre en poder de los órganos de la administración.
2. Que, a diferencia de la mayoría, estima que no puede entenderse que todo documento de origen particular que obre en poder de la administración del Estado debe ser considerado público. Por el contrario, una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico exige que para dar carácter público a una información de origen particular que detenta la administración, aquella debe ser el fundamento o el sustento o complemento directo y esencial de una actuación administrativa. En otras palabras, debe relacionarse directamente con el ejercicio actual de funciones públicas y no simplemente con el ejercicio hipotético, como ocurre en este caso dado que la información entregada no ha dado pie al ejercicio de ninguna fiscalización concreta por parte de la Subsecretaría requerida.
3. Entender lo contrario implicaría que la mera entrega de un documento de origen privado a la administración mutaría su naturaleza jurídica a la de un documento público, cuestión que a este disidente parece excesiva.
4. Que tampoco se ha acreditado qué interés público reviste la información solicitada en este caso, de manera de ponderar éste con la protección de la esfera de privacidad que legítimamente corresponde a la Fundación Futuro en cuanto persona jurídica de

derecho privado, ni se han requerido mayores diligencias para verificarlo dado que la mayoría de los Consejeros ha estimado que, a la inversa, lo que debía acreditarse para declarar la reserva era el daño concreto que provocaría la difusión de esta información.

5. Que en tales condiciones procede, a juicio de quien suscribe esta disidencia, “declarar que las memorias, balances y actas solicitadas a la Subsecretaría de Justicia no constituyen información pública” (Decisión amparo Rol A309-09, del Consejo de Transparencia, 10.09.2009)”¹³⁹.

Lo que en el fondo indica el Consejero Roberto Guerrero es que no está de acuerdo con que la información solicitada por CIPER sea legítimamente pública, pese a encontrarse en propiedad de una institución gubernamental.

La aprobación en cambio, apela a la legalidad. Es decir, acoge el argumento de CIPER, bajo el amparo de la Ley donde se establece que la información es pública. Y dada la no expresión de causal de excepción por parte de la Fundación Futuro, el Consejo falla a favor de CIPER.

Entonces hay evidentemente disparidad de criterios, incluso dentro de quienes dirimen. Es ahí donde surge la pregunta: ¿Cómo tener una posición justa? Aparentemente la respuesta es ahondar en el tema de la legalidad versus la legitimidad.

Información legítimamente pública

“Legalidad es una cosa y la legitimidad es otra. Hubo un tiempo que en este país era legal torturar. Hubo una época en que se generaron normas para que en Chile se torturara. Ahora, frente a esa legalidad, yo puedo revelarme”, dice Pedro Ramírez, cuando se le pregunta por las razones que esgrime el consejero disidente.

Entonces queda la pregunta si la información es en principio privada, legítimamente privada -como por ejemplo cuánto se gana-, o si esa información es pública.

Ramírez señala: *“Si la Ley te exige que deposites información en una entidad pública, la Ley te está diciendo que en principio esa información no es privada, es pública, en el sentido que le pertenece al Estado. Cómo, ¿Puede el fiscalizador saber si tienes que pagar o no impuestos? ¿Cómo financiamos los hospitales y las escuelas, si esa información*

(comercial), que es tan sensible para mí, no está en un organismo público? Ahora el tema es: ¿debe tener acceso cualquiera a este registro? Y es ahí cuando nosotros decimos: toda información que está en una repartición pública, es pública, y salvo excepciones puede ser conocida por cualquiera que lo solicite. Y ahí es cuando tienes que demostrarme la excepcionalidad”¹⁴⁰

Entonces esa información es pública, no es privada. Ahora, eso no significa que yo pueda llegar y pedirla (porque hay protección de datos, de intimidad e intereses, y por lo tanto hay que evidenciar la excepcionalidad).

“Por eso, si la Fundación Futuro quiere que se le trate como Fundación y, por tanto, ella tenga derecho a un régimen tributario especial, con una serie de beneficios, entonces esa información no es de ellos, es pública”¹⁴¹.

Ramírez da cuenta de que finalmente la ciudadanía tiene derecho a saber qué pasa con sus impuestos, si se les da el uso contemplado y debido, o no. Y por eso la información que apela a eso es legítimamente pública. Por ende, *“yo creo que el señor disidente está confundido”*, concluye Ramírez.

In situ...

Jorge Molina, de El Mostrador, dice, respecto a la Ley de transparencia que *“si está ahí, se puede usar, es una herramienta pero no es más que una herramienta”*. Además, comenta que él -en general- opta por las *“fuentes clandestinas”*, como las denomina. Es decir, *“por los artilugios de la vieja escuela”*. O sea, *“saber cómo y dónde conseguir las cosas”*, apunta.

A su vez, Ramírez y CIPER, contemplan entre sus principios hacer uso de todos los recursos que la Ley facilite. Eso no significa que esta herramienta (la Ley de transparencia) tenga prioridad.

Pedro Ramírez, de hecho, comenta: *“Si yo estoy investigando la entrada a Chile de medicamentos sin su guía de despacho y tengo el documento X que demuestra la información, es una piedra angular del reportaje. Pero si yo entrevisto al encargado y me dice que sí, que él recibió tales cosas, en tales fechas, etcétera. Ambas cosas son probatorias e importantes. Y cada una de ellas es suficiente por sí sola.*

¹³⁹ Ver nota 68, segundo link.

¹⁴⁰ Entrevista a Pedro Ramírez, marzo de 2011.

Lo otro, a la inversa. Por ejemplo, estoy investigando la exportación ilegal de armas de FAMA y tengo a un sargento que dice: “sabe qué, yo esa noche llené un avión del ejército que habían dado de baja”. Y tengo un testimonio de una autoridad marcial. Ahora, si tengo una guía de despacho que prueba eso, aquello es más importante. Por lo tanto, si un testimonio o un documento, es más importante depende de la investigación que estés haciendo. Puede ser una, u otra, o pueden ser complementarias”¹⁴²

Además, ambos profesionales coinciden en que el talón de Aquiles de este recurso son los plazos. Aspecto negativo que ya habían señalado antes el Presidente del Colegio de Periodistas, Marcelo Castillo, y otros personeros.

Jorge Molina dice: *“Yo, la verdad es que valoro la Ley de transparencia, encuentro que es un avance bacán (sic). Es un avance, porque yo creo que a las personas les permite, por un lado, pedir la información que el Estado tiene que darles, porque sí y porque sí, no más.*

El Estado es el que trabaja para ti, el Estado es el que te tiene que construir hospitales, y el Estado es el que te tiene que revelar la información, porque tú tení (sic) derecho a saber en qué se gastan los impuestos.

Yo quiero saber cuánto le pagan a Perico. Yo quiero saber a cuánto le subieron el sueldo y por qué. Yo quiero saber, si el tipo es del Estado, y el Estado es público. Ese es el tema de fondo que hay, y yo creo que ese es el avance. El ciudadano de a pie puede fiscalizar al Estado.

Yo consigo las cosas con o sin ley. Yo prefiero conseguirla sin Ley, me demoro menos. O sea, prefiero la clandestinidad mil veces más. Prefiero conseguírmelas haciéndome amigo de la secretaria, del abogado, del estafeta, de las cuestiones más chicas. Ahí está. Esas personas que están ahí te permiten obviar la Ley de transparencia. Para que te vai` (sic) a demorar un mes, si lo podí (sic) tener en cinco minutos. Yo, lo único que no permito es pagarles a las fuentes”¹⁴³.

Si consideramos que la prensa trabaja con la inmediatez, este recurso no pasa de ser uno más, y no siempre el mejor. En ocasiones, como dice Molina, es la vía más adecuada o

¹⁴¹ Entrevista a Pedro Ramírez, diciembre de 2010.

¹⁴² Entrevista a Pedro Ramírez, marzo de 2011

¹⁴³ Entrevista a Jorge Molina, diciembre de 2010.

la menos complicada. Incluso, a veces es la única forma para conseguir algo, o es menos riesgosa. Y he ahí cuando cobra un valor especial.

Ramírez es enfático al señalar las virtudes prácticas de la Ley. Lo que cambió con ella, para el bien de la investigación periodística, fue que esta norma estableció plazos y sanciones, ámbitos que no existían.

Antes de esta Ley las entidades no estaban obligadas a responder ante una solicitud de información. Si no lo hacían, no pasaba nada. Además, no había estipulación de plazos legales. Y si bien los mencionados plazos son considerados aún excesivos por los profesionales de la prensa, al menos existen. Y existe una instancia a la cual recurrir en caso de querer apelar, “*el Consejo para la Transparencia*”.

Para estos periodistas que han utilizado este recurso, la Ley de Transparencia es una herramienta útil, pero no es la *panacea*. Ellos siguen utilizando las fuentes habituales, y si pueden evitarse la espera que genera la ley, lo harán, pues, ante todo buscan informar verazmente, pero también lo más rápido posible, dado que el golpe noticioso es un anhelo intrínseco a la profesión.

El tema de los plazos, para Molina y Ramírez, es un factor importante para no usar esta herramienta. Eso quizá podría explicar por qué tan sólo el 2,04% de quienes han usado este recurso, declararon ser periodistas en el Informe Estadístico de Solicitudes 23, de la Comisión de Probidad y Transparencia del Gobierno de Chile, publicado en febrero de 2011¹⁴⁴.

