UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ANALISIS SOBRE LA INCORPORACION DE LA LEY SOBRE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA COMO MECANISMO PARA LA TRANSPARENCIA

Alumnas: Klimpel Henríquez, Carmen

Inostroza Zambrano, Amárilis

Profesor guía: Zuñiga San Martín, Pablo

Tesis para optar al grado de Licenciado En Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Tesis Para Optar Al Título de Cientista Político

SANTIAGO, 2011

I.- INDICE

1.-**PRESENTACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN** 4

1.a Preguntas de Investigación 5

1.b Objetivos de la Investigación 5

1.c Hipótesis 6-7

1.d. Metodologia 8-9

2. **INTRODUCCIÓN** 10-11

3. **MARCO TEÓRICO** 12-18

II.- CAPITULO I

HISTORIA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

I.1 Contexto Histórico 19-23

I.2 Importancia de la Ley de Prensa 23-28

I.3 Reforma Constitucional e incorporación del art 8 29-33

I.4 Caso Marcel Claude 33-34

III.CAPITULO II

IMPLEMENTACION E IMPACTO DE LA LEY EN EL SISTEMA POLITICO

II.1 La importancia de la transparencia en las democracias modernas 36-41

II.2 Rol del Estado en la implementación práctica de la Ley 41-49

II.3 Rol de la Sociedad Civil en la fiscalización Ciudadana 49-55

CONCLUSIONES 56-63

IV.- ANEXOS

IV.1 Resumen Ley 20.285	64-69
IV.2 Encuesta ciudadana sobre la Ley de Acceso a la información pública.	70-78
V.3 entrevista director de acceso inteligente	79-82
BIBLIOGRAFIA	83-84

1.- Formulación del tema de investigación.

En la historia de reformas a la carta fundamental de nuestro país, una de las más importantes es la que se concretó el año 2005[1] con la introducción de un nuevo artículo: el N° 8, en el que se manifiestan dos principios relevantes para la institucionalidad Chilena. Estos dicen relación con el principio de probidad para todas las actuaciones de los órganos del Estado y con la calidad de públicos de los actos y resoluciones de estos órganos, del mismo modo que lo son sus fundamentos y procedimientos que utilicen.

Así, cabe destacar que sus contenidos corresponden a los antecedentes legislativos de la Ley N° 20.050, la que en su artículo N°1 y N°3, restableció el artículo Nº 8 en la Constitución de 1980 en referencia a los principios de probidad y publicidad de los actos de los órganos del Estado. Finalmente, el Decreto N°100 del año 2005, es el que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile, y con ella, el texto actual del artículo mencionado.

Estos breves antecedentes históricos cobran relevancia al comprender la postura del Estado sobre un tema controversial a lo largo de la historia democrática de nuestro país, el cual dice relación con la resolución del conflicto entre el derecho a saber del público sobre aquello que es precisamente de su legítimo interés, y la prerrogativa del Estado de guardar para sí cierta información por motivos plausibles bajo su propio arbitrio, elemento importante en el reconocimiento de los fundamentos y razones de la decisión de todos de los órganos del Estado, así como la importancia velada que se brinda a la ciudadanía por parte de la autoridad para que se reconozca y garantice como un derecho de todas las personas el conocer los actos de las instituciones, ejerciendo a su vez otras garantías contempladas en la Constitución.

[1]Publicada en el diario oficial el 26 de agosto de 2005.

Lo anterior, no sólo se circunscribe a una preocupación filosófica en su discusión, sino que también a una generación orgánica institucional de funcionamiento que tiene asignación de recursos para su actuar, y que debe adecuarse para cautelar que el espíritu del artículo N° 8 se concrete. Así, tal espíritu, debe ser materializado en la ciudadanía, pero el Estado aún sigue conservando la reserva o secreto de aquellos actos cuando la publicidad de los mismos afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos. Las acciones de los servicios y sus funcionarios en el ámbito de lo público, no están a la libre disposición del ciudadano, sino que siguen restringidas a algún tipo de resguardo, que puede ser arbitrariamente interpretado.

1a) Preguntas de investigación.

- ¿La ley N° 20.285 se está aplicando de manera que brinde un soporte efectivo de transparencia a la ciudadanía?
- ¿Cuáles son las características actuales y pasadas del sistema de transparencia y probidad, así como sus efectos en la materialización de la ley N° 20.285?
- ¿De qué manera influyo la ley 20.50 en la 20.285?
- ¿De qué manera los gobiernos a partir de la implementación de la ley han informado o educado a la ciudadanía con respecto al uso de esta herramienta?
- ¿Cuál es la opinión de la ciudadanía con respecto a la ley de transparencia? ¿Qué conocimientos tienen de esta?

1b) Objetivos de la Investigación.

En términos generales, los objetivos que tiene la investigación están basados en describir el rol de la ciudadanía en la fiscalización del aparato público, y cómo el Estado Chileno está dando a conocer las herramientas que ofrece para que la ciudadanía tenga acceso a la información pública.

Objetivo general: Demostrar que la Ley N° 20.285, al no ser conocida por la ciudadanía no está brindando un soporte efectivo de transparencia a la población.

Objetivos Específicos:

1.- Analizar la evolución que ha existido en nuestro país con respecto a la transparencia.

2. Comparar entre lo que había antes de la vuelta a la democracia en Chile y lo que hay ahora, respecto a los niveles de transparencia existentes.

3.- Analizar cuál ha sido el rol del Estado en la implementación de la Ley N° 20.285, con el propósito de informar y educar a la ciudadanía.

4.- Comprobar mediante datos cuantitativos y cualitativos qué conocimientos tiene la ciudadanía con respecto a la implementación de la Ley N° 20.285.

1c) Hipótesis.

No existe mayor información disponible a la ciudadanía, respecto de la Ley 20.285, para que su utilización sea óptima y logre el objetivo para el que fue creada.

Variable Independiente: Implementación de la Ley 20.285

Variable dependiente: Utilización de las herramientas que ofrece la Ley 20.285 por parte de la ciudadanía.

Definiciones conceptuales

- *Transparencia:* Un material presenta transparencia cuando deja pasar fácilmente la luz[2] para nuestros efectos aquello que se deja vislumbrar. *Publico:* Aquello visto o sabido por todos, notorio, manifiesto[3] Así lo público es en esencia contrario a lo *privado*[4]
- Según Norberto Bobbio, un poder trasparente es un poder sin mascara y visible (Bobbio: 1989)
- El mismo autor va a entender como una acción gubernamental necesaria. La amenaza latente de los poderes ocultos en los sistemas democráticos, denominados "el (sin dos puntos poder invisible" de aquellos responsables de cuidar o controlar a los ciudadanos y las ciudadanas. Por ello, destaca la incidencia de formas amenazantes como el *sub gobierno* definido como poderes económicos que gravitan sobre las decisiones y actos de gobierno y el *criptogobierno*; que son poderes fácticos de los aparatos de inteligencia y contraespionaje, siempre alejados de todo control legal y visibilidad pública. También existe el *poder omnividente,* entendido como a capacidad

[2] Del lat. *Trans-* a través, y parens, *-entis,* que aparece. "transparente. Adj. Dicho de un cuerpo: A través del cual pueden verse los objetos claramente. / Adj. Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse. Adj. Claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad". En http://rae.es/

[3] Del lat. *Publicus*. "Adj. Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. /Adj. Vulgar, común y notado de todos. / Adj. Se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo como contrapuesto a lo privado. /Adj. Perteneciente o relativa a todo el pueblo. En http://rae.es/

[4] Del part. De privar; lat. *Privatus* Adj. Que se ejecuta a vista de pocos, familiar y domésticamente sin formalidad ni ceremonia alguna. En http://rae.es/

del poder político de llevar cuentas y datos privados. “Lo fundamental; dada la imposibilidad de su eliminación. Es mantenerlos como excepción y no como regla”. (Bobbio: 1989).

- John Locke comprenderá la transparencia como el gobierno que sólo puede ser ejercido con el consentimiento de los gobernados, dado que el creador es el pueblo que lo mantiene para su propio bienestar. Esa autoridad deberá estar sometida a controles, limitada por derechos naturales y garantías que suponen un obstáculo formidable contra la arbitrariedad y el absolutismo (Locke: 1988). Para el profesor de Derecho Político y Constitucional de la Universidad Católica de Chile Miguel Ángel Fernández Gómez[5] en su ponencia sobre “El Principio Constitucional de Publicidad” el 11 de septiembre de 2006, señala: “el principio de publicidad no se haya definido en la constitución o en la ley, por lo que habrá que desentrañar su contenido acudiendo al sentido natural y obvio de las palabras…en la que el concepto de público quiere decir: notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos… con ello, se persigue que los actos de los órganos de Estado, los fundamentos que se sustentan y los procedimientos conforme a los cuales se adoptan sean notorios y no secretos, reservados, ocultos o escondidos. Vale decir; que cualquier persona pueda acceder a dicha información en un Estado constitucional y democrático de derecho, tiene que obrarse con transparencia, la cual permite y promueve que las personas conozcan esos actos, sus fundamentos y sus procedimientos seguidos para adoptarlos” (Fernández: 2006).
- Precisado lo anterior, vamos a entender a la transparencia como el ambiente de confianza, ordenamientos, instrucciones, reglas, siendo este el medio propicio para asegurar una gobernabilidad. Es la forma de manejar los asuntos públicos; entre otras cualidades asignadas a tal concepto.

[5] Profesor de Derecho Político y Constitucional en la Universidad Católica de Chile, en la Universidad de Chile y en la Universidad de los Andes. Es miembro del Consejo Nacional Editorial del Centro de Estudios Constitucionales

Detalles serán abordado ampliamente en líneas posteriores de la presente tesis,

1d) Metodología.

La investigación se basa en la metodología empírico- analítica. Según Hernández Sampieri, empírico significa que estudia fenómenos observables de la realidad. Las teorías empírico-analíticas también pueden ser denominadas teóricas deductivas empíricas, vale decir, analizan las partes de un todo, con el objeto de estudiarlas y examinarlas por separado, y así diagnosticar, por ejemplo, las relaciones entre las mismas.

Estas operaciones no existen independientes una de la otra; el análisis de un objeto se realiza a partir de la relación que existe entre los elementos que conforman dicho objeto como un todo; y a su vez, la síntesis se produce sobre la base de los resultados previos del análisis (Sampieri: 2000).

En este sentido, estudiaremos el problema de investigación mediante datos cuantitativos y cualitativos (a través de una encuesta y una entrevista, respectivamente). El sondeo se aplicó a cien personas de forma aleatoria. Mientras que la entrevista fue realizada al director de Ciudadano inteligente, que es la única institución paralela al gobierno que ha creado una plataforma para colaborar en la entrega de la información pública a la ciudadanía.

Además, esta investigación está basada en la bibliografía existente sobre la materia.

2.- **INTRODUCCION**

El derecho de acceso a la información pública es identificado como un derecho fundamental. La información en sí misma es un mecanismo indispensable para el ejercicio de otros derechos, la cual impacta directamente en la calidad de vida de las personas. Bajo esta lógica la implementación de acciones orientadas a dar cumplimiento a la Ley 20.285 que desde el 2009 se lleva a cabo en Chile sitúa a la ciudadanía como un foco principal y al Estado como responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Con la promulgación de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado N° 20.285, Chile logró instalar en sus instituciones una política pública fundamental para el desarrollo de la democracia. La transparencia y acceso a la información, por un lado, abre la posibilidad para que la calidad de la democracia chilena avance con la creación de un canal formal e institucional de participación ciudadana, la que limita el poder, y por otra parte, genera una modificación de la cultura en los funcionarios públicos, en lo relativo a la noción del secretismo en la entrega de información. Llevar a cabo la implementación de la Ley de acceso a la información pública ha significado un gran desafío para la gestión pública de los diversos órganos del gobierno, puesto que genera un desafío inmediato en materia de modernización del Estado.

Esta normativa no ha estado libre de complicaciones, debido a que hay factores que dificultan su implementación como ha sido la transformación de las instituciones del gobierno central. Por otra parte, la ley de acceso a la información pública no ha tenido la suficiente promoción que debiera tener dada su importancia, y como efecto colateral contribuiría a mejorar la calidad de la democracia del país al instalarse una *accountability* efectivo por parte de la ciudadanía, lo que constituye aspecto indispensable en las democracias modernas.

La relevancia de la implementación eficiente de esta política pública va más allá de un asunto de gestión ya que el derecho de acceso a la información pública está consagrado en la constitución política. Este derecho, de ser adecuadamente utilizado se convertiría en un mecanismo eficaz de limitación del poder y disminución de la corrupción[6] (Mendoza: 2011).

El objetivo principal de la Ley es dar acceso a la información pública, siendo este un aspecto muy positivo para la democracia, más aún existe una crítica a esto, ya que adolece de un enfoque adecuado a la forma más que al fondo del concepto de transparencia. Pues la manera en que se está aplicando la normativa, no está generando los resultados óptimos esperados.

En el primer capítulo, el lector encontrará la historia de la Ley, los antecedentes, la evolución, la Ley de Prensa y los alcances del artículo 8 de nuestra Constitución. En el segundo capítulo, analizamos cómo está siendo implementada, y la importancia de contar con una ley de estas características bajo el marco de la modernización del Estado.

Finalmente, lo anterior permitirá elaborar conclusiones identificando las fallas de la implementación de la ley, generando propuestas de mejoramiento como el avance hacia un mejor *accontability* por parte de la ciudadanía y la sociedad civil, lo que constituye un parámetro para analizar la calidad de la democracia del país.

[6] Ramiro Mendoza clase magistral que ofreció en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, con motivo de la inauguración del año académico 2011

3.- Marco Teórico.

Para comenzar a aproximarnos a nuestro análisis de estudio, es preciso hacer una revisión de los autores que nos basamos para respaldar nuestra tesis.

El tema de "lo público" es algo que desde la Grecia clásica hasta nuestros días, lo apreciamos en la literatura histórica. Tal como apunta J. Habermas al hablar de la publicidad en dicha época: "Un reino de la libertad y de la continuidad, a la luz de la publicidad. Todo se manifiesta tal como es, todo se hace a todos visible[7]" (Habermas: 1999).

Desde los albores de la cultura occidental, el hombre siempre ha tenido gran interés por saber, conocer y entender su entorno; y fue en la Ilustración cuando comenzaron las ideas que planteaban que, desde la claridad y la transparencia de la razón, se podría establecer un mundo unificado, con límites de actuación comunes a todos y que se abría a nuevas posibilidades y modos de vida.

En la actualidad, la transparencia en el quehacer público guía de manera positiva el actuar de los funcionarios públicos y de los organismos. El problema es que aún no está bien delimitado hasta qué punto tenemos acceso a conocer lo que antes era secreto. En este sentido, fueron autores como Foucault, Mill y Tocqueville, quienes comenzaron a temer una "tiranía de la mayoría" que se dotase de todas las herramientas a la sociedad, pues esta podría convertirse en un monstruo

[7] Habermas, al rescatar el concepto de publicidad representativa practicada en la sociedad feudal de la Edad Media, recuerda que solo a mediados del siglo XVI en Alemania, cuando comienzan a dividirse las esferas pública y privada en términos modernos, cuando la sociedad se está separando del Estado, alude a la exclusión de la esfera del aparato estatal; pues "publico" tiene que ver con el Estado formado entretanto con el absolutismo, que se objetiviza frente a la persona del dominador. Los servidores del Estado son personas públicas, tienen un oficio público, los negocios de su oficio son públicos, y públicos se llama a los edificios y establecimientos de la autoridad.

omnipotente. Es J. Bentham quien con la teoría del *Panóptico* en el año 1780, establece que "la publicidad es la primera de las fianzas: ella lo perfecciona todo, y es el mejor medio de poner en acción todos los motivos morales, y todos los recursos intelectuales" (Bentham: 1979). Esta idea sirvió de inspiración para muchos modelos carcelarios[8] y también para las reflexiones de M. Foucault, quien en *Vigilar y Castigar* establece que la idea del oscurantismo político que había dominado el siglo XVIII termina con la llegada de la postmodernidad donde lo importante es la búsqueda de la transparencia, pues genera un beneficio al espacio público y a los ciudadanos. "Es un modo de funcionamiento en el que el poder podrá ejercerse por el solo hecho de que las cosas se sabrán y las gentes serán observadas por una especie de mirada inmediata, colectiva y anónima. Un poder cuyo resorte principal fuese la opinión no podría tolerar regiones de sombra" (Foucault: 1979).