Ahora, si bien el informe “*Obstáculos a la Información Pública: una revisión de casos ciudadanos*”¹⁴⁵, afirma que uno de los principales problemas del poco uso de esta Ley por parte de la ciudadanía sería el desconocimiento, eventualmente esa causa no se aplica, o no a ese nivel, a los profesionales de la prensa.

En este sentido, la opinión del abogado de la Asociación chilena de municipalidades Armando Aravena es clave. “*Yo creo que hay medios de comunicación que no lo necesitan (recurrir a la Ley de transparencia) porque disponen de la información directamente. En Chile tenemos la concentración de los medios de comunicación y hay medios que no necesitan ocupar la ley para obtener información. Sin embargo, hay otros medios de*

¹⁴⁴ Fuente: <http://goo.gl/StZ3S>. Más detalles en nota 18 del NC3.

¹⁴⁵ Op cit,,

comunicación para quienes la única forma de tener información es la Ley de transparencia”¹⁴⁶.

Otro factor clave en que coinciden los periodistas es en la efectividad, en saber pedir información usando la ley de transparencia.

Al respecto, Ramírez explica que es importante saber qué documento exacto pedir y dónde. Por ejemplo, explica que se deben pedir documentos que ya existen, no que requieran consolidar información, porque eso implica un tiempo y un costo no previstos, y por ende, lo más probable es que se niegue la información amparados en ese motivo.

Molina es experto en eso, sabe perfectamente qué y dónde pedir. Se puede tardar cinco (5) minutos en google, en averiguar un par de cosas tal que en un (1) minuto pueda saber cómo proceder. “Eso lo da años de moverse en tribunales”, agrega Molina.

No obstante, ambos profesionales son insistentes en declarar que esta Ley está hecha para los ciudadanos, quienes no requieren ayuda legal para realizar solicitudes. Este hecho lo refuerza Ramírez, quien considera *“que mientras menos abogados, mejor”*.

Sin embargo, Ramírez reconoce que CIPER, en algunos casos, ha contado con ayuda legal para realizar algunas gestiones.

Pero es en el Seminario Internacional de Transparencia, realizado en 2011 en Santiago, donde Pedro Ramírez dio cuenta de su experiencia en CIPER. Al respecto comentó que *“otro tipo de aspectos que CIPER ha visto, en su experiencia, tiene que ver con las solicitudes de información por internet. Del Ministerio del Interior, y otras entidades, que le han obligado a hacer una solicitud formal pero donde es casi imposible hacer seguimiento a la solicitud, porque no se ingresa con un código. Nos parece que el CPLT debería contar con formas que le permitan velar por el buen funcionamiento de las solicitudes que se hacen por internet, o en su defecto, hacer un buen seguimiento de las solicitudes que se hacen por mano.*

A objeto de evitar complicaciones en sus solicitudes, Ramírez señala que han debido mejorar la forma en que solicitan información, con el fin de evitar objeciones. *“Una estrategia para los periodistas, que a nosotros nos ha resultado es dividir la solicitud en diferentes pedidos. Y eso además permite esconder un poco la pelota a los funcionarios, si uno no quiere que se enteren de lo que se anda buscando”*.

¹⁴⁶ Entrevista a Armando Aravena, diciembre 2010.

“Yo diría que esta Ley es muy útil para los periodistas y a nosotros nos ha servido mucho; pero esta es una vía, y nosotros somos periodistas, y la información la conseguimos como sea”¹⁴⁷, finaliza el periodista de CIPER.

Las problemáticas que se desprenden de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública suelen ser de diverso tipo. Por ejemplo, sobre algunas de las falencias que expuso Pedro Ramírez ya hay algunos reconocimientos y avances. La idea es evitar enfrentarse a rechazos de solicitudes por aspectos de forma como la falta de fecha y otros aspectos menores.

En cuanto a la incapacidad de rastrear, ordenar y organizar eficientemente la información, y digitalizarla, Soledad Ferreiro (Directora de la Biblioteca del Congreso Nacional), en el mismo Seminario, puso sobre la mesa el tema de la necesaria coordinación del Archivo Nacional con el Consejo de Transparencia, de modo de custodiar y organizar debidamente la historia del país.

En relación con el tema del código que permita hacer seguimiento de los procesos, el gobierno firmó el 15 de abril de 2011 un convenio para proveer a la ciudadanía de una plataforma tecnológica con el concepto de ventanilla única para estandarizar el formato de solicitud de información en todas las reparticiones públicas, aunque aún no está activo¹⁴⁸.

A diferencia de la plataforma gubernamental, una de las entidades de la sociedad civil que promueve el empoderamiento ciudadano en torno a sus derechos de información, Vota Inteligente, el 21 de abril lanzó su plataforma *on line* única que facilita la petición de información, y que sí está activa¹⁴⁹.

Así, las experiencias de CIPER Chile y El Mostrador evidencian que hay fuerza para mejorar las cosas, tal como hace una década atrás Hernán Larraín ideó, cuando comenzó a promover esta Ley.

Ahora: ¿Existe voluntad política para mejorar? ¿Hay una agenda al respecto? ¿Hay recursos contemplados para ello?

Con la puesta en marcha de esta Ley, la democracia chilena ha dado un salto cualitativo, poniendo a disposición de toda la población un sinnúmero de archivos,

¹⁴⁷ Exposición de Pedro Ramírez en el Seminario Internacional de Transparencia, abril de 2011.

¹⁴⁸ Ver artículo relacionado: <http://goo.gl/QdQFM>

¹⁴⁹ Ver artículo y link en: <http://goo.gl/WH9I2>

informaciones y contenidos que fortifican a la sociedad y transparentan el quehacer de la administración pública.

El hecho de dotar de mayor información a la ciudadanía es un elemento que contribuye a la convivencia democrática, potencia la libertad de expresión –en la medida que hay ciudadanos más informados- y entrega un poderoso instrumento a los periodistas para el desarrollo de sus investigaciones.

A través de esta Ley, se busca convertir al Estado en una puerta abierta a sus ciudadanos, en un aparato moderno y eficiente, que dé respuesta a los hechos de corrupción e irregularidades que se generaron durante la primera década del siglo XXI en Chile.

La materialización de una normativa que deja entrever las acciones de las entidades gubernamentales es una iniciativa que se constituye en una herramienta eficaz contra la corrupción en manos de la sociedad civil y, sobre todo, en manos de los periodistas. Es así, como se manifiesta el Derecho de acceso de la información pública para los ciudadanos, instalando a la democracia chilena a la altura de las democracias modernas imperantes en el resto del mundo.

Esta Ley es un instrumento elaborado para ser usado por cualquier persona, sin necesidad de ser ciudadano chileno y/o mayor de edad. Tiene como fin entregar, a quien lo requiera, información pública de los diferentes organismos del Estado.

En este sentido, el periodismo -como disciplina- se ve favorecido frente a la irrupción de esta norma, ya que le permite a los profesionales de las comunicaciones acudir de manera directa a las fuentes gubernamentales: ministerios, subsecretarías, intendencias, gobernaciones y municipalidades, entre otras.

La ley de Transparencia se yergue como un mecanismo legal que permite exigir respuestas a las autoridades sobre distintos tipos de información, obligándolas a pronunciarse en plazos estipulados por la misma Ley. De lo contrario, establece sanciones, las cuales exponen a los funcionarios públicos –incluso- al descuento de su remuneración, en caso de persistir en la negación de información.

En la medida que el acceso a información pública es un derecho, dado por Ley, este cuerpo legal se constituye en una herramienta válida para el ejercicio del periodismo, especialmente para el desarrollo del periodismo de investigación. Así lo asume CIPER Chile, medio que ha usado en mayor número la Ley de transparencia en la esfera nacional.

Grandes revelaciones y temas de interés público se han dado a conocer desde el año 2009 a la fecha gracias a esta normativa.

Mientras más se facilita el acceso a la información pública, más periodismo de investigación se produce y, por ende, más ciudadanos se informan. Esto destaca y evidencia el aporte significativo y plausible de la Ley 20.285, salvaguardando la libertad de expresión, derecho tanpreciado en el mundo entero.

Con esto, la práctica del secretismo en Chile comienza a ser cada vez más cuestionada y de ahí su tendencia a desaparecer, ya que los organismos no pueden apelar a cualquier argumento para negar información.

Sin embargo, el aporte que la Ley 20.285 hace al sistema democrático no se condice con los niveles de acceso que se logran desde la ciudadanía. Paradójicamente, una norma que fue elaborada para el uso de las personas es desconocida por gran parte de la población, complicando el éxito de su objetivo final, lograr un Estado más cercano. En contraposición a esta situación, algunos periodistas han hecho un gran uso de este instrumento legal.

Pero, la Ley de transparencia se ha “elitizado” y centralizado. Los recurrentes son en su mayoría personas universitarias y residentes en la Región Metropolitana, lo que obliga necesariamente a las autoridades a revisar el funcionamiento y difusión de esta norma, si su objetivo es verdaderamente “democratizar la información”.