En el transcurso del siglo XX, la transparencia en lo teórico ha tenido notables avances, pero en los hechos ha manifestado un gran retroceso. La teórica política alemana Hannah Arendt, quien se ha caracterizado por explorar la naturaleza del poder, la autoridad y el totalitarismo entre otros, reflexiona: "La sinceridad nunca ha figurado entre las virtudes políticas y las mentiras han sido siempre consideradas en los tratos políticos como medios justificables" (Arent: 1998). Es así como a lo largo de la historia han surgido de forma progresiva ante la opinión pública casos de ocultamiento, errores, omisiones, etc. por parte de los gobernantes hacia la ciudadanía.

Con respecto al rol que tienen los ciudadanos en la vida pública, Alain Touraine en su obra *"¿Qué es la democracia?"* señala: "La fuerza principal de la democracia

[8] El concepto de este diseño permite a un vigilante observar a todos los prisioneros, sin que estos puedan saber si es que están siendo observados o no. La estructura de la prisión incorpora una torre de vigilancia en el centro de un edificio anular que está dividido en celdas. Cada una de estas celdas comprende una superficie tal que permite tener dos ventanas: una exterior para que entre la luz y otra interior dirigida hacia la torre de vigilancia. Los ocupantes de las celdas se encontrarían aislados unos de otros por paredes y sujetos al escrutinio colectivo e individual de un vigilante en la torre que permanecería oculto.

reside en la voluntad de los ciudadanos de actuar de manera responsable en la vida pública, el espíritu democrático forma una conciencia colectiva" (Touraine: 1995).

En la actualidad, esto no lo aplicamos exclusivamente al derecho a participar en las elecciones, sino al derecho a conocer el actuar y funcionamiento del aparato público, pues la ciudadanía tiene el poder de fiscalizar activamente la acción política.

La teoría en la cual se basa principalmente este análisis de la Transparencia es la teoría del Panóptico[9]. Hace muchos años se creó un sistema de vigilancia penitenciaria denominado Panóptico, cuyo creador Bentham concebía como una gran obra arquitectónica con paredes transparentes que permitía la vigilancia total, es decir, desde allí se podía ver todo y ser visto por todos. Esta idea en lo posterior trascendió y permitió que se aplique en varios ámbitos, en especial en el desarrollo social, como un ejercicio ciudadano que permite colocar a la cosa pública en dicho panóptico, de tal manera que cualquier acción por pequeña que sea, esté a la vista de todos y todas, y asegure una mejor convivencia.

La aplicación del panóptico debe ser en todos los actos de la vida de una persona, una institución, de un país, porque el panóptico concebido desde el punto de vista social no es para espiar o molestar, sino que es una forma en que la sociedad vigila constantemente y se cumpla con su derecho a procesos transparentes.

Aplicada a nuestra realidad chilena, el Ejecutivo con sus instituciones puede observar unidireccionalmente lo que pasa con los habitantes, pero, al revés, no es posible debido a la jerarquía del régimen presidencialista que impera y los vacíos

[9] Entrevista de a Michel Foucault "El ojo del poder" Entrevista con Michel Foucault, en Bentham, Jeremías: "El Panóptico" Ed. La Piqueta, Barcelona, 1980.Traducción de Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría.

legales de la Ley de Transparencia. Lo ideal sería que esta observación fuera bidireccional y así habría una retroalimentación constante, transparente y directa entre el Estado y los ciudadanos de nuestro país.

Volviendo al análisis teórico, en palabras de Michel Foucault, "Bentham es el complemento de Rousseau ¿Cuál es, en efecto, el sueño Rousseauniano que ha animado a tantos revolucionarios? El de una sociedad transparente, visible y legible a la vez en cada una de sus partes; que no existan zonas oscuras, zonas ordenadas por los privilegios del poder real o por las prerrogativas de tal o tal cuerpo, o incluso por el desorden; que cada uno, desde el lugar que ocupa, pueda ver el conjunto de la sociedad; que los corazones se comuniquen unos con otros, que las miradas no encuentren ya obstáculos, que la opinión reine, la de cada uno sobre cada uno. Starobinski ha escrito páginas muy interesantes respecto a este tema en La Transparencia y el obstáculo y en La invención de la libertad" (Foucault: 1979).

En Chile, las reformas llevadas a cabo en los años ochenta y bajo la conducción de la dictadura militar, tuvieron un fuerte componente económico y financiero. Se trataba de dar lugar a la creación de una economía de mercado. Para ello, fue necesario iniciar una serie de reformas, entre las que destacan las liberalizaciones de precios, comercial y financiera, junto con promover políticas de competencia y reformas fundamentales tales como la reforma laboral y previsional, la delimitación de instrumentos de la acción económica del Estado, el fortalecimiento del derecho de propiedad y la privatización, entre otras. A ello podemos agregar la liberalización del mercado del trabajo, la municipalización de la atención primaria de salud y la educación, así como también la regionalización y la liberalización de la educación superior.

Estas reformas, a lo largo de los años siguientes, fueron fuertemente criticadas en su connotación ideológica, tanto en la forma en que fueron implementadas como en sus resultados, pero evidentemente constituyeron el correlato necesario, en términos del rol subsidiario que se asignó al Estado y el rol preeminente que

comenzó a tener el mercado. Estas reformas tuvieron un enorme impacto en la administración pública chilena, al reorientar su actuar hacia el principio de subsidiariedad, reducir su tamaño, redefinir sus ámbitos de acción, desperfilar sus impactos y situarla en un papel secundario respecto de las tareas del desarrollo.

Una muy buena descripción del principio de subsidiaridad es el que da el ex senador Jaime Guzmán (UDI), a quien se le atribuye la creación intelectual de la Constitución de 1980. "Guzmán reclama la necesidad de aplicar el principio de subsidiaridad como principio axial del papel del Estado en la sociedad. Para el político, el Estado en la sociedad debía ser subsidiario en virtud de la autoridad ontológica del individuo frente a la sociedad. Según este universo doctrinal, las sociedades intermedias, creadas por el hombre en unción de su naturaleza social, son también superiores al Estado, por lo que este ha de estar a su servicio y no al revés" (Diturri: 2006).

El Estado subsidiario para Guzmán, tiene como objetivo fundamente alcanzar el bien común, entendiendo al mismo tiempo que este bien común hace referencia específicamente a las sociedades y agrupaciones humanas que se encuentran entre las personas y el Estado, que son definidas como "sociedades intermedias", las que están compuestas por los gremios empresariales, entidades que según esta visión ideológica son más importantes que el mismo Estado. Además, queda claramente establecido que el bien común, es el establecimiento de la libertad económica fundada exclusivamente en la propiedad privada. (Paz: 1974). [10]

A comienzos de los años noventa, la sociedad Chilena cambió, respecto de la década anterior, ya que presenta una idea de sociedad mucho más individualista, con poca confianza y expectativas en el Estado, se ven cambios en la cuestión valórica, y una clase media que lucha por ser protagonista tanto en lo económico y

[10] Mario paz, http://www.lemondediplomatique.cl/article1794,1794.html

culturalmente (Méndez: 2003). Un cambio importante que también se ve es la urgencia de modernizar el Estado, ello conforme a las demandas del nuevo régimen político democrático existente. De esta manera, la política de modernización establece los esfuerzos en la década de los 90´con la conformación de la comisión de ética pública en el año 1994, la que generó un "Informe sobre la probidad y la prevención de la corrupción", siendo esta misma, una base para una posterior discusión y luego promulgación de la ley N° 19.653 sobre probidad administrativa, y la modificación de la misma, la ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

Luego de esto, se daría un sin número de discusiones y acuerdos políticos en materia legislativa para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. Todas estas discusiones y acuerdos generaron también aportes y comenzaron a encauzar la construcción de la institucionalidad de la transparencia en nuestro país. Por ejemplo, respecto a las instituciones públicas, la ley sobre procedimientos administrativos que rige los actos de los órganos del Estado, y la misma en su artículo 16, establece que "el procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el", así como el derecho de los ciudadanos de conocer el estado del trámite, obtención de copias utilizadas y de conocer a las autoridades y funcionarios que han realizado o gestionado el acto. A su vez, existen otras aplicaciones al respecto en leyes, como lo son la N°19.884 y N°19.885, cuales se refieren a aspectos de financiamiento electoral para las campañas de los candidatos políticos.

El primer período de la presidenta Michelle Bachelet, es el período, más importante ya que se iniciaron nuevos actos de gestión para la transparencia, dictando un instructivo presidencial, el N°008, estableciendo así el principio de "Transparencia activa" y ordenando a los servicios públicos a publicar en sus páginas web las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, la nómina de funcionarios de planta, a contrata y a honorarios, la transferencia de fondos a

personas jurídicas, la normativa aplicable al servicio, y los actos y resoluciones del servicio respectivo. Este elemento se torna extremadamente relevante, por cuanto cada órgano del Estado debe adaptar y restablecerse para dar cumplimiento a este instructivo. De esta manera, elementos como objetivos estratégicos de gestión, sistemas informáticos e incluso elementos de la cultura organizacional, deben adaptarse asimilando este nuevo requerimiento.

Así, este principio de transparencia activa se definió por la presidenta Bachelet el año 2006 como: “La publicidad de la información por parte de los organismos públicos, de propia iniciativa y sin necesidad de requerimiento alguno”. Posteriormente, se envía una indicación sustitutiva a trámite, dando origen a la ley N°20.285 sobre “Acceso a la información pública”. De esta manera, se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información de los organismos del Estado, el establecimiento de los procedimientos para hacer efectivo ese derecho, las excepciones a entregar la información solicitada y se crea el Consejo para la Transparencia.

CAPITULO I.

HISTORIA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

2.1 Contexto histórico.

En los años noventa, con el retorno a la democracia bajo el recientemente electo Presidente Patricio Aylwin Azocar, se presenta una construcción de sociedad más individualista, con menos confianza y expectativas en el Estado y con una clase media que pretende y añora ser protagonista en lo político, en lo económico e influir en las reformas del Estado (Méndez: 2003).

El primer gobierno concertacionista, que dio inicio a la transición en nuestro país fue uno de los de mayor tonelaje político y técnico en la historia, dado que supo darle un rumbo estratégico a la transición, estabilidad económica a los empresarios, reforma laboral a los trabajadores, reforma tributaria para financiar el deprimido gasto social y reconstruir un aparato de gobierno semiderruido, entre otros[11]. A partir de esto, lo que tenían en claro los gobiernos entrantes era la necesidad imperiosa de modernizar el aparato estatal el cual debía estar basado en los principios democráticos de esa década, dentro de la literatura existente existe un consenso sobre las demandas por gobiernos transparentes la que responde a dos ideas básicas que plantea la OCDE[12]; tales como (a) *restaurar la confianza pública*, que la información entregada incremente la educación de los ciudadanos y los haga sujetos con condiciones para exigir demandas adecuadas, para la calidad de los servicios que son previstos por el Estado y sus organismos; (b) *tener más y mejores vigilantes de la actividad gubernamental*, ampliar las posibilidades de disponer de otros sujetos que controlen la actividad pública En

[11] http://www.mariowaissbluth.com/descargas/globalizacion_reforma_estado.pdf|

[12] *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*, Washington, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe (Reporte Nº 59207LAC),http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf.

este sentido y como lo mencionamos anteriormente, la política de la modernización Chilena debía establecerse y actualizarse bajo los principios democráticos como ya venían haciéndolo países de la región y lograr un equilibrio, tras 17 años de dictadura.

El traspaso a los gobiernos democráticos en nuestro país, sumado a los diversos escándalos de corrupción, comienzan a generar debates en torno a un acceso a la información pública. Contar con leyes específicas en este ámbito provoca una ventaja para los países que las han creado. Al abordar la situación en nuestro país se destacan tres agendas de probidad y transparencia que se han impulsado.

A continuación, un breve repaso de los hitos que marcan y finalizan con la Ley 20.285; Ley de acceso a la información Pública (Larraín: 2008).

Desde los inicios de la década de los noventa, escándalos de corrupción marcan el punto de partida para lo que serán las discusiones sobre el tema del acceso a la información pública. Por parte del ejecutivo se crearon comisiones, cuya labor fundamental consistía en elaborar propuestas de políticas y cambios normativos. Esto concluyó con el debate legislativo del acceso a la información pública.[13] La primera iniciativa que se llevó a cabo fue el 6 de abril de 1994 y fue la llamada Comisión Nacional de Ética Pública,[14] donde se llamó a elaborar un informe con proposiciones de políticas e iniciativas legales que permitan reforzar el

[13] El tema comenzó a discutirse a pocos días de que el ex presidente Patricio Aylwin dejara el poder luego que se diera a conocer el caso de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), lo que implicó la pérdida de alrededor de 200 millones de dólares por las acciones fraudulentas de un operador de mercados a futuro de la empresa cuprífera del Estado.

[14] Esta comisión estuvo integrada por 14 personalidades los que destacan presidentes del en ese entonces senador Gabriel Valdés, de la cámara de Diputados, Jorge Schaulson, de la corte suprema Marcos Aburto, contralor de la Republica Osvaldo Iturriaga, el presidente del Consejo de Defensa del Estado Luis Bates, y el ministro secretario General de la presidencia, Genaro Arriagada, en representación del Estado la *integraron* también abogados de diversas tendencias políticas; Ricardo Rivadeneira (RN) Guillermo Arthur (UDI), Oscar Godoy Máximo Pacheco (DC) Hernán Vodanovic (PS) Augusto Parra (PR) Eugenio Velasco (PPD) y Andrea Muñoz.

cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública en Chile, los que debían discutirse ante autoridades y dirigentes políticos y de otros ámbitos del país. El Presidente de ese entonces, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ponía de manifiesto que si bien la corrupción no era algo que estuviera extendido en la administración pública, el sistema político no carece de defectos y si en este sentido la ley entrega elementos para corregirlos "*nuestra responsabilidad es actuar ahora y con celeridad*[15]*"* En este sentido, se acordó promover una reflexión sobre la Ética Pública y transparencia y además se debía actualizar los mecanismos jurídicos los que estaban destinados a prevenir la corrupción y el intercambio de influencias, para tales efectos se le concedió a la comisión cien días para formular sus propuestas.

La comisión al año siguiente (1995) entregó un documento con 54 páginas las que contenían 41 propuestas específicas[16], las que contenían un acuerdo unánime del consejo que estaban destinadas a establecer una política nacional de Ética Pública, incorporar un código de Probidad Publica y los principios de probidad funcionaria y de transparencia a nivel constitucional, incentivos a la función pública, revisar los procedimientos para determinar responsabilidades administrativas, entre los aspectos más importantes, en el Numeral 38 de la propuesta de "Ley de Acceso a la información pública" menciona un alcance especifico y consideraba "que sólo los ciudadanos debidamente informados acerca de lo que ocurre en la gestión pública pueden ejercer un control activo a su respecto. La transparencia, sistematicidad y fluidez de la información pública es por tanto un objeto social de primera importancia.[17]

[15] El Mercurio 7 de abril de 1994 pág. a 12

[16] Dentro de ese informe estaban incluidas materias que se tomaron con posterioridad a lo que hoy en día es la ley 20.285 LAIP "las cuales *destacan la consagración del principio rector del libre acceso a los documentos que se encuentran en poder de la administración del Estado; causales de reserva de la información, procedimiento de acceso a la información administrativa y finalmente normas sobre transparencia activa"*

[17] Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la probidad Publica y la prevención de la Corrupción Santiago, 1999 Pág. 44

Una vez terminado este documento el ex presidente envió al Congreso un proyecto de ley en que la administración del Estado abre sus puertas al control de la sociedad, lo que permite a la ciudadanía el acceso a los documentos que se encuentran en poder del Estado. Aunque este primer proyecto no prosperó en el congreso, la búsqueda de consensos iniciada por el segundo gobierno de la Concertación, sumado a las recomendaciones que aportó la Comisión Nacional de Ética Pública, asentaron las bases para las normas de probidad que están incorporadas en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, y para las normas de acceso a la información pública y transparencia, que se forjaron posteriormente.

El en ese entonces, senador José Antonio Viera Gallo, declaró a los medios de comunicación que el proyecto "no prosperó porque se consideró que extremaba el principio de transparencia y publicidad, dado que nuestra cultura es de preservar un equilibrio entre lo que las personas tienen derecho a saber y los documentos o debates internos de los órganos del Estado y no es conveniente que trasciendan a la opinión pública[18]. Al otro lado del debate también en un medio de prensa escrito el senador Hernán Larraín calificó esto como un error, dado que había ahí un impulso crucial para renovar las instituciones públicas y particularmente, en ese minuto era necesario establecer el acceso a la información pública como un derecho ciudadano y especialmente de la prensa, para lograr, no sólo transparencia, sino también para mejorar la fiscalización. (Larraín: 2008).

Las otras vías como la judicial o la Contraloría General de la Republica eran mucho más lentas, dado que estaban en una etapa muy burocrática, a diferencia de los medios de comunicación, que estos ya estaban cumpliendo un rol que era catalogado como esencial. En este sentido, los medios de comunicación harían

[18] Diario el mercurio 25 de agosto de 2005

mucho mejor su fiscalización, pero les faltaba ese acceso a la información de los órganos públicos, lo que indudablemente hubiese permitido ahondar mucho más en temas de investigación.

I.2 La importancia de la Ley de Prensa.

Ocho años duró la tramitación de la Ley sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo[19] donde se estableció que: "Libertad de emitir opinión y la de informar sin censura previa, constituirán un derecho fundamental de todas las personas. Dentro de sus funciones se incorpora no ser perseguido ni discriminado a causa de las propias opiniones, buscar y recibir informaciones y difundirlas por cualquier medio, sin perjuicio de responder a los delitos y abusos que se cometan, en conformidad a la ley"[20]. Con esto queda de manifiesto cuáles serán los roles de los medios de comunicación, deberes y derechos que tienen con esta ley los periodistas y medios de comunicación, además de cómo se procederá sobre derechos de infracción.

Mientras se tramitaba la Ley en abril de 1996 y por la experiencia del fracaso que dejó la primera iniciativa del ex presidente Eduardo Frei, el Senador Hernán Larraín presentó una iniciativa, cuyo principal objetivo era permitir el libre acceso de los medios de comunicación a los documentos sobre el quehacer de los organismos públicos. Si bien, el sistema jurídico constitucional entregaba a los organismos públicos el conocimiento de todos los atentados que se realicen en contra del orden público, tanto de particulares como de funcionarios públicos, en los hechos los mecanismos tradicionales del aparato estatal[21] no logran enfrentar

[19] Ley de Prensa. Inicio de tramitación: 8 de julio de 1993. Publicación: 4 de junio de 2001.

[20] Artículo 1, Ley N° 19.733.

[21] Se refiere a los mecanismos de fiscalización del Estado como: Tribunales de Justicia, Contraloría General de la Republica y Cámara de diputados.

con eficacia la lucha contra la corrupción, que sin ser un fenómeno generalizado creciente[22].

El senador Larraín, con esta indicación deja de manifiesto su convicción de facultar a la prensa para conocer las actuaciones de la administración pública, exceptuando aquellas que tengan carácter secreto o que sean reservadas por disposición de la Ley. Con esto, se buscaba que los funcionarios públicos tuvieran un actuar más transparente, dado que a ninguno le gustaría estar en el escenario público por un escándalo. Esta ley traería una presión social que serviría para frenar los casos de corrupción y que estos queden sin sanción[23].

Una de las indicaciones principales, era sancionar a las personas que ocupen cargos de responsabilidad en los estamentos públicos[24] que negaran el acceso ilegítimamente a los documentos en los que se pudiera constatar acciones de infracciones administrativas o delitos y que estos fueran conocidos y difundidos por los medios de comunicación. La pena por esta falta era de reclusión menor en su grado mínimo y una multa que iba de las 40 a 100 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). Actualmente, negar infundadamente el acceso a la información se sanciona, a través de la ley 20.285, condenando al jefe del servicio con una multa que va entre el 20 y 50% de su remuneración[25].

El parlamentario proponía mecanismos de control estatal para reforzar lo débil que se encontraba el poder legislativo y la inhabilidad de algunas instituciones para atender casos de falta a probidad administrativa. El día 9 de noviembre de 1996

[22] Hernán Larraín en el primer informe de la comisión de Constitución, legislación, justicia y reglamento del Senado, en segundo trámite constitucional del proyecto de Ley de Periodismo N° 19.773, abril de 1996.

[23] Basado en la misma idea de J. Bentham con el Panóptico.

[24] Estamentos públicos: Dependientes, Autónomos, Centralizados, Descentralizados, Municipalidades, Empresas Públicas, etc.

[25] Articulo 16, Ley N° 20.285.

se publicó un artículo en el diario El Mercurio, provocando con ello un debate entre los políticos de ese tiempo. El senador Larraín proponía que se instaurara un sistema de fiscalización como el que existía en Estados Unidos, llamado "Freedom of information Act[26]", lo que permitiría a los medios de comunicación hacer transparentes los casos de corrupción que en ese momento ya habían estallado y salieron a la luz pública. Por otro lado, el diario electrónico El Mostrador haría público varios casos de corrupción, lo que generó un debate amplio entre las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, dado que la acción que proponía el senador causó temor y con esta medida se vería perjudicado el gobierno del ex Presidente Eduardo Frei y esta no se comprendía como una reforma del Estado, el mismo Senador mencionó en medios de comunicación de prensa escrita que la reacción causó mucho rechazo incluso en las cúpulas de la los partidos de derecha.

Dentro de los integrantes de la comisión hubo varios que plantearon que la sanción al funcionario público no solo debía aplicarse si este no entrega la información y/o obstaculizara el conocimiento de antecedentes que tuvieran relación con infracciones administrativas o de delito sino que en general, si este

[26] Promulgada en 1966, y con vigencia desde el 5 de julio de 1967, la Ley de Libertad de Información [Freedom of Information Act (FOIA)] dispone que cualquier persona tiene el derecho, con fuerza ejecutoria judicial, de obtener acceso a registros de dependencias federales, excepto en la medida en que dichos registros (o partes de ellos) estén protegidos contra la divulgación pública por una de nueve exenciones o por una de tres exclusiones especiales de registros de las fuerzas del orden público. Se puede realizar una solicitud de la FOIA para cualquier registro de una dependencia. Antes de enviar una solicitud a una dependencia federal, se debe determinar en qué departamento es probable que se encuentren los registros que está buscando. El portal en Internet de cada dependencia contiene información sobre el tipo de registro que la dependencia mantiene. La FOIA es una ley que le brinda el derecho a acceder a información del gobierno federal. Se la suele describir como la ley que mantiene a los ciudadanos informados sobre su gobierno. Bajo la FOIA, las dependencias deben divulgar cualquier información solicitada – salvo que dicha información esté protegida contra la divulgación pública. La FOIA también exige que las agencias divulguen automáticamente ciertas informaciones, incluidos los registros solicitados con frecuencia. Como reconocieron el Congreso, el Presidente y la Corte Suprema, la FOIA es una parte vital de la democracia de EE.UU. http://www.foia.gov/index-es.html#linkone

negase arbitrariamente información en su área de competencia. Senadores de la Concertación incluyeron en esta obligación la de informar todas aquellas instituciones que fueran privadas cuya gestión tuviese un impacto inmediato para la sociedad civil, entiéndase a estas como aquellas empresas que entregan servicios básicos, AFP e Isapres (Larraín: 2008).

Miguel Otero ex senador RN, realizó una indicación donde establecía que las actuaciones de los órganos del Estado y de los documentos que están en su poder, sin perjuicio de la reserva o secreto lo cual afectare el debido cumplimiento de las funciones, ya sea esta el derecho que resguarda a las personas, la seguridad nacional o el interés de la nación (Larraín: 2008). Y reiteró el derecho que deben de tener los medios de comunicación para conseguir de manera libre la información que necesitasen, fueron estos argumentos los que posteriormente sentaron las bases para lo que hoy conocemos como la Ley de Acceso a la Información Pública.

Finalmente, se aprueba de manera unánime el de incluir el artículo sobre derecho de acceso a la información de los órganos del Estado dentro de la llamada Ley de Prensa, pero esta no fue aprobada en los años en que se debatió. No fue sino hasta el año 1997 que se aprobaría este artículo por la sala del Senado.

En el año 1999 nuestro país contaba con la Ley N°18.575, la denominada Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ese mismo año por intermedio de la ley N° 19.653 sobre probidad y transparencia pública, se incorporó a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los principios de probidad transparencia y publicidad administrativa, pero no fue hasta el años2005 en que este derecho pasa a tener un rango constitucional, la que se llevaría a cabo con la reforma a la Constitución Política en 2005[27].

[27]Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado N° 20.285.

En enero de 2001, a través de un Decreto Supremo[28] emanado del Ministro Secretario General de la Presidencia, se publica un reglamento sobre el secreto o reserva de los actos y documentos de la administración del Estado, con esta nueva normativa entre los años 2001 y 2005, los diferentes servicios públicos dictaron alrededor de 96 resoluciones donde se acogían al derecho de reserva y secreto, acogiéndose al artículo N° 9 del texto ya citado este tema tomó ribetes de preocupación, pues todas las consultas que se realizaban a través de las demandas ciudadanas comenzaron a tener un carácter de reserva, generando con ello un desasosiego con entidades las que en ese momento estaban dedicadas a la investigación y critica en cuanto al acceso a la información pública, destaca en ella la fundación Pro Acceso[29].

El principio de reserva generó limitaciones al derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía. En el 2001, la Contraloría General de la Republica mediante el dictamen N° 49.883/2004, estableció las limitaciones a la aplicación de la normativa vigente en ese entonces como secreto o reserva. Manifestó que a raíz de los antecedentes recopilados no encontró un fundamento claro en las resoluciones que daban respuesta al por qué no entregar la información. "Debe observarse que en distintas resoluciones no se advierte el fundamento preciso para declarar secretos o reservados determinados documentos… Las reparticiones que han dictado resoluciones invocando el artículo 9° del Reglamento sobre secreto o reserva de los actos y documentos de la Administración del Estado, deben reexaminar a la brevedad de acuerdo con los

[28] Decreto supremo N° 26.

[29] La Fundación Pro Acceso nace en julio de 2004 como una fundación sin fines de lucro, por la iniciativa de un grupo de personas de diversas disciplinas que buscan promover el acceso a la información pública, y consolidarlo como un derecho fundamental, generando cambios a nivel legal y cultural. Desde entonces busca garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública y promocionarlo como una herramienta central en el desarrollo de las políticas públicas de nuestro país. Http://www.proacceso.cl/historia Decreto supremo N° 26

criterios indicados en el cuerpo de este pronunciamiento y, en los casos en que corresponda, las modifiquen en términos que se ajusten a la normativa que les sirve de fundamento[30]".

La entrada en vigencia de este dictamen hizo que este tipo de resoluciones disminuyeran considerablemente, pero sin perjuicio de lo anterior y aunque se dictaminó que los servicios ajustaran sus resoluciones, la respuesta de las autoridades fue nula, pues se mantuvieron vigentes una gran cantidad de resoluciones las cuales no se ajustaban a la normativa legal existente[31].

El año 2005 nuestro país introdujo el artículo 8° a la Constitución[32], lo que hizo que se ampliara el acceso a la información para todos los órganos del Estado, restringiendo solo las causales de reserva como: el derecho de las personas, el normal funcionamiento del órgano, el interés nacional y la seguridad nacional. Con lo que de inmediato queda abolido el D.S N° 26 y el carácter de secreto o reserva de la correspondencia que emitieran los diversos órganos Públicos.

[30] http://www.contraloria.cl/LegisJuri/jurisprudencia.nsf/MarcoSCW?OpenFrameset

[31] Durante nuestra investigación tuvimos acceso a los contenidos de las resoluciones. En los documentos se evidencia que en la mayoría de estas la autoridad trata de mantener la información fuera del alcance de la sociedad civil.

[32] El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. "Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional". Capítulo I BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD.
http://www.bcn.cl/ley-transparencia/ley-transparencia/articulo-8-constitucion

I.3 Reforma Constitucional e Incorporación del Articulo N°8.

La necesidad de incorporar a la Constitución Política un procedimiento de acceso a la información pública, llevó a los senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri a criticar la aplicación del Decreto Supremo N° 26, pues lo que hacía era mantener la práctica del secretismo. Las resoluciones que comenzaron a emitirse todas aludían a actos genéricos las que se focalizaban en su mayoría sobre contratación de personal, remuneraciones y procedimientos disciplinarios.

De esta manera, el Congreso de forma unánime consideró parte del debate el que se incorporara el principio de la publicidad y transparencia a la Constitución, para así impedir que a futuro se cometieran abusos en la implementación de una política pública que no estuviese sujeta a evaluación ni a control por parte de los órganos de la administración activa. Esta propuesta desembocó en un importante acuerdo político el cual se llevaría a cabo el año 2004.

Con fecha 26 de agosto del año siguiente entro, en vigencia la Ley N° 20.050, a través de esta normativa se llevó a cabo la reforma a la Constitución Política de la República de Chile, el Ejecutivo instruyó a todos los servicios para que se revisaran todas las resoluciones, las que establecían el derecho a secreto y reserva, a modo que estas se adecuaran al nuevo escenario (oficio N° 925/2005 del ministerio secretaria General de la presidencia). Una vez entrada en vigencia la nueva Constitución y con ella la incorporación del nuevo artículo 8, queda anulado el D.S N° 26 poniendo así fin a la práctica de secretismo en Chile a través del D.S N° 134 de 12 de diciembre de 2005, cuya publicación en el diario oficial fue el 05 de enero de 2006[33].

[33] La reforma a la Constitución incluyó diversas esferas las que permitían resolver temas que eran necesarios como: la eliminación de los senadores designados y vitalicios, la reducción del periodo presidencial, y las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional COSENA, entre otros.

Bajo este escenario el nuevo artículo 8° establece lo siguiente: “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”[34]

De igual modo, los tribunales de justicia una vez dado a conocer el recurso de amparo sobre el acceso a la información pública[35], señalan que toda persona debe tener derecho a la libre información, la que comprende la expresión de opiniones libremente. A través de la incorporación del 2° inciso del artículo 5º de las normas sobre derechos humanos contenidos en tratados internacionales y los que fueron ratificados por el Estado de Chile, se establece el derecho al libre acceso a fuentes de información en poder del Estado, consagrado en la convención Americana de Derechos Humanos.

Los diversos escándalos de corrupción en el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, lo llevaron a suscribir un acuerdo político con los seis partidos que tenían representación parlamentaria, dicho acuerdo contenía 49 medidas que debían ser cumplidas antes del 21 de mayo de 2005. Dentro de estas estaba la simplificación de procedimientos administrativos, fortalecimiento y profesionalización del servicio Público y de la Alta Dirección Pública (ADP), consolidación de la gestión financiera, compras públicas, transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y partidos políticos.

[34] http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302

[35] Contenida en el artículo 14 de la Ley 18.575 de Bases Generales. Artículo 19 numeral 12.

Dentro de los acuerdos que existieron, marcaron la agenda los logrados por el ex Ministro José Miguel Insulza y ex presidente de la UDI Pablo Longuería. Debido al escándalo del MOP-GATE[36] se logra un acuerdo y se busca una salida a la crisis del gobierno en ese momento por el desfalco al fisco de los recursos reservados del Estado, a campañas políticas de los partidos por la Concertación, declarando en ese entonces que desde la década de los noventa hasta entrado el año 2002, dichos fondos no estaban regulados.