Las experiencias internacionales en materia de transparencia y probidad, aparte de servir de guía y orientación, permitieron que Chile se acercara e instalara en la agenda internacional, donde la integración a la OCDE se dio, entre otras cosas, por la modernización de las normas de transparencia y la erradicación de la corrupción en los Estados que integran este cuerpo multinacional.

Con la Ley de transparencia se mejoraron los mecanismos de control de la gestión pública por parte del organismo fiscalizador creado para este propósito, el Consejo para la Transparencia (CPLT), y se fortalecieron las responsabilidades sociales a la hora de ejercer control, el cual se ha visto fortalecido con la labor de la investigación periodística.

El trabajo desarrollado por los Senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri, por tanto, en la elaboración y aprobación de esta Ley, ha sido reconocido por diversos actores de la contingencia nacional, donde se encuentra el Presidente del Colegio de Periodistas, Marcelo Castillo, quien ve en esta Ley una gran oportunidad para el desarrollo del

periodismo de investigación en Chile, tal como lo hace CIPER en la actualidad. Con esta Ley se ha puesto a disposición de la gente y de los periodistas un canal de información que facilita el acceso a las fuentes informativas, pero no es una fuente en sí. Las fuentes periodísticas son las reparticiones públicas a las cuales se logra acceder con esta norma.

Sin embargo, para su perfeccionamiento se debe asumir como crítica principal lo planteado por distintas vías, en el sentido de mejorar y acortar los tiempos de entrega de la información, reduciendo los plazos de respuesta. Esto, se traduciría en una importante contribución para el periodismo, para el derecho a la información y para la libertad de expresión.

Hoy, la velocidad con la que se transmiten los datos y la inmediatez que brindan los actuales medios de comunicación es algo que crece exponencialmente. El avance tecnológico y la irrupción de redes sociales y sitios web's de denuncias han hecho que la carretera de la información ande cada día con mayor celeridad. Lo mismo ocurre con el periodismo, el cual se ve expuesto a la necesidad de exigir respuestas instantáneas. Estado + Internet + Periodismo es una nomenclatura que define los sistemas de comunicación actual.

Es por ello que los medios periodísticos que se destacan en la utilización de la Ley de transparencia, como herramienta para realizar investigaciones periodísticas, son – justamente- los medios escritos en formato electrónico, como son los casos citados en este reportaje: Ciper Chile y El Mostrador. Es el primero de éstos el que lidera las solicitudes a través de esta vía.

La necesidad de respuesta inmediata coarta a los medios audiovisuales y los obliga a buscar respuestas, por otras vías, en el menor tiempo posible, marginándose así del uso de esta herramienta legal.

En este escenario, la Ley de transparencia como mecanismo facilitador de información amparado por el CPLT tiene grandes desafíos futuros en términos de modificación de plazos y estructura de uso que pueden resultar complejos para algunos usuarios. Todo esto como parte del mejoramiento continuo que se aplica en organismos públicos, lo que favorecerá tanto a periodistas y medios, como a la ciudadanía en general, validándose así su objetivo principal: acercar y transparentar el rol del Estado.

Sin lugar a dudas, CIPER es el medio de comunicación que lidera el desarrollo del periodismo de investigación utilizando la Ley de Acceso a la Información Pública en Chile. Como un principio articulado desde la cima hacia la totalidad de los integrantes del Centro de Investigación Periodística, la norma legal que vela por la transparencia del Estado se ha constituido en una de las principales herramientas para el acceso de los periodistas a información pública.

Con la Ley 20.285, medios como CIPER, El Mostrador y cualquiera que lo solicite puede acceder de manera directa a las fuentes informativas, teniendo acceso a documentos de la administración del Estado que antes sólo circulaban al interior del sistema público.

Los plazos, las sanciones y la existencia de un órgano promotor que vela por el respeto de la normativa de transparencia en Chile, también son elementos que han contribuido al éxito de este cuerpo legal en la sociedad chilena y, particularmente, en el acceso a información pública que hoy tienen los periodistas. Sin embargo, otra de las debilidades está, justamente, en el ordenamiento que los servicios públicos tienen a la hora de concretar las respuestas a las solicitudes de los ciudadanos y los profesionales de la comunicación. La base tecnológica centralizada es un proyecto que se encuentra en proceso de instalación, con lo cual los tiempos de respuesta deberían tender a mejorar, logrando hacer más eficiente la demanda de información por parte de la ciudadanía.

Cabe señalar que el Consejo para la Transparencia es el último organismo donde los ciudadanos y los periodistas pueden apelar frente a la denegación de información pública. A dicha instancia, y a diferencia del alto número de requerimientos que CIPER registra en el CPLT (15), el diario electrónico El Mostrador ha recurrido sólo en una oportunidad. Sin embargo, los veinte días hábiles de plazo (20) pueden transformarse fácilmente en meses y hasta un año a la hora de llevar los reclamos ante el Consejo para la Transparencia.

Sin embargo, el éxito de CIPER contrasta con lo desarrollado por los medios de comunicación regionales, donde el uso y aplicación de esta Ley es virtualmente nulo. Así, y tal como lo plantea el estudio Barómetro, queda en evidencia que aún hay una brecha y desconocimiento en una gran proporción de periodistas y estudiantes de las comunicaciones. Esto lo reafirma el escuálido 2,05% de solicitudes presentadas por periodistas, según el Informe de la Comisión de Probidad y Transparencia.

Finalmente, la diferencia existente entre los medios de comunicación escritos y los medios audiovisuales -a excepción de CNN Chile- radica en el distanciamiento y nulo acceso que éstos últimos tienen en el uso de la Ley. He aquí una gran tarea para los periodistas de Radio y Televisión. CIPER Chile ya ha hecho su trabajo; falta ver qué pasa de ahora en adelante con el resto de la industria periodística.

BIBLIOGRAFÍA

Entrevistas:

- 1- Entrevista personal a Marcelo Castillo.
- 2- Entrevista a Gladys Camacho.
- 3- Entrevista personal a Jaime Gazmuri, noviembre de 2010.
- 4- Entrevista personal a Federico Johannon, 30 de marzo 2011
- 5- Entrevista personal a Hernán Larrain, 5 de enero de 2011 en el Congreso Nacional.
- 6- Entrevista personal a Mariana Merino, 21 de abril de 2011.
- 7- Entrevista personal a Jorge Molina, 24 diciembre de 2010.
- 8- Entrevista personal a Juan Pablo Olmedo, diciembre de 2010.
- 9- Entrevista personal a Pedro Ramírez, 11 de marzo de 2011

- 10- Entrevista por mail a Patricia De Lucio, enero 2011. .
- 11- Entrevista por mail: abogado Claudio Magliona. La Información fue enviada por el abogado Magliona el 11 de abril de 2011.
- 12- Entrevista por mail a Miguel Paz. Información entregada el 5 y el 8 de abril de 2011

Bibliografía:

- 13- Access-info.org, en el documento: “El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos”, de junio de 2010. La Información del documento de la Organización Access-info.org está disponible en Internet en: <http://goo.gl/HodgQ>
- 14- Alasdair, Roberts. “Acceso a la información gubernamental: compendio de temas, y es el capítulo 2 de la Publicación “La llave para la democracia” (con la edición de Laura Neuman), realizada por el Centro Carter. Publicado en noviembre de 2002, p 8-13. Información Disponible en Internet en: <http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>

- 15- Barros, Alejandro. Presentación en Seminario de Transparencia. Santiago de Chile, 21 de abril de 2011. Disponible en Internet en: <http://goo.gl/icuiR>
- 16- Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile. “Historia de la Ley de Transparencia”. Introducción, página 5 (documento en pdf). 4 de enero de 2005. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/h3S6U>
- 17- Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile. “Jaime Gazmuri”. Disponible en Internet en: http://biografias.bcn.cl/wiki/Jaime_Gazmuri_Mujica.
- 18- Biblioteca del Congreso Nacional. Resumen de Ley n° 20.285 sobre acceso a la información pública. 2009. Información disponible en Internet: <http://goo.gl/r60Xr>
- 19- Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile, Resumen de Ley n° 20.285 sobre acceso a la información pública. Información disponible en Internet: <http://www.bcn.cl/ley-transparencia/resumen-ley-transparencia>.
- 20- Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile. “Sobre protección de la vida privada”. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/EN8vo>
- 21- Diario online CoLatina.com. Bokova, Irina. Citada y referido por Iván Escobar, en el 3 de mayo de 2010 a las 11:30 am. La información está disponible en Internet en: <http://goo.gl/i1CBp>
- 22- Callan, Richard. En el Capítulo “El acceso a la información: ¿para que sirve? ¿y como se utiliza? De la Publicación “La llave para la democracia” (con la edición de Laura Neuman), realizada por el Centro Carter. Publicado en noviembre de 2002, p 16. Información Disponible en Internet en: <http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>
- 23- Calland, Richard. “El acceso a la información: ¿Para qué sirve? ¿Y cómo se utiliza?” en Laura Neuman. . *Op. Cit.* p. 18.”. Citado por Ernesto Villanueva, en “Derecho de Acceso a la comunicación Pública en Latinoamérica”, Publicación del Instituto de Investigaciones jurídicas serie doctrina jurídica Núm. 165. Esto fue el año 2003, en la página XXXII. La información está disponible en Internet en: <http://goo.gl/MtpYQ>
- 24- Canal 13, Teletrece, “Niño de 10 años interpuso reclamo ante el Consejo para la Transparencia”, Chile, 8 de julio de 2010. Información Disponible en Internet; <http://tele13.13.cl/noticias/nacional/18398.htm>
- 25- CIPER, “Acerca de”. Información disponible en Internet en: www.ciperchile.cl

- 26- Ciper. “Consejo para la Transparencia ordena entregar a CIPER memorias y balances de fundación de Piñera” Particularmente el link a donde se muestra el documento con la resolución. 10 de febrero de 2010. En Internet el artículo en <http://goo.gl/Xhkby> y la resolución respectiva del CT: <http://goo.gl/WBtq9>
- 27- CIPER. “Ciper en “Revista Harvard Review of Latin América””. Santiago de Chile, abril de 2011. Información disponible en Internet: <http://goo.gl/tB21L>
- 28- Consejo para la Transparencia. “SEGPRES y Consejo para la Transparencia firman convenio para desarrollar Portal de Transparencia” Sin fecha de publicación (pero posiblemente de abril de 2011, fecha en la que fue obtenida). Información disponible en Internet <http://goo.gl/QdQFM>
- 29- Consejo para la Transparencia. “Decisión Amparo Rol C 485-09. Entidad pública: Servicio de Salud Metropolitano Norte. Requirente: Juan Pablo Figueroa Lasch”. Con ingreso referido e: Ingreso Congreso 06.11.2009”. Santiago de Chile, 6 de noviembre de 2009. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/8SI91>
- 30- Consejo para la Transparencia. “Se mantiene alza en reclamos ante el CPLT”. Noticias. Santiago de Chile, 5 de abril de 2011. Información disponible en Internet en: <http://www.consejotransparencia.cl/se-mantiene-alza-en-reclamos-ante-el-cplt/consejo/2011-04-05/162055.html> .
- 31- Corporación Participa, Fundación Pro-Acceso, Fundación Ciudadano Inteligente, Fundación Pro Bono y Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales. “Obstáculos a la Información Pública: una revisión de casos ciudadanos”, publicado el 5 de abril de 2011. Información disponible en Internet en el sitio Web de las organizaciones referidas. Entre ellas, Participa: <http://www.participa.cl/archives/2830.p.1>.
- 32- Corporación Participa, Fundación Pro-Acceso, Fundación Ciudadano Inteligente, Fundación Pro Bono y la Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales, Publicado por la Red de Organizaciones sociales (socios INCIDE) por los derechos de acceso a la información pública y participación ciudadana. INCIDE., Santiago de Chile, 5 de abril de 2011. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/2jY1a>.

- 33- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Casos Contenidos (Fallo) Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Información disponible en Internet <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>
- 34- Constitución Política de la República de Chile. Artículo 12º, Capítulo III “De los derechos y deberes constitucionales”, Ed. 1980.
- 35- CNN en Chile. “Así se opinó sobre "Minas de oro, desechos de muerte"”. 29 de octubre de 2010. Información disponible en Internet <http://goo.gl/9waeO>)
- 36- Disreali, Benjamin, citado por Laura Neuman, en: Neuman, Laura. “La llave para la democracia” (con la edición de Laura Neuman. Publicado por el Centro Carter en Noviembre de 2002, p.6). Información Disponible en Internet en: <http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>
- 37- El Mercurio. “Consejo para la Transparencia y SEGPRES firman convenio para centralizar toda la información pública”. Publicado en cuerpo C, página 2, sección “Política”. Santiago de Chile, jueves 14 de abril de 2011.
- 38- El Mercurio. “Chilenos presentan casi cien solicitudes de acceso a información pública por día”. Escrito por Ximena Pérez. Santiago de Chile, 11 de febrero 2011.
- 39- El Milenio, diario online. “El derecho a saber, el derecho a vivir”. Escrito por Verónica Calderón y Rocío Ramos. México, 16 de noviembre de 2008. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/7IZft>
- 40- El Mostrador, diario online. Columna. “Longueira y Lagos”. Santiago de Chile, 17 de enero de 2004. Información disponible en Internet en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2003/01/17/longueira-y-lagos/>.
- 41- El Mostrado. “Aún persisten las barreras y obstáculos al acceso de la información pública”, escrito por Hans Hansen. Santiago de Chile, 5 de abril de 2011, Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/b7qME>
- 42- Ferreiro, Soledad. Presentación en II Seminario Internacional de Transparencia. Santiago de Chile, 21 de abril de 2011. Disponible en Internet en: <http://goo.gl/9A8rL>
- 43- Fredes, Miguel Ignacio: “El derecho de acceso a la información pública en Chile: estado del arte en materia jurídica”. Publicado por la Web para profesionales de la comunicación iberoamericanos, Saladeprensa.com. Marzo de 2001. (Año IV, Vol 2, p.41). Información disponible en Internet en: <http://www.saladeprensa.org/art327.htm>

- 44- Fuentes, Carola. Presentación en el II Seminario Internacional de Transparencia. Santiago de Chile, 20 de abril de 2011. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/74wjN> .
- 45- Revista Paula. Blog. “Documental “Minas de oro, desechos de muerte” (mencionan a la autora, a Carola Fuentes). Publicado en sección noticias (sin autor explicitado). Santiago de Chile, 27 de octubre 2010. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/O68w5>
- 46- Fuentes, Carola. “Minas de Oro, desechos de muerte”. Documental transmitido por el canal de Televisión de CNN en Chile. Disponible en el canal web de CNN , de 25 de octubre de 2010. En Internet ver en: <http://goo.gl/Z006b>
- 47- Fundación de la Prensa. “Barómetro de Acceso a la Información”. Diapositiva 23: “Evaluación de la Ley de transparencia: ¿Cómo calificaría la disposición encontrada en los funcionarios públicos para entregar la información requerida?”. Santiago de Chile, noviembre de 2010. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/f35oE>
- 48- Fundación de la Prensa. “Barómetro de Acceso a la Información, noviembre de 2010. Diapositiva 16: Aspecto que más dificulta o inhibe el acceso a información en Chile. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/08f4n> .
- 49- Fundación PROACCESO. Antecedentes. Información disponible en Internet http://www.proacceso.cl/qu_es_pro_acceso
- 50- Fundación PROACCESO. “Corte Interamericana de Derechos Humanos condena a Chile”. Santiago de Chile, 11 de octubre de 2006. Información disponible en Internet: <http://goo.gl/TRkUW> .
- 51- Fundación PROACCESO. “Periodistas hacen poco uso de la ley”. 1 de diciembre de 2010. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/se1hQ>
- 52- Habeasdataorg.cl. “Improcedencia del ejercicio “implícito” o “tácito” y paralelo del habeas data, con ocasión de las peticiones o acciones de amparo al derecho de acceso de la Ley 20.285.” (Sin autor natural identificado). Publicado en el sitio web de la entidad el 23 de marzo de 2011. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/drbl1W> .
- 53- Heusser, Felipe. Presentación en taller del II Seminario Internacional de Transparencia. Santiago de Chile, 21 de abril de 2011, sección talleres. Disponible en Internet: <http://goo.gl/uAf8N>

- 54- Ley de Acceso a la Información Pública 20.285. Artículo 35, Título VI, “De las infracciones y sanciones”.
- 55- Ley de Transparencia. Comisión de Probidad. Sección quienes somos. Información disponible en Internet: <http://goo.gl/Z98Ys>
- 56- Ley de Transparencia. Tratados internacionales. Información disponible en Internet en: <http://www.leydetransparencia.gob.cl/documentos/tratados-internacionales> . Sitio web sin fecha de actualización. Información obtenida el 10 de abril de 2011.
- 57- Magliona, Claudio. “Habeas data y Protección de datos Personales en Chile”. No sale fecha de publicación. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/SGi3a> (primer enlace).
- 58- Magliona, Claudio. Reseña profesional. Información disponible en Internet <http://www.garciamagliona.cl/pdf/Claudio%20Magliona.pdf>
- 59- Méndez, Alfredo. Intervención como panelista en taller 5 del II Seminario Internacional de Transparencia de 2011. Santiago de Chile, 21 de abril de 2011. Su presentación está disponible en Internet <http://goo.gl/xxexU> .
- 60- Méndez, Alfredo. Infomex (<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>) . Citado en Presentación II Seminario Internacional de Transparencia. Santiago de Chile, abril 2011, en sección talleres. Información disponible en Internet: <http://goo.gl/aGFyN>
- 61- Diario La Nación. “Con Pinochet Jr., juez reactiva investigación de Pinocheques”. Escrito por Luis Narváez. Chile, 30 de septiembre de 2009. Disponible en Internet en: <http://goo.gl/AAKW2>
- 62- Organización de Estados Americanos (OEA). Pacto San José de Costa Rica, Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica en relación a “La Libertad de pensamiento y de expresión”. Ed. 1993,
- 63- Paz, Miguel; Silva, Macarena. “Acceso a información pública en Chile: Análisis comparado de los niveles de acceso a información pública en el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en los períodos 1998 y 2006-2007”. Tesis para optar al título Profesional de Periodista. Universidad ARCIS. Santiago de Chile, 2009.