En el año 2003 se logró otro acuerdo, muy importante, entre el ministro de hacienda y el presidente de la SOFOFA. Este acuerdo fue llamado "agenda de transparencia" que incluía una serie de medidas sobre la necesidad de transparentar el financiamiento de campañas políticas. En el período presidencial de Michelle Bachelet, se generaron nuevos actos de gestión para la transparencia, dictándose el instructivo presidencial N°008[37] que establece el principio de "Transparencia Activa" y "Transparencia Pasiva". La primera, ordena a los servicios públicos a publicar en sus páginas web las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, la nómina de funcionarios de planta, a contrata y a honorarios, la transferencia de fondos a personas jurídicas, la normativa aplicable al servicio, y los actos y resoluciones del servicio respectivo, o cualquier aspecto que sea relevante de servicio.[38] Este elemento se torna extremadamente relevante, por cuanto cada órgano del Estado debe de

[36] El caso MOP-GATE es la principal arista del mayor caso de corrupción ocurrido durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), que tuvo como protagonistas a miembros del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y de la empresa de Gestión Administrativa y Territorial (GATE). El MOP pagó sobresueldos a 129 funcionarios por trabajos que jamás se habían llevado a cabo al mismo tiempo que GATE recibía pagos injustificados por autopistas concesionadas y sus proyecciones desde 1997.

[37] Artículo 8, inciso segundo, Constitución Política de la Republica. Instructivo Presidencial sobre transparencia activa y publicidad de la información de la Administración del Estado. Santiago 04, Diciembre2006,En:http://www.gobiernotransparente.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf

[38]http://www.consejotransparencia.cl/que-es-la-transparencia-activa/consejo/2012-12-19/230022.html

acomodarse y reorganizarse para dar el debido cumplimiento a este instructivo. De esta manera, elementos como los objetivos estratégicos de gestión, sistemas informáticos e incluso elementos de la cultura organizacional, deben de adaptarse a este nuevo requerimiento. El principio de Transparencia Activa, en este ámbito, fue definido como la publicidad de la información por parte de los organismos públicos, de propia iniciativa y sin necesidad de requerimiento alguno[39].

Esta Ley es sólo el primer paso, pues existen algunos obstáculos con relación al ejercicio pleno del derecho a la información de los ciudadanos: por un lado, no se está generando información respecto a muchas realidades de interés público, como el lobby; conflictos de interés de los directores de servicio; materia urbana y ambiental[40], entre otros. Han pasado ya años de la implementación de la ley, y es muy poco lo que se ha avanzado en términos de este punto.

Por otro lado, la transparencia pasiva es aquella información que se entrega sólo por una solicitud o petición ciudadana. En la ley Chilena esto contempla los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación. “Son públicos, salvo las excepciones que establecen esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas. En la normativa legal se establecen ciertas precisiones sobre el tipo de información que puede ser provista en la modalidad de transparencia activa”.[41].

---

[39] En http://www.gobiernotransparente.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf

[40] Entrevista a Cristóbal Tello, director de Chile Transparente, marzo del 2009.

[41] Articulo 7, Ley N° 20.285

Continuando en ese mismo marco y nuevamente a través de las iniciativas que fueron impulsadas en ese entonces por los senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri, en orden a reformar variados cuerpos legales con la finalidad de hacer más expedito el acceso de los ciudadanos a la información pública, fue recogida por el gobierno y, a través de una indicación sustitutiva al parlamento para su trámite, este proyecto daría origen a la Ley N° 20.285 sobre "Acceso a la información pública". De esta manera, se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información de los organismos del Estado, el establecimiento de los procedimientos para hacer efectivo ese derecho, las excepciones a entregar la información solicitada y se crea el "Consejo para la Transparencia[42]"

I.4 El "Caso Marcel Claude Reyes"

Organismos internacionales como la OEA, tratados como la Convención Interamericana para prevenir la Corrupción, resoluciones particulares de la Asamblea General y de la Comisión Interamericana de DD.HH. entre otras; "coinciden que existe preocupación e interés por establecer y consolidar en Latinoamérica un régimen de acceso a la información pública, pues es lo reconocen como un derecho fundamental para las sociedades democráticas y para fomentar la transparencia en el aparato estatal" (Larrain: 2008).

El denominado "Caso Marce Claude Reyes", es emblemático y crucial para el origen de la ley de acceso a la información pública N° 20.285. Se debe principalmente al fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en favor de la demanda realizada por Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox y el diputado Arturo Longton. El 17 de diciembre de 1998 interpusieron una denuncia contra el

[42] El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, la que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entra en vigencia el 20 de abril de 2009. En http://www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html

Estado de Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues el Comité de Inversiones Extranjeras se negó a entregar información sobre la inversión de la empresa forestal Trillium y el proyecto Río Cóndor, el cual llevaría a cabo un proceso de reforestación de gran magnitud en la región de Magallanes.

El 7 de Marzo del 2005 la Comisión concluyó que Chile "violó los derechos de Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero al acceso a información pública y a la protección judicial, previstos en los artículos 13 y 25 de la Convención Americana, respectivamente, en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención, al haberles negado el acceso a la información en poder del comité de inversiones Extranjeras de Chile y al no otorgarles acceso a la justicia chilena para impugnar esa denegación. Además El Estado tendrá que otorgar una reparación adecuada a los tres, por la violación de sus derechos incluido el suministro de la información solicitada y ajustar el orden jurídico interno, de conformidad con el artículo 13 de la Convención Americana con respecto al acceso a la información y adoptar las medidas necesarias para la creación de prácticas y mecanismo que garanticen a los habitantes un acceso efectivo a la información pública o a la información de interés colectivo".[43]

Puesto que el cumplimiento de las recomendaciones fue calificado de no satisfactorio por parte de la comisión, decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La sentencia condenó al Estado de Chile a agilizar los procesos en materia de acceso a la información pública. Asimismo, este fallo se conjugó con el "*Caso MOP-GATE"*, uno de los casos más emblemáticos de corrupción en Chile.

La regulación en transparencia tiene por objetivo terminar con la corrupción, buscar el fortalecimiento de la participación ciudadana y aumentar la calidad de nuestras democracias, todo esto a través de mecanismos institucionales de exigibilidad de derechos de información pública que facilitan los procesos de

[43] Organización de los Estados Americanos. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso 12.108 Claude Rey|es y otros, Chile. Alegatos finales escritos de la CIDH. En http://www.proacceso.cl/files/Alegatos%20finales%20Comisi%C3%B3n.doc

rendición de cuentas por parte de la autoridad. Esta norma es de gran alcance pues no sólo afecta al gobierno central, sino que además incluye organismos autónomos como las municipalidades y universidades.

CAPITULO II.

IMPLEMENTACION E IMPACTO DE LA LEY EN EL SISTEMA POLITICO.

II.1 La importancia de la transparencia en las democracias modernas.

La transparencia juega un papel en la competitividad propia de la modernidad de los Estados, pues representa la formación de una ciudadanía moderna, lo que finalmente refleja una demanda hacia otros sectores, como por ejemplo la educación, superintendencias y otras.

La transparencia en la modernidad, potencia la responsabilidad ciudadana y los derechos ciudadanos, en virtud de esto se transmiten formas y se expresan las capacidades creativas de los individuos y las colectividades. Ess preciso considerar que la asociación que vincula la modernización de las sociedades con la profundización de su democracia a través de iniciativas políticas como la instalación de una ley de transparencia, evidencia que el acceso a la modernidad supone la interdependencia entre una serie de elementos que concurren en un desarrollo integrado. Según la Cepal, la institucionalidad y la transparencia democrática, traen consigo el respeto a la diversidad de valores y la tolerancia entre los diversos grupos sociales, pero también a vigencia y reciprocidad de los derechos entre actores diversos, la apertura hacia el cambio y el rescate del progreso técnico como instrumento para acrecentar la comunicación y promover el bienestar general, elementos propios de la modernidad de las sociedades[44].

Desde otra esfera, una visión crítica de la modernidad evidentemente busca conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia de la comunidad. En esta visión de la modernidad, las identidades particulares no están destinadas a contraponerse con la modernización o transformación productiva. Por el contrario, pueden ser un factor importante para

[44] Equidad, desarrollo y ciudadanía. En:http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf

su construcción si logran operar como elemento de movilización consensuada y con vocación democrática. Para evitar esa contraposición resulta indispensable superar la dialéctica de la negación del otro. Dicha dialéctica se halla largamente arraigada en la historia de la región latinoamericana, y por lo tanto, la creación de políticas de transparencia vienen a hacer un cambio dialéctico, que deja atrás las viejas formas de administración política que negaba al otro, y con la incorporación de estas iniciativas de transparencia.

En este sentido, la dialéctica de la negación del otro se fundamenta, en la negación cultural (de la mujer, el indio, el negro, el pagano, el mestizo, el campesino, el marginal-urbano, etc.), y constituye el cimiento en que a su vez se monta una larga tradición de exclusión socioeconómica y dominación sociopolítica[45].

[45] Esta idea de dialéctica de la negación del otro, tiene sus bases en la idea clásica de dialéctica que encontramos en Kant y posteriormente en Hegel. Esta idea está basada en tanto que puntos extremos, se oponen el uno al otro y, por consiguiente tales que uno es solamente entidad-reconocida, y el otro únicamente entidad-reconocedora. En primer término, el hombre que quiere hacerse reconocer por otro no desea de ningún modo reconocerlo a su vez. Si lo consigue, el reconocimiento no será mutuo y recíproco: será reconocido pero no reconocerá a quien lo reconozca.

> *El "primer" hombre que encuentra por primera vez a otro hombre se atribuye ya una realidad y un valor autónomos, absolutos: podemos decir que él cree ser hombre, que tiene la "certeza subjetiva" de serlo. Pero su certeza no es aún un saber. El valor que se atribuye puede ser ilusorio; la idea que se hace de sí mismo puede ser falsa o desatinada. Para que esa idea sea una verdad es necesario que revele una realidad objetiva, es decir, una entidad que valga y exista no solamente para ella misma, sino también para otras realidades distintas de ellas. En el caso en cuestión, el hombre, para ser, en efecto, verdaderamente "hombre", y saberse tal, debe pues imponer a otros la idea que se forja de él mismo: debe hacerse reconocer por otros (en el caso límite ideal: por todos los otros). O más aún: debe transformar el mundo (natural y humano) donde no es reconocido, en un mundo donde ese reconocimiento sea posible. Esa transformación del mundo hostil en un proyecto humano de un mundo que esté de acuerdo con ese proyecto, se llama "acción", "actividad". Esa acción –esencialmente humana puesto que es humanizadora, antropogenia– comenzará por el acto de imponerse al "primer" otro que se encuentre. Y puesto que ese otro, si es (o más exactamente si quiere ser, y se cree) un ser humano, debe hacer lo mismo, la "primera" acción antropógena toma necesariamente la forma de una lucha: de una lucha a muerte entre dos seres que se creen hombres; de una lucha por puro prestigio con miras al "reconocimiento" por el adversario* "La Dialéctica del Amo y el Esclavo en Hegel, comentada por Kojeve" (está muy largo esta explicación, la reduciría)

En virtud de ello, la inexistencia de iniciativas de políticas de transparencia de la gestión pública, viene a reafirmar la exclusión de la ciudadanía, para dejar el campo libre de acción a las elites políticas, que suelen además ser las mismas que las elites económicas. Por este motivo, la falta de transparencia reproduce la inequidad y malamente aliviana los fundamentos de la democracia, conservando las desigualdades y suponiendo incapacidades endémicas de la ciudadanía, que no sólo son equivocas, sino que además, impiden el desarrollo sustentable de la democracia y la ciudadanía.

Lo anterior, plantea la necesidad de formar a las personas de todos los estratos, para que puedan aumentar su desempeño productivo en la vida política, y con ello, también construir desde los cimientos del desarrollo de la vida (en los niños y jóvenes), una conciencia de sí mismos como partícipes de un proceso colectivo de desarrollo. La educación formal y la difusión de conocimientos y destrezas para asumir los retos de la modernización productiva, constituye hoy, más que nunca, el punto de inflexión en que la negación del otro puede revertirse o afincarse. La llamada «sociedad del conocimiento» hace que la difusión de éste constituya un eje central para la construcción de una ciudadanía donde el *otro* pueda ser un par. Entiéndase aquí la difusión de conocimiento en sentido amplio, a saber: como adquisición de destrezas productivas, de capacidad crítica, de autovaloración en función del propio potencial, de conciencia de sí mismo como ciudadano, de apertura para asimilar información y valores.

La creación de políticas transparentes, resguardadas por leyes que las sustenten, aporta a reconocer y potenciar la identidad del otro, y en ese sentido, la reconoce, incluso como presente dentro de las personas, de su forma de ver el mundo y con ello la expande. De esta forma, el mundo se fortalece y las sociedades crecen y mejoran su calidad de vida emocional e intelectual, junto con su empoderamiento, cuando se abre, a la identidad en la diferencia.

Un aspecto importante de la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, fue la postulación de Chile a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)[46], ya que tuvo que cumplir con sus exigencias, como es el caso de la política de innovación, que se inspiró en las directrices de este organismo. Chile al entrar a la OCDE dio una nueva prueba de blancura en varios indicadores de democracia, gobernabilidad y estabilidad económica, entre otras, además de someterse a exigencias en diferentes ámbitos (tributarias, económicas, medio ambientales, de información pública, entre otros). Y es que los países de la OCDE trabajan en conjunto y aúnan sus políticas, especialmente cuando el éxito de estas depende de que sean aplicados por todos sus miembros.

Bajo este escenario, Chile tuvo aceptar la recomendación de este organismo a contar con una Ley de Transparencia, ya que los informes regulares que publica la OCDE son públicos y deben estar disponibles para que la ciudadanía pueda usarlas y discutirlas, en una línea similar a los objetivos de la Ley de Transparencia con la que contamos actualmente.

Si bien la resistencia al cambio es un concepto propio del cambio de la psicología organizacional, es aplicable sin lugar a dudas a nuestro campo de análisis institucional y político. En este sentido, el cambio debido a la introducción de la ley y las exigencias que esta le impone a las instituciones del Estado chileno, genera fuerzas de resistencias importantes tanto para la gestión en sí misma, como también para las personas encargadas de ella. Así, Mario Waissbluth argumenta

[46] La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es una Organización intergubernamental que reúne a 34 países comprometidos con las economías de mercado y con sistemas políticos democráticos, que en su conjunto representan el 80% del PIB mundial. La OCDE es una Organización en la que los países comparan, intercambian experiencias en políticas públicas, identifican mejores prácticas, promueven decisiones y recomendaciones, y mediante esos y otros instrumentos legales, acuerdan y se comprometen con estándares de alto nivel técnico y avanzada voluntad política. La OCDE se propone como misión apoyar el crecimiento económico, aumentar el empleo, mejorar la calidad de vida, mantener la estabilidad financiera, asistir a otros países con su desarrollo económico y contribuir al crecimiento del comercio mundial.

que: “este cambio debe ser generado de manera sistemática, pues de su éxito suele depender el bienestar de muchos ciudadanos o el ahorro de enormes cantidades recursos de carácter público. Particularmente, tal cambio puede deberse a la cultura organizacional y en menor medida a la gestión del clima de las instituciones, elementos considerables a la hora de insertar nuevos procedimientos de gestión y por sobre todo políticos. Estos elementos de cultura y clima abarcan creencias, símbolos, ritos, valores y expectativas acerca de lo que se considera adecuado, que priman mayoritariamente en una institución o grupo de individuos” (Waissbluth: 2008).

Al respecto, es posible encontrar distintos tipos de cultura en la institucionalidad gubernamental, como por ejemplo la de carácter burocrático, que se refiere a aquella donde el cumplimiento de la norma y el ejercicio discrecional del poder de quien aplica la norma pesan más que agregar valor público a la misma gestión que se pretende realizar. Por otra parte, se encuentra la cultura híper jerarquizada, en la que los diálogos entre personas de distintos niveles jerarquicos es fuertemente penalizado. Si bien existen otros tipos de culturas en las entidades públicas, estos dos son las más relevantes e inciden directamente con las visiones y misiones de las instituciones.

En este aspecto, es frecuente que las iniciativas y cambios importantes como la incorporación de la Ley de Acceso a la Información Pública fracasen. Estos fracasos podrían tener una causa común: la manera de cómo los directivos y los funcionarios ven el cambio de forma diferente e incluso como un acontecimiento que atenta en contra de ellos. Para algunos, esto puede significar una oportunidad, sin embargo, para muchos funcionarios, esto representaría algo perturbador.