- 64- II Seminario Internacional de Transparencia. Santiago de Chile, 20 y 21 de abril de 2011:
<http://www.consejotransparencia.cl/seminario/site/edic/base/port/multimedia.html>
- 65- II Seminario Internacional de Transparencia. Santiago, 21 de abril 2011, taller 3: Periodismo y Derecho de Acceso a Información Pública. Información disponible en Internet: <http://goo.gl/JNs8U>
- 66- Sitio web del Carter Center: <http://www.cartercenter.org> .
- 67- Sitio web de Felipe Heusser:
http://web.me.com/fheusser/Sitio_web_3/Home/Home.html
- 68- Sitio web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): <http://goo.gl/YRV9J> (Sin fecha de publicación publicada. Fecha de obtención de la Información, abril de 2011).
- 69- Sitio web Consejo Transparencia, sección quiénes son los consejeros. Información disponible Internet: <http://www.consejotransparencia.cl/quienes-son-los-consejeros/consejo/2009-04-09/102229.html> .Obtenida en abril de 2011.
- 70- Sitio web oficial del Gobierno de INDA: National Advisory Council, del Gobierno de India. La información está disponible en Internet en: <http://nac.nic.in/members/aruna.htm> . (Según el sitio web, la última actualización de la información del mismo fue realizada el 11 de marzo de 2011).
- 71- Sitio web de InfoMex e: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>
- 72- Sitio web de los Magassy Award. Premio Magsasay Award para Aruna Roy en 2000. Información disponible en Internet: <http://www.rmaf.org.ph/> .
- 73- Sitio web del Premio Nobel de la Paz. Nominación para Aruna Roy en el 2005. Información disponible en Internet: <http://goo.gl/dfD63>).
- 74- Sitio web Open Society <http://www.soros.org/> .
- 75- Sitio web de la Organización Mazdoor Kisan Shakti Sangathan:
<http://www.mkssindia.org/>.
- 76- Sitio web del "WORLD-WIDE ASIAN-EURASIAN HUMAN RIGHTS FORUM". Reseña de Aruna Roy. 13 de noviembre de 2008. La información está disponible en Internet en: <http://word.world-citizenship.org/wp-archive/2543> .

- 77- Villanueva, Ernesto. “Derecho de Acceso a la Comunicación Pública en Latinoamérica”, Publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica. Núm. 165. 2003, en la pág. XXIV del capítulo 1. Información disponible ver en Internet en: <http://goo.gl/MtpYQ>
- 78- Villanueva, Ernesto. “Derecho de Acceso a la Información y organización ciudadana en México”. Publicado por la Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Autónoma de México (UNAM). Sin fecha de publicación. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/nnFGz>
- 79- Villanueva, Ernesto. Mini referencia Curricular. Información disponible en Internet en <http://goo.gl/aDyAl>
- 80- Votainteligente.cl. Compromiso entre Votainteligente y Open Society. Información disponible en Internet en http://www.votainteligente.cl/images/stories/Contrato%20OSI_Votainteligente.pdf
- 81- Universidad Diego Portales. “VII Barómetro de Acceso a la Información: 54% de los periodistas cree que la transparencia ha mejorado”. Publicado en el sitio web de la facultad de Comunicación y Letras de la Universidad Diego Portales. 2 de diciembre de 2010. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/jPjW2> .
- 82- Universidad Diego Portales, Facultad de Comunicación y Letras. “Carola Fuentes, periodista y académica UDP lanzó documental sobre regulación minera”. Santiago de Chile, 29 de octubre de 2010. Información disponible en Internet: <http://goo.gl/Bgby9>).
- 83- Votainteligente.cl. “La transparencia en tus manos, AccesoInteligente.org: el enemigo de “ciberburocracia””. Santiago de Chile, 27 de abril de 2011. Información disponible en Internet : <http://goo.gl/WH9I2>
- 84- Wikipedia “Corrupción en Argentina”. Información obtenida en 2010. Disponible en Internet en: http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n_en_Argentina
- 85- Zancada, “Minas de Oro, desechos de muerte”. 25 de octubre de 2010 en la sección medioambiente . Información disponible en Internet <http://goo.gl/B1A7L>

ANEXOS

Los 4 Anexos de esta tesis y su razón de ser

Anexo I: Caso MOP Gate.

De gran contingencia en los años que se dio a conocer y que la justicia entregó su veredicto, por tanto, es la pieza fundamental para la elaboración de la ley de transparencia, por lo mismo se respalda en el anexo de manera detallada.

Anexo II: El Secretismo en Chile.

Amplía la información en cuanto al contexto cultural que precedió la Ley de Transparencia.

Anexo III: Derecho a la Información (hacia una definición).

La Ley de Acceso a la Información se desprende del Derecho a la Información. Este Derecho no es muy claro en lo general (no sólo en Chile). El texto detalla por qué se da esta no claridad. Además se entrega un acercamiento hacia una definición partiendo de insumos validados universalmente (como la declaración universal de los Derechos Humanos, en aspectos que son evidentes) y desde ahí, mediante una construcción lógica, dentro de la filosofía que rige al derecho, elabora una sugerencia de definición. La pertinencia es que podríamos entender que esa definición es, o se acerca bastante a lo que efectivamente es, el Derecho de la Información. Y comprender esto permite un juicio más acabado de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Anexo IV: Información Pública

La Ley de Transparencia es sinónimo de Ley de Acceso a la Información Pública. De ahí que cabe preguntarse qué se entiende por Información Pública. En el texto se explica lo que se entiende de diferentes modos en los diversos países del globo, y explicita cómo se entiende en Chile. Por tanto, da cuenta de algunos ejemplos de cómo se entiende en otras partes. La pertinencia es evidenciar los diversos criterios que imperan a nivel cultural para determinar que tal o cuál información es efectivamente pública o no, y según los parámetros.

Anexo I: MOP – GATE

El caso MOP-GATE es un caso emblemático de corrupción en Chile, como se explicó en el texto principal de la tesis. Cabe explicitar que el objetivo de estas maniobras fraudulentas con perjuicio para el Fisco, era aumentar el sueldo de los funcionarios que trabajaban en la Coordinación General de Concesiones, cuyos montos fluctuaban entre el millón y medio y los nueve millones 600 mil pesos.

El proceso de investigación que lideró la jueza Gloria Ana Chevesich, junto a la Policía de Investigaciones de Chile, reveló que del total del dinero involucrado, no se logró acreditar el destino de 600 millones de pesos.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) se encontraba a cargo de Carlos Cruz Lorenzen, quien además dirigía la cartera de Transportes y Telecomunicaciones. La responsabilidad como biministro se transformaría en una mezcla letal para la carrera política de Cruz.

El hecho de ser responsable político y administrativo de Transportes llevará a Cruz a enfrentar las acusaciones sobre cohecho y pago de sobornos para la adjudicación de plantas de revisión técnica en la VI región del Libertador Bernardo O'Higgins, hecho conocido como "*el caso coimas*".

Con este proceso se dará pie a las pesquisas de otras líneas de investigación, donde finalmente quedarían en evidencia los primeros actos de corrupción que involucrarían a la clase política de la época, llegando a concretarse el desafuero y prisión de parlamentarios y del propio ministro Cruz.

"Caiga quien caiga, porque acá no hay que tener ningún tipo de contemplaciones por quienes puedan ser personeros, cualquiera que sea la jerarquía que tengan", declararía en ese contexto el ex Presidente Ricardo Lagos.

Cruz no alcanza a cumplir dos años a la cabeza del Ministerio de Obras Públicas, cuando Lagos ordena su reemplazo en un cambio de gabinete realizado el mes de enero de 2002. Será luego de su salida del gobierno cuando comienza a ser responsabilizado de manera directa por diversos actos de corrupción vinculados a la cartera ministerial que tuvo a su cargo.

Enero de 2003 será decisivo para Cruz. El Juez del caso coimas ordenará su detención, convirtiéndose en el primer ex secretario de Estado que es procesado por la justicia después de 20 años¹⁵⁰.

La clase política comienza a tomar distancia de Cruz, y éste decide, a la vez, dejar formalmente la política. El 3 de abril de 2003, por medio de una carta dirigida al Presidente del Partido Socialista de Chile (PS), Camilo Escalona, Cruz oficializa su renuncia indeclinable al PS, partido en el cual militó desde el año 1972.

“Hago esto con el propósito de liberar a la institución de una discusión que sé le es incómoda, en un momento en que están en cuestión una serie de aspectos relacionados con el acontecer político nacional, con la gestión de gobierno y con el rol de los partidos políticos, especialmente de aquellos que sustentan la coalición gobernante”, dice la misiva en su primer párrafo.

Cruz indica, en la misma comunicación, que *“no se desviaron fondos, no ha habido soborno ni cohecho”*.

Sin embargo, Cruz reconoce que era necesario contar con cuadros directivos íntimamente comprometidos con la marcha de estas instituciones. Ello significaba poder contar con su dedicación exclusiva a estas labores, lo que debía ser debidamente remunerado.

“En una ocasión, ante problemas serios de caja en ambos ministerios para poder cumplir con los compromisos de remuneración extraordinaria contraídos con sus cuadros directivos, autoricé se le solicitara apoyo económico a dos empresas constructoras, las que aceptaron voluntariamente y sin compromiso”, señala Cruz en su carta al PS.