Otro elemento considerable en relación a los cambios, es la visión y liderazgo de las personas que pueden generar el cambio, quienes les imprimen el motor y el sentido al cambio mismo. De este modo,, los líderes directivos y políticos son

fundamentales, comprometiéndose y comprometiendo a los demás con el cambio, reforzando a las instituciones mediante la coordinación de las operaciones y la estrategia, asumiendo nuevos retos y riesgos. En esta relación situacional entre la implementación de la ley y el cambio experimentado por los funcionarios públicos y las instituciones, es que se deben considerar y analizar las relaciones obligatorias y recíprocas que tienen las organizaciones y los mismos funcionarios, cuales son explícitas e implícitas. Estas, se ven alteradas en sus condiciones ante los cambios.

II.2 Rol del Estado en la implementación práctica de la ley.

A pesar que la Ley de Acceso a la información pública es un avance en la democracia de nuestro país, cabe señalar que es de suma importancia integrar elementos que generen mayor transparencia, crear formas de mayor claridad y de responsabilidad de los actores del sistema político en la sociedad civil. Si bien es cierto, contamos con una ley que permite a la ciudadanía tener mayor incidencia en la fiscalización ciudadana, no se ha hecho lo suficiente para promover esta ley y educar respecto a ella.

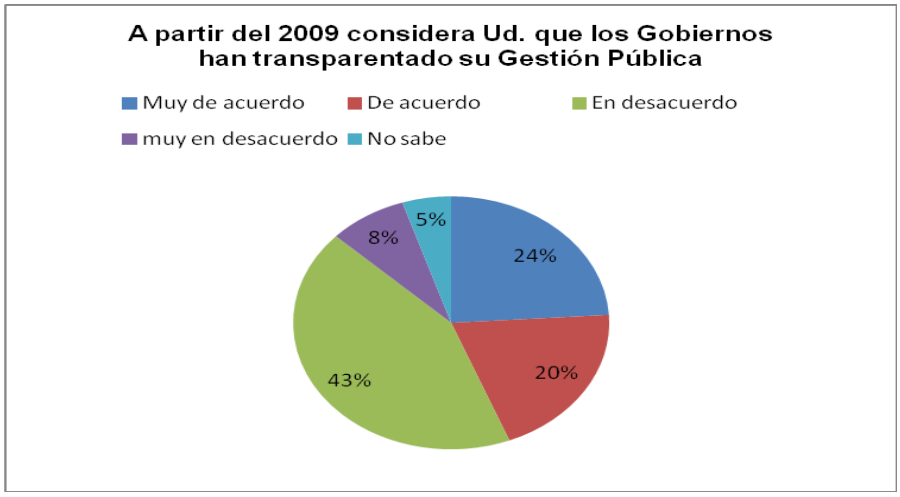
Para afirmar lo anterior, durante la investigación realizamos una encuesta[47] a 100 personas (46 mujeres y 54 hombres) elegidos de manera aleatoria de la región metropolitana, cuya edad promedio es 38 años[48].

Una de las primeras afirmaciones que nos arrojó la tabulación de resultados de la encuesta fue que el 43% de los encuestados considera que no se ha transparentado la gestión pública a partir del año 2009, es decir, de la implementación de la ley, mientras que solo un 20% se mostró favorable.

[47] Encuesta y gráficos de elaboración propia. En Anexos V.2.

[48] Si bien es cierto, la encuesta al tener una muestra muy pequeña no es presentativa de la sociedad Chilena en su conjunto, pero si indica una tendencia.

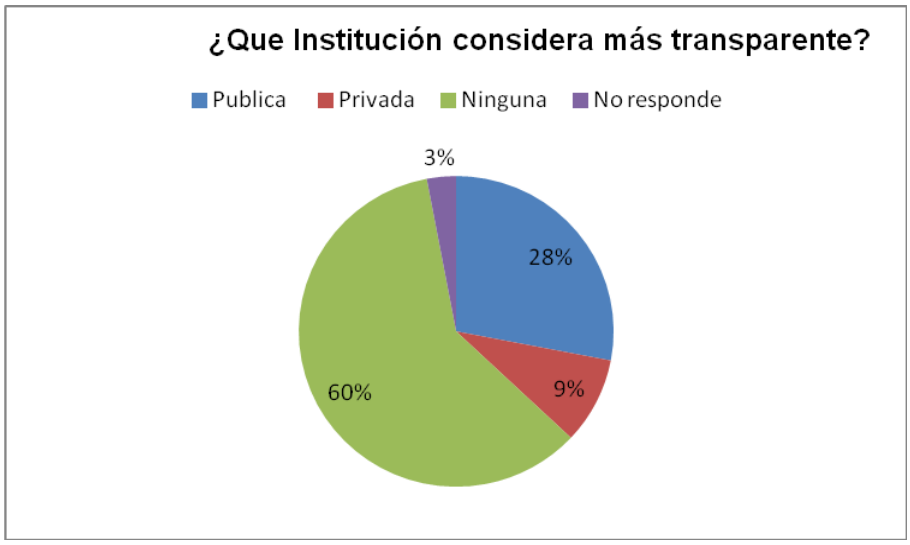
Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la credibilidad en cuanto a la transparencia de las instituciones (públicas y privadas) el 60% dijo no considerar transparente a ninguna, mientras que el 28% se mostró a favor de las instituciones públicas. Esto dice relación con el desafío que tienen los gobiernos de implementar acciones en función de acercar la gestión pública la ciudadanía para que los niveles de credibilidad aumenten.

Gráfico N° 2

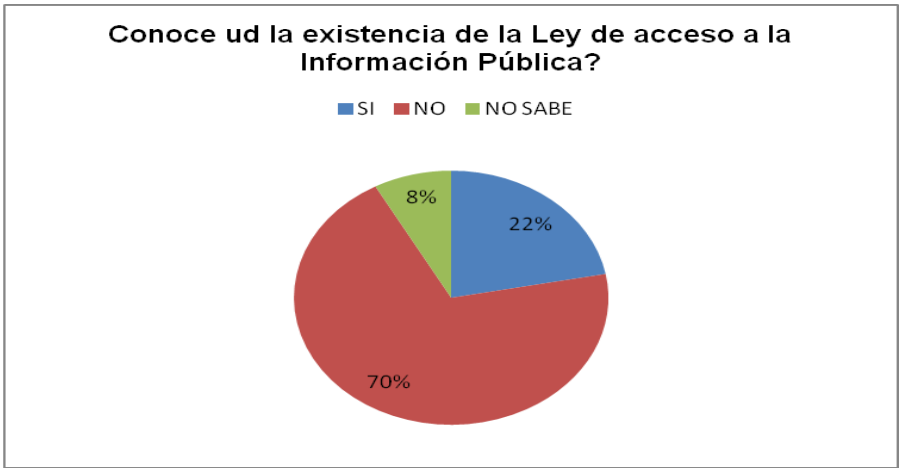


Fuente: Elaboración propia

En la siguiente pregunta, solo el 22% afirmó conocer la ley de acceso a la información pública, mientras que el 70% indicó no conocerla. Al no existir

conocimiento con respecto a la ley, no se valora la utilidad práctica como instrumento de información.

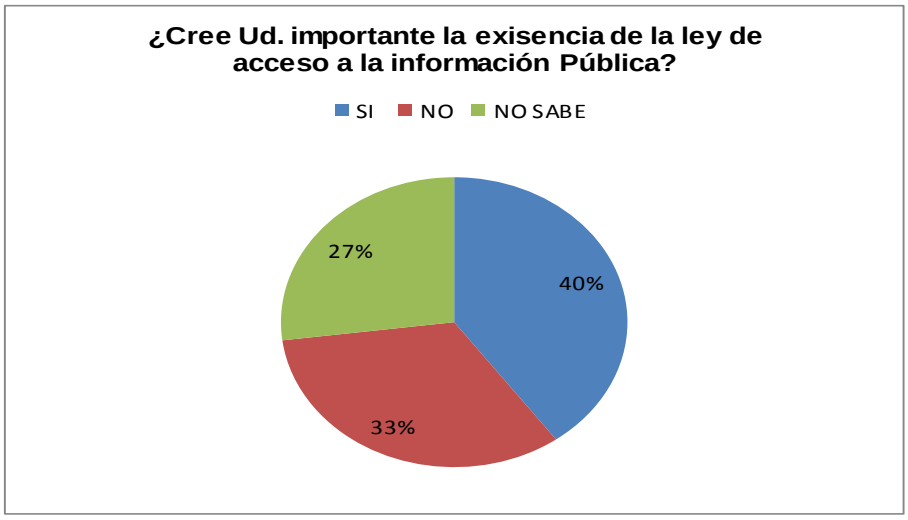
Grafico N° 3



Fuente: Elaboracion Propia

En la siguiente pregunta nos encontramos con que a pesar que el 70% no conoce la ley de acceso a la informacion publica, el 40% de los encuestados sí considera importante contar con una ley de estas caracteristicas. Es decir, en la actualidad no existe informacion masiva que promocione la existencia y relevancia de esta ley, a pesar de este hecho, sí existe un gran porcentaje de la poblacion que considera importante tener una ley de acceso a la imformacion publica, sin saber que ya contamos con el.

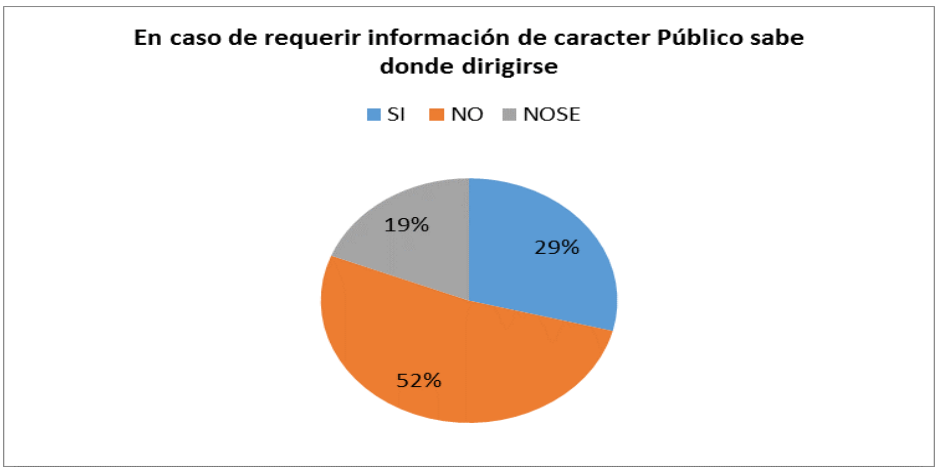
Gráfico N° 4



Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, en caso de requerir informacion publica el 52% no sabe donde dirigirse, mientras que solo el 29% sí lo sabe.

Gráfico N° 4



Fuente: Elaboración Propia

Es de relevancia que los gobiernos establezcan acciones para propender espacios de transparencia y generar políticas tendientes a que los actos de la administración del Estado sean públicos. El propósito es que la ciudadanía tenga conocimiento de las actuaciones de los funcionarios públicos en el desarrollo de sus labores.

La transparencia en el sistema político involucra que las decisiones públicas se tomen abiertamente, en el contexto de la competencia de intereses y demandas de todos los actores involucrados en el mismo sistema. Así, la razón de que instituciones de carácter democrático rindan cuentas públicas e informen a la comunidad circunscrita al sistema político detenta la capacidad del Gobierno para gestionar y generar esfuerzos colectivos a esta misión.

Un ejemplo de ello es lo que ocurrió el 16 de febrero de 2009 y a través de la ley N° 20.500 en su articulo 72 sobre la asociación y participación ciudadana de la gestión pública, La que estableció que "Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria un ejemplo de ello es la cuenta pública y que causa mucha expectación dada su función de fiscalizador que realiza Contraloría General de la Republica, de conformidad a lo ordenado por el artículo 143 de la Ley Nº 10.336 Orgánica Constitucional sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, el Contralor General elabora anualmente la Cuenta Pública sobre la gestión correspondiente al año anterior.

Tal como señala dicha ley, la cuenta pública contiene:

- Un resumen de las principales actividades desarrolladas en el cumplimiento de sus funciones.
- Una relación de los decretos de insistencia dictados por el Presidente de la República con indicación de los fundamentos de la representación y de la insistencia.

- Una reseña de las principales dudas y dificultades que se hayan suscitado con motivo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, pudiendo sugerir modificaciones para el mejor y más expedito funcionamiento de la Administración.

- Un estado de la situación financiera interna del organismo.

- Otras materias a las cuales el Contralor General estime conveniente referirse.

Del mismo modo, en virtud del inciso final del citado artículo, cada Contraloría Regional debe preparar la correspondiente Cuenta Pública por la gestión cumplida anualmente, la que enviará al Gobierno Regional respectivo.

En cumplimiento a este mandato, legal se dará cuenta a los Poderes del Estado y a la Comunidad en general sobre las acciones realizadas durante el año por este Organismo Superior de Control.

Por otra parte, es necesario evidenciar que existe diferencia entre ámbitos de transparencia públicos y privados, que incluso tocan tangencialmente los derechos de propiedad de todos los actores del sistema político y en diversos ámbitos. Por otra parte, un elemento relevante de los sistemas políticos es la capacidad de los gobiernos para generar incentivos a la generación de transparencia de lo público, un ejemplo de ello es la multa que conlleva la no presentación de las declaraciones de interés o patrimonio que deben presentar los funcionarios a los cuales la ley les obliga hacerlo[49]

[49] La declaración de intereses consiste en un deber de determinados agentes del Estado de exponer en un documento público las actividades profesionales y económicas que desarrollan, con el objeto de permitir el escrutinio público de sus actos, garantizando así la imparcialidad y justicia de sus decisiones. Deben presentar esta declaración el Presidente de la Republica, los Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores, Secretarios Regionales Ministeriales, Jefes superiores de Servicio, Embajadores, entre otros. La multa por la no declaración de interés o patrimonio es de 10 a 30 UTM, la inclusión a sabiendas de datos relevantes inexactos y la omisión inexcusable de información relevante y requerida por la ley en dichas declaraciones serán tenidas en cuenta para los efectos de las calificaciones y se sancionaran disciplinariamente con multa de diez a treinta unidades tributarias mensuales. Si

Dentro de las investigaciones es posible encontrar vínculos teóricos entre la disponibilidad de la información y el comportamiento de los actores que componen el sistema social, como ejemplo particular, el mercado económico, cual es volátil respondiendo a la cantidad de información y la transparencia.

Mayor transparencia significa una mayor frecuencia de liberación de la información por parte de las instituciones, y la volatilidad del comportamiento de los agentes que forman un sistema social determinado, en este caso el mercado económico, podría aumentar en lugar de disminuir y/o controlarse. Desde esta misma postura, la noción de que la transparencia no necesariamente reduce la volatilidad, se refleja en la literatura reciente sobre transparencia de las empresas. Hay una asociación positiva entre la transparencia corporativa y la volatilidad de las acciones de los consumidores por ejemplo. Por otra parte, la transparencia que desarrolla un país, también puede afectar el nivel de inversión dentro de su cartera internacional, así como su consecuencia en la exportación e importación.

Desde el punto de vista de lo ético, la transparencia cobra un sentido relevante con el actuar de las instituciones y sus funcionarios. El soporte ético se ha transformado en uno de los nuevos valores de las organizaciones y las sociedades en general, extendiéndose a los ámbitos de lo políticos y lo público. La ética ha pasado de ser un mero adorno en el mundo, a ser una necesidad estratégica dentro del entorno social. Por lo mismo (para no repetir así), la transparencia pasa

---

estas conductas se detectan en la declaración de intereses, el reglamento dispone la sanción de destitución. Se considerara que se incurre en dicha situación cuando los antecedentes inexactos u omitidos produzcan una errónea o falsa apreciación del contenido y alcance de las actividades profesionales y económicas que ejerza el funcionario o autoridad, ocultando o desvirtuando la naturaleza del vínculo o relación que dichas actividades conlleva. No obstante lo señalado, el infractor tendrá el plazo fatal de diez días, contando desde la notificación de la resolución de multa, para presentar la declaración omitida. Si así lo hiciere, la multa se rebajara a la mitad. Si el funcionario se muestra contumaz en la omisión, esta circunstancia será tenida en cuenta para los efectos de su calificación y se le aplicaran las sanciones disciplinarias correspondientes. Articulo 63, Ley N° 18575.(Yo acotaría esto, muy largo)

a formar parte del conjunto de valores que posibilitan que las organizaciones actúen dentro de los parámetros de prácticas éticas.