Asimismo, el ex biministro indica que no fue su decisión centralizar estas operaciones en una cuenta corriente que comprometía a la empresa GATE S.A.

“Por lo tanto, en lo que a mí se refiere no ha habido fraude al Fisco, no se han desviado recursos a otra actividad que no haya sido el mejoramiento de la gestión de los ministerios, no ha habido soborno, ni cohecho, no ha habido estafa de ninguna especie ni efecto negativo sobre el patrimonio fiscal”, añade.

¹⁵⁰ En 1983, el también bi-ministro Rolf Lüders estuvo detenido durante seis meses por el delito estafa.

De esta forma, y de manera casi directa, las debilidades del sistema de adjudicación de plantas de revisión técnica dieron paso a las acusaciones de pagos irregulares de sobresueldos a la plana mayor del Ministerio de Obras Públicas (MOP).

En el mes de noviembre de 2002, el ex Ministro Carlos Cruz ya asumía su participación al decir que “*no desconozco mi grado de responsabilidad*”, en una entrevista exclusiva con el diario El Mercurio. En la misma revela cómo funcionaba el sistema de “*sobresueldos*” y GATE.

En dicha entrevista, Carlos Cruz señala lo siguiente ante las preguntas de la periodista:

Periodista: ¿Qué sueldo tenía usted en el MOP?

Carlos Cruz: Un millón 200 mil pesos líquidos.

Periodista: ¿Tuvo sobresueldos?

Carlos Cruz: Recibía, me imagino que de fondos reservados de alguna repartición, gastos de representación de un millón 800 mil pesos.

Periodista: ¿En efectivo?

Carlos Cruz: Un sobre con efectivo para usar en actividades propias del cargo.

Periodista: ¿Todos los ministros reciben eso?

Carlos Cruz: Tengo entendido que sí.

Periodista: ¿Se pagaban sobresueldos a través de GATE?

Carlos Cruz: Ese es otro tema. Cuando yo asumí como ministro me pareció importante reforzar el área de Concesiones, para lo cual tenía dos problemas básicos que resolver: uno era el vínculo del área con el resto del MOPTT y, segundo, abrirse a nuevos proyectos. Para lograr estas dos cosas, les pedí a los directores del Ministerio que destinaran parte de su tiempo adicional al trabajo de Concesiones, y para compensar esa dedicación adicional se les pagó extra.

Periodista: ¿Quiénes recibieron sobresueldo?

Carlos Cruz: Algunos directores, como Obras Hidráulicas, Vialidad, Arquitectura; también le pedí a Tombolini que nos ayudara.

Periodista: ¿GATE pagaba eso?

Carlos Cruz: Le solicité a Sergio Cortés que viera cómo se compensaba esto y él decidió hacerlo a través de GATE.

En este escenario, el nuevo Ministro de Obras Públicas designado por el Presidente Ricardo Lagos, Javier Etcheberry, y la Contraloría General de la República ordenaron sumariar a la empresa GATE, porque a través de ella se habrían pagado elevados sobresueldos a autoridades del MOP, incluyendo los subsecretarios, tal como Carlos Cruz señaló a El Mercurio en la entrevista mencionada.

Las remuneraciones y los sobresueldos terminarán poniendo, en el debate de la clase política, la necesidad de modernizar la estructura del Estado, de asimilar los sueldos de las autoridades públicas –en parte- a las del mundo privado, y por sobre todo, el hecho de asumir la probidad y la transparencia como elementos propios de la administración pública.

Estos hechos, que en Chile adquirieron características de corrupción, mancharon fuertemente la imagen de la Concertación, tanto en el país como en el extranjero.

A propósito de estas denuncias, el ex senador del Partido Socialista, Jaime Gazmuri, señaló que: *“los escándalos generados por este caso gatillaron una primera agenda que apuntaba a la probidad, en un clima país rápidamente dispuesto hacia iniciativas que apuntaran al acceso a la información pública y la transparencia de los organismos del Estado”*.

Anexo II: El Secretismo en Chile

El secretismo del Estado chileno se ha manifestado de diversas maneras a lo largo de la historia de la nación, siendo el caso de “Los Pinocheques”¹⁵¹ uno de los máximos ejemplos de “*secreto de Estado*”.

Cabe señalar que el “*ejercicio de alistamiento y enlace*”, realizado por el Ejército de Chile, bajo el mando de Augusto Pinochet el 19 de diciembre de 1990, ha sido la demostración de fuerza más directa hecha por las Fuerzas Armadas al poder civil desde el retorno a la democracia el 11 de marzo de 1990, luego de 17 años de dictadura militar.

Desde la perspectiva política, sin duda, ha sido una de las crisis institucionales más complejas de los últimos 21 años, y su causa de fondo ha sido el ejemplo y paradigma del “*secretismo*” del Estado chileno.

Hasta que incluso se llegó a que prácticamente cualquier autoridad, desde el alcalde hacia arriba, podía decretar “*razones de seguridad nacional*”, sin más fundamento que su palabra. Sobre eso, Jaime Gazmuri¹⁵², ex Senador Socialista y uno de los autores de la Ley de Transparencia en Chile, dice:

“Hubo un brutal retroceso con los diecisiete años de dictadura, y yo veía como esas tradiciones, esos pesos, seguían pesando, seguían ejerciéndose. Algún avance tuvimos en alguna reforma, yo participé en ella también, a la Ley que fija el Estatuto administrativo sobre la administración pública. Se hizo una modificación a un artículo donde se establecía el principio de la transparencia para todos los actos del Estado. Pero, como se dejó en esa Ley la determinación de qué es reservado a los propios organismos del Estado, ocurrió que los organismos del Estado declaraban reservada información que claramente era pública” (Gazmuri, entrevista personal, 2010).

Esto, probablemente para evitar sacar a la luz cierto tipo de información, que por algún motivo, esa persona no quería hacer pública. Al respecto, Gazmuri agrega:

“Hay una cierta exasperación, digamos, con la reiteración del secretismo en la administración de un gobierno que además era el mío. Entonces ese fue un factor

¹⁵¹ La Nación. Chile, 30 de septiembre de 2009. Disponible en Internet en: <http://goo.gl/AAKW2>.

¹⁵² Mini referencia biográfica y profesional de Jaime Gazmuri en nota 1 del “Anexo de Notas Complementarias” (en adelante NC), al final de este capítulo.

adicional. Cuando supe que había alcaldes en este país que consideraban reservada su dotación de computadores, o que un jefe de servicio, un servicio de la administración central, decretó que era reservada la planta de su servicio público, a mí me parecía indispensable generar una legislación específica. O sea, que no bastaba lo que habíamos establecido en la Ley orgánica de la administración” (Gazmuri, entrevista 2010).

Ese absurdo, a fines de los 90 y sobre todo en la década de los 2000, comenzó a hacerse intolerable en un estado derecho moderno¹⁵³. Es decir, donde la probidad era un bien cada vez más valorado internacionalmente¹⁵⁴, e incluso requerido para varios convenios¹⁵⁵. De hecho, al respecto, el Senador Hernán Larraín, uno de los autores de la Ley de Transparencia, ante la pregunta “¿Cómo se la da urgencia a la Ley?”, comenta:

“(…). El proyecto presenta su iniciativa, y le ponen urgencia, y es ahí que entra por línea derecha, pero hubo otro elemento que ha sido muy importante para la región, que es un fallo de la Corte Interamericana. El Caso de Trillum (Claude)¹⁵⁶, que al fallarlo no sólo se pronunció sobre ese caso, sino que nos tiró las orejas a nosotros por no estar día con las normas internacionales, si no que también generó medidas que han sido consideradas hoy día en todos los países” (Larraín, entrevista enero 2011).

¹⁵³ Al respecto, es pertinente referirse a lo expuesto en el Resumen de la tesis de Grado, para optar al Título de Periodista, de Miguel Paz y Macarena Silva. Ver en nota 2 del NC.

¹⁵⁴ Sobre la voluntad política de estar alineado con la actualidad mundial en materia de probidad, hay información pertinente en la nota 3 del NC.

¹⁵⁵ Al respecto, en el capítulo 1 se señalan las declaraciones de Gladys Camacho, abogada y académica experta en Derecho Público de la Universidad de Chile (p 12 y 13...)

¹⁵⁶ El caso Trillum fue trascendente para la concreción final de la Ley de Transparencia. Una reseña exhaustiva fue hecha en el capítulo 1 de este trabajo (p. 11 y 12). Y hay información complementaria en nota 4 del NC.

Anexo III: Derecho a la Información (hacia una definición)

La definición de “*Derecho a la Información*” en rigor, no es simple, pues, según el Doctor en Derecho y Comunicación de la Universidad de Navarra, Ernesto Villanueva¹⁵⁷, no hay acuerdo en que es tal o cual¹⁵⁸.

En virtud de este escenario, el investigador Villanueva tomó en consideración algunos aspectos obtenidos de la Declaración Universal de DDHH para consensuar qué se entiende por Derecho a la Información.

Dicho autor, en su libro “*Derecho de Acceso a la comunicación Pública en Latinoamérica*”, de 2003¹⁵⁹, identifica algunos elementos fundamentales, y que podríamos incluso considerar “*en consenso*” entre los expertos en esta materia, dado que son aspectos que están señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Convención a la cual adhieren gran parte de los países del globo, y de Latinoamérica, incluido Chile¹⁶⁰. Ahora, y citando a Villanueva, dice que El Derecho a la Información: “*Es el derecho a la información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada*”¹⁶¹.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

¹⁵⁷ Mini referencia Curricular del Dr. Villanueva: <http://goo.gl/aDyAl>.