Este nuevo esquema ético viene reforzado debido al creciente número de escándalos, crisis y corrupciones de los gobiernos, los cuales si bien siempre han existido, hoy se dan a conocer con mayor prontitud y masividad su gestión debido a los medios de comunicación tecnológicos. En este nuevo paradigma, la transparencia se convierte en un valor creciente y diferenciador de la nueva gestión de las organizaciones, un valor que a través del tiempo, forma parte de las culturas e identidad de distintas sociedades, sobre todo en sus sistemas políticos creíbles y confiables.

Uno de los peores resultados posibles de la poca transparencia de los gobiernos y sociedades es la corrupción. Esta, se puede observar en la capacidad de una persona u organización dependiendo de los beneficios capaces de conseguirse con ser corrupto, y de los bajos costos que puede tener el ser corrupto. En este sentido, para evitarse la corrupción, es propicio que lo que se consiga siendo corrupto sea bajo y que el precio que se deba pagar por ser alguien corrupto, sea muy alto.

Según Chile Transparente nuestro país ha logrado avanzar sostenidamente en prácticas de transparencia y probidad, las cuales según proyecciones para el año 2015, nuestro país debería, posicionarse entre los veinte países de menor nivel de corrupción. Según esta proyección, debe desarrollar en la ciudadanía nuevas prácticas culturales destinadas a descubrir, combatir y erradicar las prácticas corruptas, por considerarlas contrarias al interés general[50]. Con respecto al acceso de información pública como derecho, es importante destacar que el efectivo respeto y garantía de este requiere que el Estado reconozca el valor de este

[50] En: http://www.chiletransparente.cl/mision-y-vision/

derecho en una sociedad democrática sino como reconocimiento de un derecho humano. [51]

En resumen, el acceso a la información, es una tendencia mundial, que se ha incluido en las agendas gubernamentales, como un tema de alta relevancia en las últimas décadas. En 1990, sólo 12 países contaban con leyes de acceso a la información pública, mientras que a mediados de 2006 ya eran cerca de 70.

II.3 Rol de la Sociedad Civil en la fiscalización ciudadana.

Para poder analizar cuál es el rol de la sociedad civil, es de vital importancia el contexto de los derechos civiles y políticos, y en particular la libertad de expresión[52] que logra mover la agenda de transparencia para la sociedad civil y empoderarla.

Como concepto de la ciencia social, la sociedad civil designa a la diversidad de personas que, con categoría de ciudadanos y colectivamente, actúan para tomar decisiones en el ámbito público que apunta a todo individuo que se halla fuera de las estructuras gubernamentales.

[51] La Comisión de Constitución del Senado aprobó este miércoles por unanimidad la reforma que incorpora el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública en la Carta Fundamental. Según informa *La Segunda*, la moción reemplaza el inciso primero del artículo 8, referente a los principios de probidad y transparencia, por el siguiente texto: "en el desempeño de sus funciones, los titulares de los órganos del Estado, deberán observar los principios de probidad y transparencia. Este último incluye los principios de publicidad y acceso a la información".

Además, el proyecto, impulsado por el Consorcio por la Transparencia, añade un nuevo inciso tercero al numeral 12 del artículo 19: "toda persona tiene derecho a buscar, requerir y recibir información pública, en la forma y condiciones que establezca la ley, la que deberá ser de quórum calificado". La iniciativa legal fue ingresada al Senado en marzo de 2013, bajo el patrocinio de los senadores Hernán Larraín (UDI), Isabel Allende (PS), José García Ruminot (RN), y los ex parlamentarios Soledad Alvear (PS) y Eugenio Tuma (PPD).

http://www.24horas.cl/politica/aprueban-incorporacion-de-principio-de-transparencia-en-la-constitucion-1185226

[52] Articulo 19 N° 12 de la Constitución Política de la Republica.

Esta sociedad es comprendida como el espacio de vida social organizada que es independiente del Estado y está limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas.

Para Jürgen Habermas, la sociedad civil tiene dos componentes principales: Por un lado, las instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, etc. Por otro, estarían los movimientos sociales que plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas, así como supervigilan la aplicación efectiva de los derechos garantizados constitucionalmente. En ese contexto, los grupos de interés y presión, se transforman en actores relevantes distintos al concepto de ciudadanía, por cuanto son grupos formalizados e identificables en la escena pública, incluso los medios de comunicación presionan para que las exigencias se evidencien a la sociedad.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, el acceso a la información pública es considerado como parte esencial del derecho de expresión. En específico, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión"[53].

Con respecto a este punto, han tenido gran importancia los medios de comunicación y ONGs dedicadas a la transparencia como es Pro Acceso y

[53] Declaración de los Derechos Humanos de la ONU; art 19 y definición de sociedad civil: http://bit.ly/1qloVec

Fundación Ciudadano Inteligente entre otras. Esta última, implementó una plataforma -Acceso Inteligente[54]- exclusivamente dedicada a la entrega de información pública, pero con menos pasos de los que piden las plataformas implementadas por el Gobierno.

Realizamos una entrevista al director de la fundación, Felipe Heusser, quien nos comentó que la principal motivación para la creación de Acceso Inteligente fue fomentar el flujo o el número de las solicitudes de acceso a la información, procurando que el proceso fuera mucho más sencillo, más rápido, con menos pasos y también protegiendo la identidad de los solicitantes cuando así lo quisieran. Nos explicó que aunque la ley permite que las solicitudes sean hechas de manera anónima -siempre indicando un nombre y correo electrónico- la verdad es que puede ser cualquier tipo de identificación y no es necesario llenar un formulario tan grande como el que exigen las plataformas del Gobierno.

En la actualidad, hay fallos del Consejo de Transparencia que ya van en esa dirección, en un comienzo eso no estaba muy claro y se pedía el RUT, lo que la fundación consideraba una limitante para el ejercicio del derecho a la información, particularmente cuando se refería a la rendición de cuentas. En ese marco, se lanzó Acceso Inteligente, con el propósito de ir construyendo una base de datos relativa a entender cuáles eran los servicios más preguntados, los menos

[54] El proyecto Acceso Inteligente es la primera plataforma web de Chile que centraliza el sistema de solicitudes de información en línea, promoviendo la demanda de solicitudes de información pública desde la ciudadanía, así como visibilizando dichas peticiones. Por una parte Acceso Inteligente facilita a la ciudadanía el acceso a la información (apoyando y asesorando en el modo de hacer solicitudes al Estado), y por otra, recopila en una base de datos de fácil uso y consulta todas aquellas solicitudes ya realizadas a través de la plataforma, con el fin de ser descargadas por nuevos solicitantes para obtener la información de manera inmediata. Fue lanzado en abril del año 2011, en el marco del Seminario Internacional "Transparencia como Modernización del Estado", organizado con motivo del segundo aniversario de la entrada en vigencia de la ley de transparencia en Chile.

En http://www.ciudadanointeligente.org/fci_proyecto/acceso-inteligente/

preguntados y también evitar que se hicieran dos veces una misma pregunta y de esa forma evitarle al Estado o a cualquiera de sus reparticiones públicas tener que contestar más de una vez un mismo asunto. Para estos efectos, la fundación generó una base de datos con todas las solicitudes que se habían tramitado con anterioridad.

Con respecto a las falencias que encontraron en las plataformas del Gobierno, la principal es no contar con un criterio común respecto a los estándares de información solicitada al usuario, hay muchos casos donde el Estado entrampaba al usuario pidiéndole más información o identificación que pudiera inhibir al interesado de hacer sus solicitudes. Del punto de vista más técnico, hoy las plataformas ponen obstáculos tecnológicos como son los captchas que no nos permiten a nosotros automatizar el proceso de una manera sencilla pudiendo tomar información y publicarla en los portales para solicitar información, sino que ponen una clave y eso nos limita. También la fundación destacó que la usabilidad de los sitios es bastante defectuosa, el diseño de la información no es el adecuado, hay muchos clicks de por medio para poder llegar a una sección donde finalmente uno pueda hacer una solicitud de acceso a la información.

Con respecto a las solicitudes de información, Acceso Inteligente recibe de los más variados tópicos. Lo que sí es cierto es que los flujos aumentan de acuerdo a la contingencia, por ejemplo, dice Heusser en la entrevista: “Me acuerdo que una de las solicitudes más realizadas fue a propósito de información relativa a los estudios de gases lacrimógenos y su potencial efecto abortivo, que fue solicitado al Ministro Hinzpeter cuando él suspendió su uso por tener estos efectos, pero después los reinstaló y eso generó un debate contingente que hizo que la gente preguntara mucho. O cuando explota el hecho de que la Secretaria General de Gobierno está monitoreando las redes sociales, la gente empieza a preguntar donde están los estudios, los informes relativos a las redes sociales*”.*

En relación a las solicitudes de información que no obtuvieron respuesta, Heusser nos señaló que rara vez son insistidas o son llevadas al Consejo de Transparencia con recurso de amparo, generalmente terminan ahí sin respuesta ni insistencia. Lamentablemente, tampoco el Gobierno publica las estadísticas relativas a qué porcentaje de solicitudes fueron respondidas, cuales denegadas y qué porcentaje se hizo dentro del plazo, más bien se publica un numero agregado de solicitudes ingresadas.

En este sentido, la fundación no tiene la estadística oficial, ya que esa información no está; eso lo ha construido la plataforma de manera voluntaria y aparte de las cifras oficiales. “Por eso, es importante tener una plataforma como Acceso Inteligente porque permite tener al menos una muestra, que aunque tenga un flujo menor comparado con el total, sí puede aportar una información representativa que permita comprender cómo funciona el sistema. Poder comprender, por ejemplo, que el Ministerio de Defensa es mucho mejor tramitador y responde de una manera mucho más eficiente las solicitudes, comparada con el Ministerio de Salud; tener este tipo de información es posible cuando se cuenta con una plataforma autónoma”, sostiene.

En la actualidad, la plataforma está congelada pues está pasando por un periodo de rediseño. Además, el gobierno sacó un portal nuevo y se están definiendo los protocolos sobre el uso del correo electrónico como medio valido para hacer uso del acceso a la información.

Hoy en día, normalmente esto funciona a través de formulario “Lo que hace Acceso Inteligente es captar información del solicitante e introducirla en nuestros formularios, pero hoy día esos formularios han ido cambiando, les han puesto llaves que nos impiden a nosotros subir la información y está cambiando el protocolo sobre si es una forma valida hacer una solicitud de acceso a la información no por el formulario mismo, sino que por un correo electrónico por ejemplo acceso@contraloria.cl y no por el formulario que tiene hoy la Contraloría

para poder dar información. Si es que eso es así, será mucho más fácil habilitar una plataforma que capte información de usuario y que la envié al destinatario. Como está cambiando la tecnología y están en discusión los medios validos y los estándares para poder hacer estas solicitudes, tenemos congelado el proyecto por ahora", apunta el director.

Finalmente, afirma que en general la ciudadanía no tiene información sobre la Ley de Acceso a la Información Pública y que es bastante bajo el conocimiento sobre sus derechos de acceso a la información.

Los medios de comunicación masivos como diarios y televisión también han jugado un rol importante en el tema de la transparencia, pues sus funciones pueden aumentar la visibilidad de las acciones que tienen consecuencias tanto en su deliberación, proceso y resultado final. Un ejemplo de ello es el caso de Laurence Golborne cuando se destapó la omisión en el formulario de Declaración de Interés y Patrimonio[55], en el periodo que asumía funciones como Ministro de Estado. Este hecho generó un gran revuelo en la opinión pública y la bajada de su precandidatura presidencial. A esto se sumó el escándalo en las semanas siguientes por el cobro unilateral de comisiones de las tarjetas Jumbo, cuando era gerente general de Cencosud, lo que generó un escándalo político de proporciones. De esto, puede desprenderse que los cambios y la Ley de Acceso a la Información Pública trae un empoderamiento de la Sociedad Civil, lo que se ve reflejado en que es capaz de ser crítica en los aspectos más mínimos de las actuaciones de los representantes públicos.

Otra muestra de lo mismo, ocurrió con la polémica provocada por los reiterados errores en la entrega de información en el Censo 2012, que generó un sinfín de

[55] En su declaración de intereses con fecha 17 de agosto del 2011, el ex candidato presidencial menciona las sociedades Kos y Santa Gabriela, pero omite "Sunford", una sociedad en Islas Vírgenes en que él aparece como representante, y que tiene participación en su sociedad Santa Gabriela (Esta última está constituida por Kos y Sunford). Un dato: Kos y Sunford tienen el mismo domicilio legal en Santiago.

repercusiones en el mundo político, entre los cuales se encuentra la salida del ex Director Nacional del Instituto Nacional de Estadística (INE), Francisco Labbé. Asimismo, el desprestigio del gobierno del ex presidente Sebastián Piñera que tuvo que realizar diversas declaraciones respecto a esta temática y hacer un mea culpa de lo ocurrido, repercutiendo en la aprobación y credibilidad de su administración. Este escándalo quedó reflejado en la Encuesta Adimark, en la que repercutió fuertemente en términos de una baja en la credibilidad del Gobierno.

IV. CONCLUSIONES.

1.- Concluiremos en primer lugar, que la Ley no es conocida en su totalidad y por lo mismo no está siendo un buen soporte para la ciudadanía. Ante la difícil transformación institucional que representa una política de transparencia (pues implica una modernización estatal y un cambio en la manera de hacer las cosas en la administración y gestión pública del gobierno) para que este proceso sea eficiente, se necesitan entre otros elementos, que los recursos financieros y humanos sean adecuados junto con los tiempos de adaptación.

En nuestro caso, el imperativo legal para adecuar a los órganos de la administración del Estado a los requerimientos de la política de transparencia y acceso a la información consideró un plazo de adaptación institucional insuficiente, y junto con esto, no se otorgaron recursos económicos adicionales para esta política, lo que impidió preparar de manera adecuada a las instituciones en las materias de gestión documental, infraestructura tecnológica y recursos humanos.

A pesar de lo anterior, durante estos años de experiencia con las nuevas reglas de la transparencia, los servicios del gobierno central no han colapsado ni los funcionarios públicos han distraído sus principales tareas para responder solicitudes de información, puesto que los ciudadanos no poseen un conocimiento mayor de los alcances la Ley 20.285 y en consecuencia, la cantidad de solicitudes de acceso a la información ha sido menor a la esperada. Esto se debe, por un lado, a que históricamente los mecanismos institucionales de participación para la sociedad han sido débiles y mínimos así como los estímulos para la participación social en el escrutinio público, y por otro, a la poca difusión y promoción de la política de la transparencia y sus beneficios para el avance democrático.

Si bien, la Ley de Transparencia consagra el concepto de información pública, no obliga a crear dicha información por parte de los órganos e instituciones de la administración del Estado. Por lo tanto, no obliga a la autoridad a cumplir con un

estándar en cuanto a la calidad de la información y a su vez este tampoco menciona la obligación de la autoridad de tratar o agregar la información que se necesite.

Dentro de las causales de reserva, la que tiene relación con que se vea afectado el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, sólo se podría haber justificado en la medida que se introdujeran precisiones a la ley, que establecieran de manera tácita qué tipo de información es susceptible de afectar las funciones de un determinado órgano. Por ahora, bajo el actual diseño seguimos en presencia de un concepto impreciso y poco claro, acompañado de ejemplos ilustrativos, pero no concluyentes o definitorios, por lo que sigue latente el peligro de ser fuente de interpretaciones arbitrales por parte de la autoridad y tomarse en una real barrera de acceso a la información pública.

La autonomía del Consejo Para la Trasparencia, se ve trastocada desde distintos puntos de vista, siendo el más importante, la relación que tiene con el Presidente de la República y la relación con los otros organismos. En el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Para la Transparencia se vería alterado porque el Ministerio con el que por defecto se comunica con el Presidente, es el Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia, siendo este el Ministerio al cual se le encomendó la tarea de coordinar el cumplimiento de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, y además de promover y proponer las normas sobre probidad y transparencia[56].

Cabe destacar, que el Ministerio Secretaria General de la Presidencia no es un canal comunicacional entre el Consejo Para la Transparencia y el Presidente de la República, sino que este a su vez cumple funciones de coordinación del cumplimiento de la Ley de transparencia dentro de la administración del Estado, por lo que existe una interposición de funciones tanto entre el Consejo y dicho Ministerio. Al compartir funciones, se podrían provocar confusiones entre el ente regulador y el regulado, situación que podría afectar la autonomía del Consejo a

[56] MINSEGPRES En: http://www.minsegpres.gob.cl

la hora de cumplir con sus funciones que le son propias, debido a que deberá llevar a cabo su función en coordinación con las decisiones que por su parte tome el Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Por otro lado, la autonomía institucional del Consejo Para la Transparencia se vería alterada por el actual diseño de nombramiento de los miembros del Consejo directivo ideado por el legislador, en que es el Presidente de la República, quien tiene incidencia directa de acuerdo a lo dispuesto en la norma del inciso primero del artículo 36 de la Ley de Transparencia.

El Consejo Para la Transparencia es un organismo híbrido al que le corresponde cumplir con cuatro funciones básicas: fiscalizar, resolver, educar y normar. El cumplimiento de dichas funciones deberá tener en cuenta su propia visión de los principios de publicidad, trasparencia visión del ejercicio y respeto de la garantía fundamental de acceso a la información pública. Todo esto orientado a contribuir en el asentamiento de la cultura de apertura, por lo que se puede concluir que el gran objetivo que existe detrás de la totalidad de sus funciones es la creación y promoción de políticas públicas en dicho sentido, las que finalmente se verán plasmadas en cada una de sus decisiones.

Que exista un órgano encargado que alcance dicho fin específico es altamente positivo, pero en la realidad el ámbito institucional sobre el cual ejerce influencia se limita a la sola administración del Estado y aún así con excepciones. En cuanto al ejercicio de funciones el Consejo Para la Transparencia no trabaja solo, sino que necesita colaboración de otros organismos e instituciones públicas o privadas. En dichas relaciones el Consejo Para la Transparencia necesariamente deberá encontrarse en una posición de control, puesto que en lo posible no puede existir una confusión de roles entre el regulador y los entes regulados.

La función educativa del Consejo Para la Trasparencia es altamente importante para el asentamiento del principio de transparencia y de la garantía fundamental de acceso a la información pública dentro de nuestra cultura. Es importante destacar un aspecto positivo que en este sentido contempla el diseño legislativo actual de la Ley de transparencia y que corresponde a la posibilidad de que el

consejo en el cumplimiento de sus funciones pueda actuar coordinadamente con otras instituciones públicas y privadas. Esta colaboración puede ser cuestionada desde distintas perspectivas principalmente desde el punto de vista de la resolución de conflictos en materias de acceso a la información, pero desde el punto de vista de la educación de funcionarios públicos y sociedad civil en general corresponde a una muy buena iniciativa que lamentablemente no se ve reflejada en la aplicación de la Ley, pues la ciudadanía no tiene claridad respecto a la Ley y su utilización.

El nivel socioeconómico de la ciudadanía influye bastante al momento de interesarse por la Ley de transparencia. En este sentido, queda mucho por hacer pues gran parte de la población no tiene interés en fiscalizar al gobierno ni sus reparticiones, ya que no cuentan con una educación cívica sólida.

2.- En cuanto a la evolución de la Ley, hay que reconocer que ha existido un cambio positivo entre lo que había antes y lo que hay ahora. Un aspecto que justifica esto es que el concepto de acceso a la información pública que nos proporciona la Ley de Transparencia, la que contiene su norma en el artículo 5º, viene a precisar el concepto de información pública que se consagró en el artículo 8º de la Constitución Política. Este se refiere de una manera más amplia a la información de los órganos del Estado y el concepto de la Ley de Transparencia establece de forma mucho más precisa la información pública de los órganos de la administración del Estado.

Otro aspecto positivo es que el plazo de 20 días hábiles como lo estable la Ley y prorrogables por 10 días hábiles más con las que cuenta la autoridad y órgano administrativo para realizar un levantamiento respecto del requerimiento de información, es un plazo razonable para hacer frente a las solicitudes de información que el plazo que se contemplaba en el artículo 11 de la ley de bases generales 18.595.

Con esta modificación lo que se logró fue la erradicación de argumentos falsos encubriendo la verdadera razón de la falta de tiempo. El problema es que hay solicitudes que pudiéndose responder en el menor tiempo posible igual se prorrogan a 10 días más.

Uno de los logros más importantes de la Ley de Transparencia es el que se hayan consagrado regímenes de excepción a la publicidad de la información o regímenes de declaración de secreto o reserva con rango legal, dejando definitivamente atrás al de la regulación del secreto vía reglamento, sistema que recordamos, detonó el boicot de los principios de publicidad y transparencia bajo el alero de la ley de Probidad y del D.S N° 26.

Desde que se implementó, la Ley tiene falencias respecto de que no el acceso a la información no es directo, debido a que por una parte, las personas desconocen este derecho de solicitar antecedentes a las instituciones (el 70% de los encuestados en esta investigación, desconoce la existencia de la Ley) y, por otro, porque los organismos públicos no cumple con esta disposición se transparencia, al no existir un mecanismo coercitivo que las disuada.

Finalmente, bajo este aspecto la Ley de transparencia sí ha sido de gran ayuda al ser un “panóptico” con respecto a la corrupción. Este es el inicio de un cambio cultural de largo plazo, pues trae consigo numerosas etapas que, en su conjunto, requieren un periodo prolongado de tiempo. Saltarse pasos sólo crea la ilusión de ir más rápido y nunca produce resultados satisfactorios.

3.- Respecto del Rol que ha jugado el Estado, podemos decir que queda mucho por hacer. Un aspecto importante es que no hay coordinación entre los organismos e instituciones de la Administración del Estado, en el caso en que más de un órgano emita información respecto de un tema en particular, pues las consultas son por organismo y no por tema; y cada organismo tiene una manera diferente de responder. La ley de Transparencia no vela en ningún caso porque la información pública disponible sea verdaderamente útil.

Las obligaciones de transparencia activa responden, en primer lugar, a la obligación de la autoridad de rendir cuentas de su gestión ante la ciudadanía, entiéndase esta rendición de cuentas materializada en la entrega de información que es de iniciativa propia de la autoridad, donde no es necesario el requerimiento de una persona interesada. Por otra parte, las obligaciones de transparencia activa apuntan a desalentar la litigación, ya que si la autoridad entrega más información, disminuye el número de solicitudes formales de acceso a la información pública a atender, lo que a largo plazo significa un ahorro considerable de fondos públicos. Lamentablemente, en este sentido, el gobierno y sus reparticiones publican sólo la información básica y, por lo tanto, no contribuye a disminuir las solicitudes de información, al contrario, trabajan desde la ley del mínimo esfuerzo.

Las plataformas que hoy en día son utilizadas por los organismos de la administración del Estado, para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, corresponde a sitios web, cuyo concepto está en el número 6 del artículo 1 de la ley de transparencia. Esta plataforma tecnológica resulta ser la más adecuada y cumple a su vez estándares internacionales y va en armonía con las políticas públicas que están tendientes a alfabetizar a la población computacionalmente.

Sin perjuicio de lo anterior, concluimos que una política de este tipo puede ser discriminatoria, ya que existen sectores de la población que no cuentan con acceso a internet o conocimientos necesarios para poder realizar este tipo de operaciones de búsqueda online. Es por ello que se necesitan medidas en materia de educación en este punto; en la actualidad no hay una política que eduque a la ciudadanía en cómo debe solicitar información pública.

Debería existir un mecanismo o canal más directo para el ejercicio de este derecho ciudadano, de tener acceder a la información pública del Estado. Proponemos que todas las instituciones publiquen mensualmente, informes sobre la transparencia aplicada en el organismo, cumpliendo ciertas metas y que reciban bonificaciones los funcionarios cuando se logren. Incentivar la participación

ciudadana en la sociedad civil, hacer más expedito la entrega de informaciones sea vía mail, correo tradicional o presencial. El gobierno de turno debería premiar a la institución que cumpla con altos estándares de transparencia y así este derecho se robustecerá al interior del aparato público.

Si bien, dentro de los deberes de la transparencia activa está la obligación de actualizar la información a lo menos una vez al mes, esto no siempre se cumple. Lo anterior, responde a la necesidad de presentar una información que sea útil para la ciudadanía, con lo cuales se busca que la autoridad del servicio se vea sometido al escrutinio público permanente. El propósito es que los organismos públicos sientan que están en constante vigilancia, aun cuando la vigilancia de la ciudadanía sea poca. Es decir, si la autoridad decae en el cumplimiento de sus obligaciones, de transparencia activa, siempre existirá el riesgo de que cualquier persona pueda realizar un reclamo ante el Consejo para la transparencia.

En este sentido, creemos que sólo ciertas partes de la sociedad civil hacen una fiscalización seria. Por el contrario, el principio de transparencia desde un punto de vista pasivo, tiene dos aspectos: el primero corresponde al derecho de presentar solicitudes de información a la autoridad del organismo público o derecho de acceso a la información pública propiamente tal.

Y el segundo corresponde al deber del pronunciamiento por parte de la autoridad requerida respecto de cada una de las solicitudes de información que se le presenten. Este deber de pronunciamiento puede consistir en permitir el acceso a la información pública o de negarse, pero este debe estar debidamente fundamentado. El problema es que en la práctica esto no sucede, ya que las autoridades muchas veces no responden las solicitudes ni si quiera justificando el por qué no entregarán la información, es decir, no responden nada.

En el mismo sentido de la transparencia pasiva, las plataformas que tienen las distintas reparticiones gubernamentales para hacer solicitudes de información, no son de fácil acceso, tienen muchos clics de por medio y piden muchos datos al

solicitante. Estos factores desmotivan a los solicitantes y muchas veces ni si quiera concluyen el proceso de solicitud de información.

Por otra parte, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de transparencia, la solicitud de acceso a la información será esta realizada por escrito o por medios electrónicos[57], consideramos que dentro de estas alternativas se podría haber incorporado otras modalidades para canalizar las solicitudes, como por ejemplo empleando un *call center* a nivel nacional, puesto que esto hubiese sido útil para así aminorar dificultades de acceso de los solicitantes, como brechas de educación, brechas digitales, falta de recursos, etc.

Es de esperar que futuros estudios –sean estos públicos o privados- analicen los alcances y vacíos de la Ley de Transparencia para que con el tiempo mejore su aplicación efectiva y dé garantías de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, que hoy se ve restringida por el excesivo trámite burocrático para obtener antecedentes requeridos. Sólo de esta manera contribuirá para el fin último que fue creada: modernizar la democracia en Chile.

[57] Articulo 12, Ley N° 20.285.

V. ANEXOS

V.I Resumen de la Ley N° 20.285[58].

El proyecto de ley fue moción de los Senadores Jaime Gazmuri Mujica y Hernán Larraín Fernández. Fecha 04 de enero, 2005. Cuenta en Sesión 23, Legislatura 352. Senado.
Resumen de Ley nº 20.285 sobre acceso a la información pública

Entrada en vigencia:
Entrará en vigencia ocho meses después de publicada en el Diario Oficial (20.08.2008) es decir el 20 de abril de 2009. Salvo lo relativo a la designación de los Consejeros del Consejo de Transparencia.

Objetivo:
Regular principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

Se basa en inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política: "Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional."

[58] http://www.bcn.cl/ley-transparencia/resumen-ley-transparencia

Algunos principios de la ley:

a) Principio de la relevancia: Presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.

b) Principio de la libertad de información: Toda persona goza del derecho a acceder a la información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, sólo con excepciones o limitaciones establecidas por leyes de quórum calificado.

c) Principio de apertura o transparencia: Toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

d) Principio de máxima divulgación: Los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales.

e) Principio de la oportunidad: Los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar respuesta a las solicitudes de información dentro de los plazos legales, con la máxima celeridad posible y evitando todo tipo de trámites dilatorios.

f) Principio de gratuidad: El acceso a la información de los órganos de la Administración es gratuito, sin perjuicio de lo establecido en esta ley.

A quiénes se aplica:

Los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función

administrativa. También se aplicarán las disposiciones que esta ley expresamente señale a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

En caso Congreso Nacional se aplican sólo las reglas de transparencia activa (en lo pertinente), y además deberán publicar, la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de Sala y de comisiones, las votaciones y elecciones a las que concurran y las dietas y demás asignaciones que perciban.

Transparencia activa:

La Transparencia activa implica el deber de los órganos de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, determinados antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes. Entre ellos su estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo aplicable; personal de planta, a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; contrataciones para el suministro de bienes muebles; trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano; mecanismos de participación ciudadana, en su caso; información presupuestaria asignada y ejecutada.

En todo caso deberán estar disponibles permanentemente, en sitios web, los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial y aquellos que digan relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la Administración del Estado.

Transparencia pasiva:

Los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

¿Cómo se requiere la información? Por escrito, ante OIRS o por sitios electrónicos sin necesidad de patrocinio de abogado.

Causales de reserva para no dar acceso:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:
a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.

b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores

habituales.

2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.

5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8º de la Constitución Política.

Las leyes dictadas con anterioridad a la vigencia del mencionado articulo 8°, que establecen casos específicos de secreto o reserva de actos y documentos de la Administración, deben entenderse vigentes aún cuando no hubieren sido aprobadas con quórum calificado, al amparo de la Disposición Cuarta Transitoria de la Constitución.

Qué pasa si se niega acceso a servicio:

Primero, se puede recurrir al Consejo de Transparencia. Luego de la Resolución de éste a la Corte de Apelaciones. Se regula procedimiento administrativo y procedimiento judicial. Corresponde al Servicio probar la veracidad de la causal.

Consejo de transparencia:

Es la corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información. Entre sus funciones y atribuciones se destacan:

a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas.

b) Resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley.

c) Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación.

d) Realizar actividades de difusión e información al público, sobre las materias de su competencia.

Sanciones:
Regla General: 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.

V.2 Encuesta ciudadana sobre la Ley de Acceso a la Información Pública.

1.- A partir del 2009, ¿Considera Ud. que los gobiernos han transparentado su gestión pública?

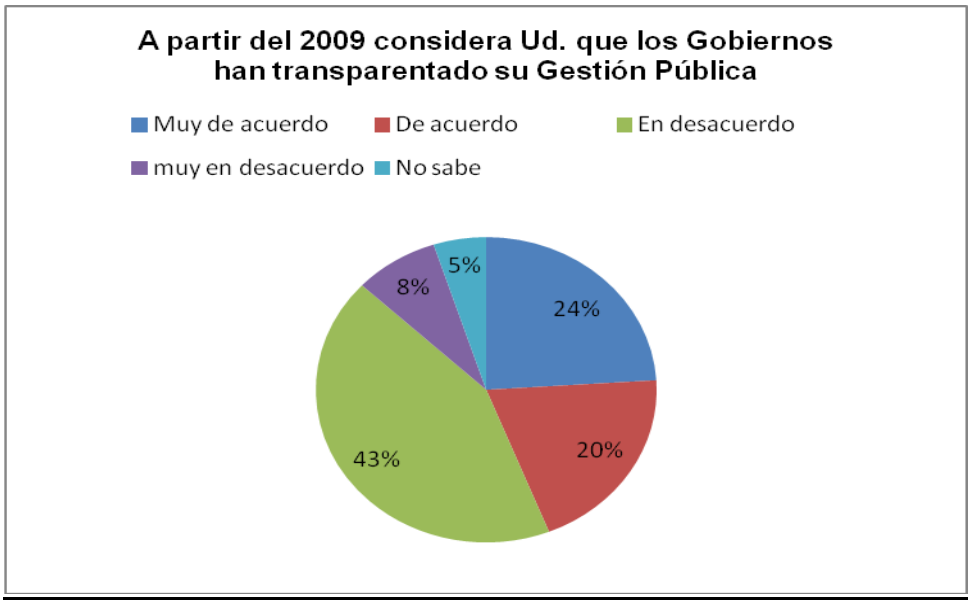
SUPERIOR	muy de acuerdo	10
	de acuerdo	10
	en desacuerdo	25
	muy en desacuerdo	1
	no sabe	3

TECNICO	muy de acuerdo	8
	de acuerdo	6
	en desacuerdo	10
	muy en desacuerdo	1
	no sabe	2

MEDIO	muy de acuerdo	6
	De acuerdo	4
	en desacuerdo	8
	muy en desacuerdo	3
	No sabe	3

Totales

Muy de acuerdo	24
De acuerdo	20
En desacuerdo	43
muy en desacuerdo	8
No sabe	5



2.- ¿Qué institución considera más transparente?