¹⁵⁸ Esta dificultad para definir el “Derecho a la Información” de forma universal es compartida por Sergio López-Ayllón, investigador del Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. En Internet: <http://goo.gl/Rn8ru>

¹⁵⁹ Villanueva, Ernesto. “Derecho de Acceso a la comunicación Pública en Latinoamérica”, página XXXII. Se puede ver en Internet en: <http://goo.gl/MtpYQ>. Además, esta relación, de esa manera, también la establecen la “Corporación Participa” y el académico de la Universidad Diego Portales, en Chile, Jorge Contesse. (Ambas fuentes citadas en la tesis de grado para optar al Título de Periodista, de Miguel Paz y Macarena Silva, en las notas 21 y 22, página 15, 2009).

¹⁶⁰ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue propuesta por Naciones Unidas y firmada por la mayoría de los países en 1948. Posteriormente, en 1974, Chile fue uno de los 154 países que ratificó, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra en su artículo 19, al igual que en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la información. Luego, en la renaciente democracia, luego de los 17 años de la dictadura del general Augusto Pinochet Ugarte, el país se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en agosto de 1990. (Fuente: Tesis de Grado de Miguel Paz y Macarena Silva). Cabe agregar que si bien hubo 154 países que ratificaron lo anterior, “Freedom House revela que 106 países aún continúan restringiendo las libertades civiles y políticas fundamentales de sus ciudadanos”. Esto según lo expresado por , UNDP Human Development Report 2002, p. 10, citado por el Centro Carter, de USA (<http://www.cartercenter.org>), Información Disponible en Internet en: <http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>

Este tratado sigue vigente, según indica un sitio web de Enlaces de la Universidad Católica de Valparaíso. En Internet: <http://goo.gl/uhaH7>.

¹⁶¹ Villanueva. Información disponible en Internet. <http://goo.gl/64vOz>

- a El derecho a atraerse información,
- b El derecho a informar; y
- c El derecho a ser informado.

El derecho a atraerse información incluye las facultades de:

- a Acceso a los archivos, registros y documentos públicos; y
- b La decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar incluye las:

- a Libertades de expresión y de imprenta; y
- b El de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado incluye las facultades de:

- a Recibir información objetiva y oportuna,
- b la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias;
y
- c Con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos -acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir-; así como los tipos -hechos, noticias, datos, opiniones, ideas-; y sus diversas funciones.

El Derecho a la Información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias, pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy

importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien -ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad- tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial”¹⁶².

¹⁶² Villanueva. Información disponible en Internet en: <http://goo.gl/AMv3U>

Anexo IV: Información Pública

Este Anexo da cuenta de un resumen comparativo de diferentes concepciones de Información Pública en el mundo. Es un extracto del artículo “*Acceso a la información Gubernamental: Compendio de Temas*”, del Dr. Alasdair Roberts. En particular, este texto se encuentra en el capítulo 2 de la Publicación “*La Llave para la Democracia*” (con la edición de Laura Neuman). Este artículo fue escrito para una conferencia del Centro Carter sobre transparencia llevado a cabo en mayo del año 1999.

¿Por qué es Importante el Derecho al Acceso?

El derecho a acceder a la información que guardan las instituciones gubernamentales es usualmente percibido como un instrumento para promover la participación política. Uno de los argumentos a favor del acceso a la información es que éste es necesario para garantizar los derechos a la libertad de opinión y expresión que promueven la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas así como otras declaraciones de derechos humanos y la mayoría de las constituciones nacionales.

Un argumento aún más sólido relacionado con el anterior, afirma que el acceso a la información es vital para que las personas puedan ejercer su derecho a participar activamente en el gobierno de su país y que puedan vivir bajo un sistema que se cimienta sobre la base de un consenso informado por parte de la ciudadanía.

En cualquier estado, pero especialmente en aquellos en los que las capacidades de análisis de la sociedad civil sobre políticas de gobierno están poco desarrolladas, el derecho a la participación política no puede ejercerse efectivamente sin acceso a la información gubernamental.

Estos argumentos están bien fundados pero resultan insuficientes. En aquellas jurisdicciones en que las leyes de acceso a la información han sido implementadas, las solicitudes generalmente no buscan información sobre políticas de alto nivel y gestiones gubernamentales. Por el contrario, los usuarios más frecuentes de las leyes de acceso tienden a ser individuos o empresas que buscan información relacionada con actividades administrativas que les afectan en forma directa.

Por ejemplo, algunos individuos buscan información sobre decisiones que les priven de la obtención de beneficios, mientras que compañías intentan encontrar información sobre regulaciones o decisiones que les puedan ser adversas. En la mayoría de los casos, entonces, el derecho a acceder a la información se define más precisamente como un instrumento para desalentar las decisiones arbitrarias por parte del estado y para proteger los derechos básicos a un debido procedimiento e igual protección ante la Ley.

Las leyes de acceso a la información juegan asimismo un papel importante en la reducción de la corrupción dentro de las instituciones gubernamentales. Al hacer pública la información sobre procesos de adquisición y licitaciones exitosas, las leyes de acceso dificultan el terreno para que los oficiales de gobierno emprendan prácticas contractuales deshonestas.

De igual forma, el acceso a la información sobre decisiones de adjudicación o rechazo de cualquier tipo de beneficio provisto por instituciones gubernamentales, así como las decisiones regulatorias o de control, reduce substancialmente las posibilidades de que dichas decisiones sean tomadas por razones impropias.

Las leyes de acceso pueden también contribuir a dificultar que los oficiales de alto rango tomen decisiones grandes sobre políticas sin estar éstas sustentadas por un sólido análisis. El acceso a información sobre la formulación de políticas públicas puede asimismo señalar instancias en las que ciertas decisiones pudieran haber sido tomadas sin un previo análisis minucioso así como instancias en las que las decisiones tomadas contradijeran lo aconsejado por los profesionales consultados del sector público.

En el pasado, el peso lo llevaban los proponentes del acceso a la información al tener que justificar la importancia de la transparencia; hoy, el peso lo llevan los gobiernos al justificar su secrecía (secretismo).

Durante los últimos treinta años muchos gobiernos han reconocido formalmente el derecho de acceso a la información. En algunos casos los gobiernos han adoptado códigos administrativos que reglamentan el derecho al acceso, aunque el enfoque más habitual es el de darle al derecho de acceso a la información la fuerza de Ley. Algunas naciones, incluyendo Sudáfrica, han establecido el derecho de acceso a la información como parte de sus constituciones nacionales.

Actualmente, el reconocimiento formal del derecho de acceso a la información es fundamental si es que las instituciones pretenden conservar la legitimidad popular. En el pasado, el peso lo llevaban los proponentes del acceso a la información al tener que justificar la importancia de la transparencia; hoy, el peso lo llevan los gobiernos al justificar su secrecía.

Los Límites del Derecho de Acceso a la Información deben estar Claramente Definidos

Las leyes que reglamentan el acceso a la información típicamente establecen que los ciudadanos tienen acceso a examinar la información contenida en las instituciones públicas. Sin embargo ningún gobierno acepta un acceso inconmensurable e incondicional a la información. Por ello, antes de poner en práctica una Ley que reglamente el acceso a la información será pertinente discutir y acordar tres cuestiones directamente relacionadas con el alcance de que tendrá dicha Ley. En primer lugar ¿qué instituciones quedarán sujetas al escrutinio público?

En segundo lugar ¿qué circunstancias justificarán que una institución sujeta a hacer pública su información se abstenga? Por último ¿cuáles son los pasos que deben ser tomados para mitigar los costos de administrar una Ley de acceso a la información? ¿Qué instituciones quedarán sujetas a la Ley de acceso a la información?

La regla que se utiliza tradicionalmente para definir cuáles son los límites de la Ley de acceso es que dicha Ley incluya a las organizaciones públicas pero no a las privadas. Esta regla siempre ha tenido excepciones fundamentales. Por ejemplo, solo en contados casos la Ley establece que se pueda acceder a la información que controlan los legisladores u oficiales de la legislatura.

La razón que justifica tal excepción es que las operaciones que se dan en la legislatura son suficientemente transparentes tal que el derecho al acceso es innecesario. Algunas leyes excluyen también a aquellas empresas pertenecientes al estado (EPE) que desempeñan actividades comerciales ya que al estar sujetas a la disciplina del mercado, una exigencia de mayor transparencia pondría a dichas empresas en una situación de desventaja comparativa.

La exclusión de las EPE es una excepción que se presta a debate especialmente en los casos en que dichas empresas tengan mandatos diversos o cuándo éstas detenten posiciones dominantes en el mercado.

La idea de que las organizaciones privadas no deban estar sujetas a las leyes de acceso a la información está siendo también cuestionada. El argumento que se ha expuesto con frecuencia es que las empresas privadas “*no ejercen el poder ejecutivo de gobierno*” o que están reguladas por “*las fuerzas del mercado y por la relación con los clientes*”³.

Este argumento se ha vuelto más endeble a medida que los gobiernos han aumentado la contratación de servicios de terceros y han procedido a la privatización de los bienes del estado. Los ciudadanos se muestran preocupados por la posibilidad de que acciones inherentes al estado sean encubiertas por los principios de confidencialidad comercial.

De esto pueden surgir también anomalías como por ejemplo que una escuela o prisión administradas por el estado deban cumplir con parámetros de transparencia más altos que aquellas administradas en forma privada.

Las legislaturas han tenido dificultades para definir las circunstancias en las que los derechos de acceso a la información deban incluir a las empresas privadas. En el estado de Florida, la Ley de acceso a la información incluye a las entidades privadas que “*actúan en nombre de una agencia pública*”, sin embargo ni los administradores ni los tribunales encuentran que esta definición sea útil a la hora de decidir si un contratista debería estar sometido a estos requisitos de acceso.

La Comisión Australiana de Reforma Legislativa se muestra escéptica con respecto a la posibilidad de definir normas claras y sugiere que un enfoque más adecuado sería que cada institución contratante decida en cuanto a los derechos de acceso a la información concierne caso por caso.

La nueva Ley de acceso británica toma una orientación similar al darle al Secretario de Estado la posibilidad de incluir dentro de la Ley de acceso a aquellas empresas que “*ejerzan funciones de naturaleza pública*” o que “*provean un servicio bajo un contrato realizado con una autoridad pública y cuya provisión sea función de dicha autoridad*”.

Resulta poco probable que esta resulte una solución satisfactoria para aquellos críticos que creen que las instituciones públicas a veces comparten el interés del contratista en preservar el secreto.

En varias jurisdicciones, se ha propuesto la inclusión de empresas de servicios públicos privatizados en las leyes de acceso a la información. Dicha propuesta se basa en que los derechos de acceso a la información podrían actuar como control contra la tendencia de los monopolios a abusar de su poder. De hecho, la posibilidad de un abuso de poder - independientemente de si dicho poder fue obtenido a través de una Ley o de las imperfecciones del mercado- podría ser una manera más efectiva de evaluar la necesidad de imponer la Ley de acceso a una determinada empresa; en lugar de centrarse en si los bienes de dicha empresa son de propiedad pública o privada.

Es de notar que los Estados Unidos ha impuesto un derecho de acceso limitado para obtener información sobre entidades privadas que operan en mercados competitivos, como por ejemplo los departamentos de crédito e instituciones de educación pos-secundaria, para las cuales considera que existe un desequilibrio de poder entre dichas instituciones y los ciudadanos.

Un derecho similar podría imponerse a los proveedores privados de la salud. ¿Qué circunstancias justifican que una institución sujeta a hacer pública su información se abstenga? Toda Ley que reglamenta el acceso a la información prevé ciertas excepciones que limitan el derecho de acceso, tal que permiten a algunas instituciones no revelar cierto tipo de información.

La necesidad de que hayan excepciones no es una cuestión en disputa, incluso en determinados casos existe un amplio acuerdo sobre la definición apropiada de dichas excepciones. Sin embargo, no hay consenso respecto a la definición de las excepciones cuando se trata de información referida a intereses vitales del estado.

Las excepciones que provocan menos polémica son también las que son aplicadas con mayor frecuencia. Estas disposiciones apuntan a balancear -por un lado- los derechos de acceso a la información y -por el otro- el derecho a la privacidad individual y el derecho a la confidencialidad comercial. Por ejemplo, las leyes usualmente permiten a las instituciones negar el acceso a la información sobre determinadas personas cuando tal acción podría resultar en una invasión inaceptable a la privacidad de dichas personas.

Estas leyes sin embargo reconocen que hay ciertas circunstancias en las que la información personal debe ser revelada aún cuando ello resulte en una invasión a la privacidad, tal es el caso cuando existieren amenazas contra la salud pública o la seguridad.

Bajo tales condiciones, las personas tendrán derecho a apelar la decisión de la institución de revelar su información personal. Se aplican reglas similares en casos en que individuos soliciten acceso a información confidencial que hubieran suministrado las empresas al gobierno.

Se generan mayores controversias respecto a las exenciones destinadas a proteger intereses vitales del estado. En estos casos, generalmente, los gobiernos respaldan la discreción comprensiva de poder rechazar peticiones de información. Los críticos de esta postura sostienen que dichas provisiones con definiciones tan amplias permiten a los gobiernos evadir la responsabilidad y socavan la competencia de los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación política.

Por ejemplo, las leyes de acceso a la información divergen extensamente en su tratamiento de la información referente a las deliberaciones internas de políticas de gobierno o del manejo de las instituciones públicas. Todas las leyes otorgan cierto grado de protección para esta clase de información, basándose en la premisa de que cierta discreción es necesaria a fin de asegurar *“discusiones abiertas y francas en asuntos políticos”*.⁷

Sin embargo, el grado de protección de tal información varía considerablemente. En los Estados Unidos, la Ley obliga a las instituciones a demostrar que la difusión de la información perjudica la calidad de las decisiones de gobierno.

Por el contrario, en Canadá la Ley protege estos registros aún cuando no hubiera evidencia de que la difusión pudiera producir daño alguno, y además excluye la revisión independiente de las decisiones de reservar ciertos registros ministeriales.

La Ley británica propuesta en 1999 toma un enfoque mixto, prevé una excepción general para todo material referente a *“la formulación o desarrollo de políticas de gobierno”* sin necesidad de probar un posible perjuicio. Asimismo prevé una exención para los casos en que la información revelada pudiera impedir *“el intercambio libre y franco de puntos de vista”* o pudiera *“perjudicar de manera alguna la conducción efectiva de los asuntos públicos”*.

La Ley australiana permite a los ministros de gobierno emitir “*actas conclusivas*” que limitan la habilidad de los tribunales para revisar la decisión de retener determinada información. Los gobiernos se muestran reticentes a revelar información referente a la seguridad nacional, la defensa o las relaciones internacionales.

El enfoque norteamericano exhorta a las instituciones a demostrar que el hecho de dar a conocer determinado material clasificado podría causar perjuicios a la seguridad nacional. Sin embargo, los críticos de este enfoque sostienen que esta exención relativamente estrecha resulta debilitada en la práctica debido a la extensión de la autoridad para la toma de decisiones sobre la información a clasificar y debido a una tendencia a “*clasificar excesivamente*” los archivos.

Las leyes de Irlanda y Nueva Zelanda requieren prueba de que se causará perjuicio de ser revelada la información pero autorizan a los ministros a emitir actas que prohíban revisar sus decisiones de retener información.

El enfoque norteamericano exhorta a las instituciones a demostrar que el hecho de dar a conocer determinado material clasificado podría causar perjuicios a la seguridad nacional interno respecto a la difusión de la información.

De cualquier manera, el costo de responder a los pedidos de acceso a la información puede ser oneroso y los gobiernos podrán legítimamente imponer controles, que a veces reciben el nombre de “*disposiciones de entrada*”, para regular la cantidad de solicitudes que ingresan.

Un enfoque es el de prohibir solicitudes que son triviales, fastidiosas o repetitivas. Esta restricción no resulta problemática siempre y cuando exista un camino efectivo de apelación en caso de que la norma resulte mal aplicada. Sin embargo, esta clase de restricción es aplicada con poca frecuencia y por ello es poco probable que tenga un efecto significativo en la reducción de costos administrativos.

Un método más eficaz para regular los costos de información sería el de aplicar un arancel y cargos por el procesamiento de las solicitudes. Algunos gobiernos han sugerido que los aranceles debieran ser calculados sobre la base del “*costo de recuperación*” del gasto incurrido, pero esto es poco recomendable. Una tarifa que apuntara a recuperar una gran proporción del costo administrativo desanimaría a la mayoría de los solicitantes.

Los cargos altos actuarían también en desventaja de los individuos y las organizaciones de menores recursos.

Varios gobiernos han intentado reducir tales desigualdades especificando tarifas diferentes de acuerdo a la clase de individuos solicitantes o al tipo de información que se requiera.

Deben Establecerse Mecanismos para hacer Cumplir los Derechos de Acceso a la Información

Debido a que las instituciones pueden estar arraigadas a una “*cultura del secreto*”, será necesario imponer un mecanismo externo que asegure el cumplimiento de la Ley de acceso. En general las leyes de acceso adoptan alguna de las siguientes tres modalidades para asegurar su cumplimiento: limiten la revisión de dicha decisión.

La propuesta británica de 1999 niega cualquier acceso a la información que posean ciertas agencias de seguridad e inteligencia y concede a los ministros la facultad de emitir documentos que impidan revisar la decisión de retener información pertinente a la seguridad nacional que esté en manos de otras agencias.

Existen variaciones similares en el tratamiento de la información concerniente a otros intereses de estado. En Irlanda y Nueva Zelanda los ministros pueden emitir actas que limiten el acceso a la información sobre las acciones de entidades de seguridad pública.

El gobierno británico propuso de negar el derecho de acceder a ciertos archivos relativos a los documentos de dichas entidades sin embargo este enfoque ha sido criticado como innecesariamente restrictivo.

Algunas leyes eximen información cuya diseminación pusiera en peligro la capacidad del gobierno para manejar la economía.