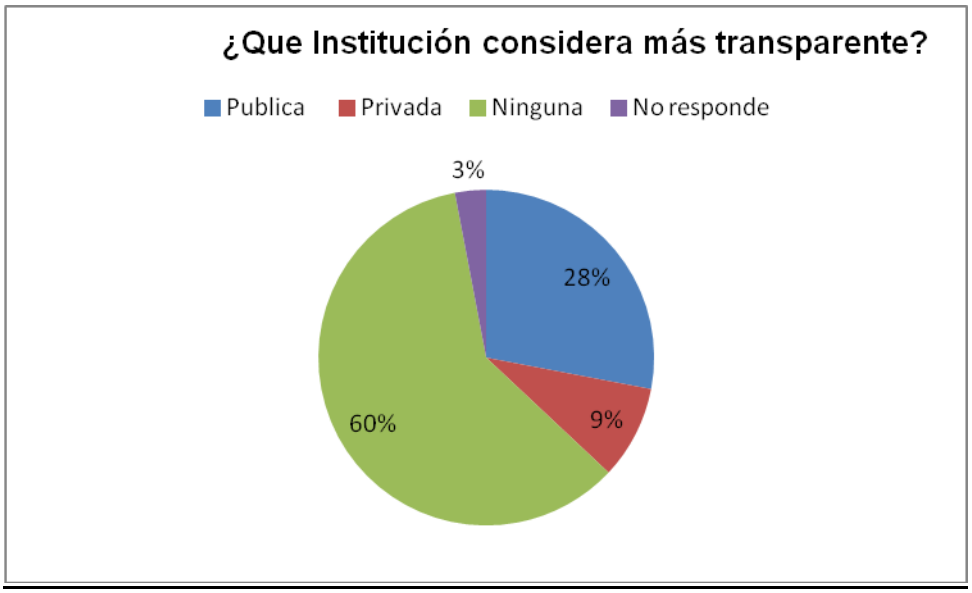
SUPERIOR	Publica	6
	Ninguna	7

	ninguna	3
TECNICO	no responde	2
	publica	1

	privada	1
	Publica	3
MEDIO	Ninguna	7
	no responde	1

totales

Publica	28
Privada	9
Ninguna	60
No responde	3



3.- ¿Conoce usted la existencia de la Ley de acceso a la información Pública?

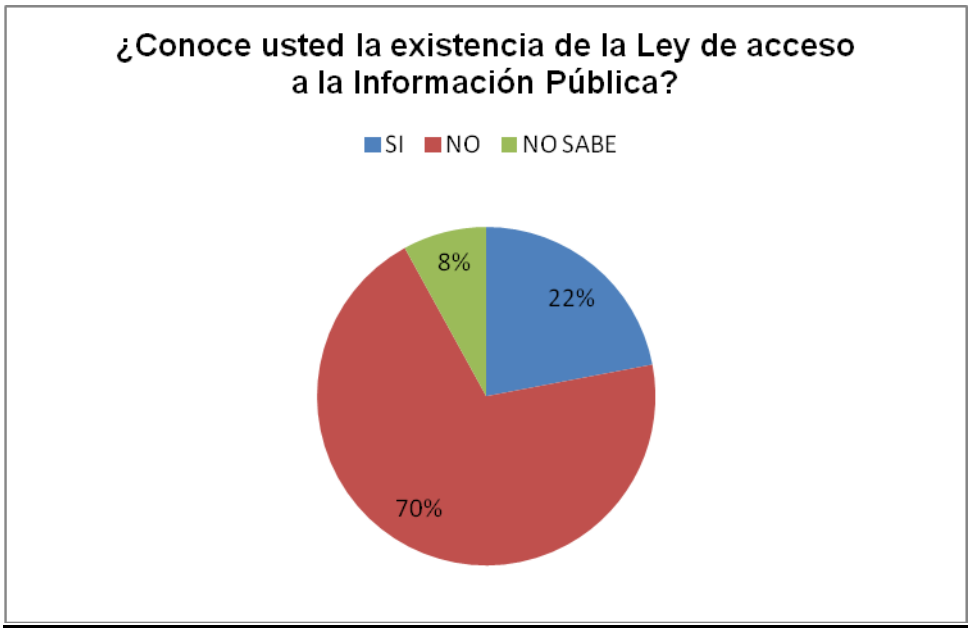
SUPERIOR	SI	10
	NO	30
	NO SABE	3

TECNICO	SI	5
	NO	30
	NO SABE	4

MEDIO	SI	7
	NO	10
	NO SE	1

Totales

SI	22
NO	70
NO SABE	8



4.- ¿ Considera Ud. importante la existencia de una la Ley de acceso a la información Pública?

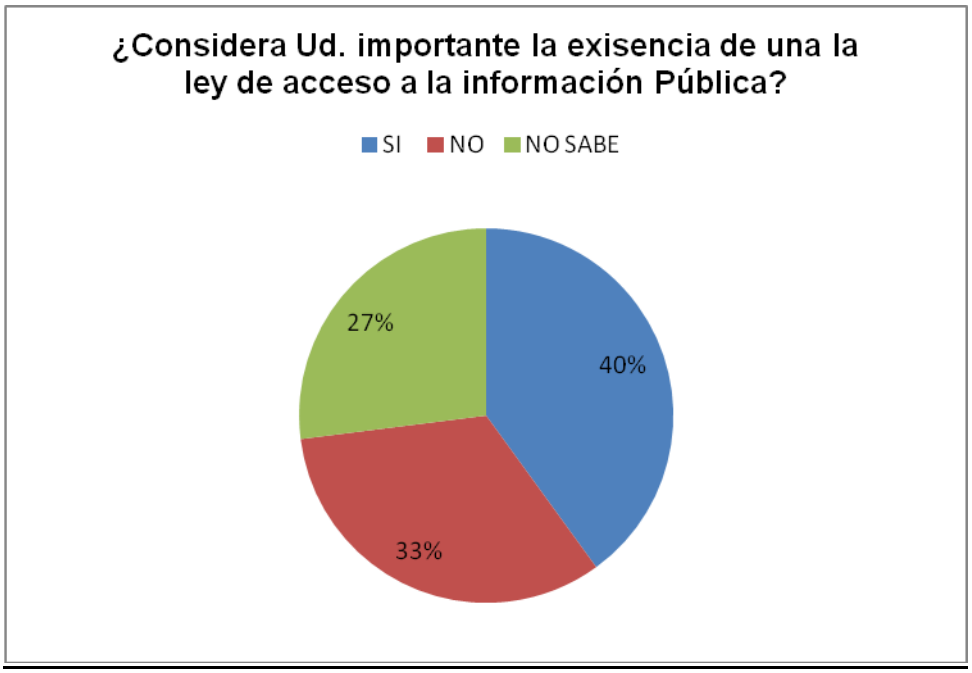
SUPERIOR	SI	18
	NO	10
	NO SABE	12

TECNICO	SI	11
	NO	9
	NO SABE	8

MEDIO	SI	11
	NO	14
	NO SABE	7

Totales

SI	40
NO	33
NO SABE	27



5.- ¿En caso de requerir información de carácter público sabe dónde dirigirse?

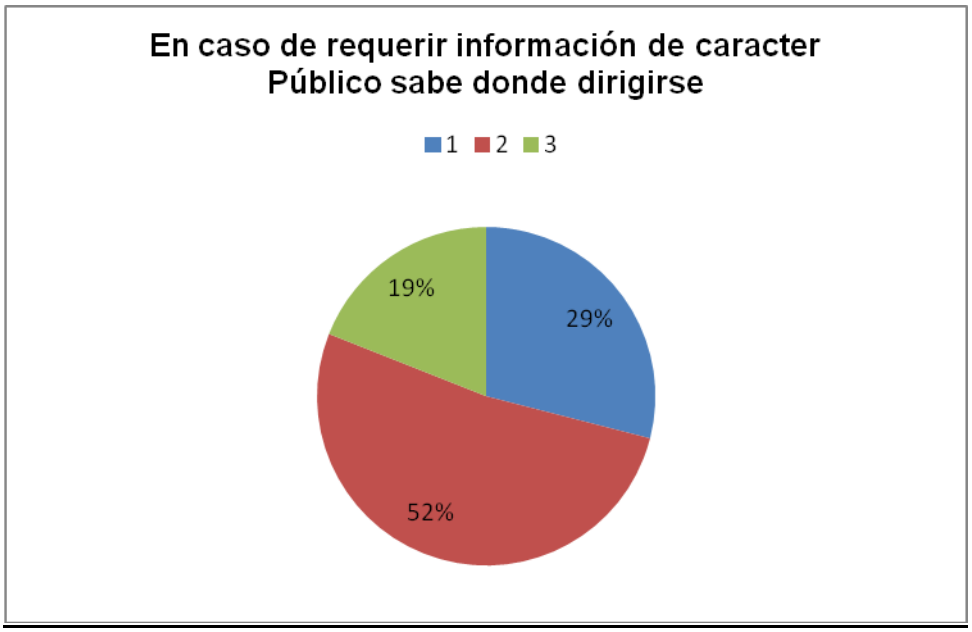
SUPERIOR	SI	11
	NO	19
	NOSE	4

TECNICO	SI	10
	NO	19
	NO SE	10

MEDIO	SI	8
	NO	14
	NOSE	5

Totales

SI	29
NO	52
NO SABE	19



.- Datos generales.

Oficio/Profesión	Sexo	Nivel estudios	Edad	Comuna Donde vive
Estudiante	M	Media	18	Pirqué
Empleado publico	M	Media	64	san Bernardo
Empleado publico	F	Media	42	Maipu
Empleado publico	M	Media	38	Huechuraba
Empleado publico	M	Media	40	Talagnte
Empleado publico	M	Media	44	la florida
Empleado publico	M	Media	45	la florida
Empleado publico	M	Media	33	la florida
Empleado publico	M	Media	43	la florida
Empleado publico	M	Media	23	la florida
Empleado publico	F	Media	44	la florida
Empleado publico	F	Media	21	Cerrillos
Empleado publico	F	Media	54	maipu
Empleado publico	F	Media	37	Talagnte
Empleado publico	F	Media	39	el bosque
Empleado publico	F	Media	40	sgo Centro
Asistente dental	F	Media	62	sgo Centro
Empleado publico	M	Media	43	Ñuñoa
Gendarme	M	Media	26	El Bosque

Conserje	M	Media incompleta	62	el bosque
Empleado publico	F	Media técnico	59	la florida
Tecnico en aviones	M	Media Tecnico	29	Maipu
Empleado publico	M	Media Tecnico	29	Maipu
Empleado publico	M	Media Tecnico	29	Maipu
Empleado publico	M	Media Tecnico	30	Maipu
Empleado publico	F	Media Tecnico	34	renca
Empleado publico	F	Media Tecnico	23	la florida
Empleado publico	F	Media Tecnico	22	Quilicura
Empleado publico	F	Media Tecnico	45	Quinta Normal
Empleado publico	F	Media Tecnico	34	sgo Centro
Empleado publico	F	Media Tecnico	56	las condes
Empleado publico	F	Media Tecnico	53	providencia
Empleado publico	F	Media Tecnico	33	Ñuñoa
Empleado publico	F	Media Tecnico	34	Quilicura
Empleado publico	F	Superiores	22	Quilicura
Empleado publico	M	Superiores	23	Quilicura
Empleado publico	M	Superiores	45	Quilicura
Empleado publico	M	Superiores	33	Providencia
Empleado publico	M	Superiores	56	las condes
Empleado publico	M	Superiores	23	sgo Centro
Empleado publico	F	Superiores	45	Renca
Empleado publico	M	Superiores	56	Ñuñoa
Empleado publico	F	Superiores	41	Macul
Empleado publico	M	Superiores	42	Huechuraba
Empleado publico	M	Superiores	33	Huechuraba
Empleado publico	F	Superiores	31	Huechuraba
Empleado publico	F	Superiores	30	Huechuraba
Empleado publico	F	Superiores	27	providencia
Empleado publico	M	Superiores	28	Ñuñoa
Empleado publico	F	Superiores	26	Macul
Empleado publico	M	Superiores	25	Puente alto
Empleado publico	F	Superiores	33	la florida
Empleado publico	M	Superiores	32	recoleta
Empleado publico	M	Superiores	30	independencia
empleado publico	M	superiores	65	maipu
Empleado publico	M	superiores	63	La Cisterna
Empleado publico	F	superiores	30	providencia
empleado publico	M	superiores	38	Ñuñoa
Médico	M	superiores	40	Maipu
Médico	m	superiores	43	Las condes

Odontólogo	M	superiores	33	san Miguel
Empleado publico	M	Superiores	31	Conchali
Empleado publico	M	Superiores	44	maipu
Enfermera	F	Superiores	60	Macul
Ingeniero	M	Superiores	54	Quinta Normal
Kinesiólogo	F	Superiores	35	Conchali
Profesora Ingles	F	Superiores	28	maipu
Estudiante	F	Superiores incompleta	24	Puente alto
Gendarme	M	Tecnico Profesional	31	Maipu
Secretaria	F	Tecnico Profesional	35	sgo Centro
Tec Paramédico	M	Tecnico Profesional	54	Pudahuel
Tecnico en enfermería	F	Tecnico Profesional	26	Ñuñoa
Tecnico en enfermería	F	Tecnico Profesional	27	Ñuñoa
Tecnico en enfermería	F	Tecnico Profesional	28	Sgo Centro
Tecnico en enfermería	F	Tecnico Profesional	29	Sgo Centro
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	30	San Miguel
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	31	La Cisterna
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	32	Recoleta
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	33	independencia
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	34	providencia
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	35	calera de tango
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	36	Buin
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	37	Melipilla
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	38	Ñuñoa
Empleado Emp. Privada	F	Tecnico Profesional	39	Ñuñoa
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	40	sgo Centro

Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	41	renca
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	40	La Cisterna
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	39	la florida
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	33	Macul
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	45	Pte alto
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	33	Ñuñoa
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	44	sgo Centro
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	56	sgo Centro
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	44	sgo Centro
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	51	sgo Centro
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	52	sgo Centro
Empleado Emp. Privada	M	Tecnico Profesional	56	Ñuñoa
Empleado Emp. Privada	M	Técnico Profesional	55	la florida
Empleado Emp. Privada	M	Técnico Profesional	57	renca

mujeres	46
hombres	54
Edad Promedio	38
nivel medio	19
superiores	33
tecnico nivel medio	14
tecnico Profesional	32
superior incompleta	1
media incompleta	1

V.3 Entrevista a Felipe Heusser, Director de Ciudadano Inteligente.

ACCESO INTELIGENTE.

Plataforma Web que promueve la demanda de solicitudes de información pública de parte de la ciudadanía, visibilizando también dichas peticiones.

Por una parte, Acceso Inteligente facilita a la ciudadanía el acceso a la información, apoyando y asesorando en el modo de hacer solicitudes al Estado, y, por otra, recopila en una base de datos de fácil uso y consulta todas aquellas solicitudes ya realizadas en base a los procedimientos establecidos por la ley de transparencia, poniéndolas a disposición de la ciudadanía en nuestro sitio web, con el fin de ser descargadas por nuevos solicitantes para obtener la información de manera inmediata.

-¿Cual fue la motivación de la fundación para crear Acceso Inteligente?

"Creamos acceso inteligente con el propósito de fomentar el flujo o el número de las solicitudes de acceso a la información, procurando que el proceso sea mucho más sencillo, más rápido, con menos pasos y también protegiendo la identidad de los solicitantes cuando así lo quisieran. El problema es que aunque la ley permite que las solicitudes sean hechas de manera anónima siempre indicando un nombre y correo electrónico la verdad es que puede ser cualquier tipo de identificación, de hecho hay fallos del consejo que ya van en esa dirección, en un comienzo eso no estaba muy claro y se pedía el rut, lo cual creíamos era una limitante para el ejercicio de derecho a la información particularmente cuando se refería a la rendición de cuentas. En ese contexto, lanzamos Acceso Inteligente y también para ir construyendo una base de datos relativa a entender un poco cuales eran los servicios más preguntados, los menos preguntados y también evitar que se hicieran dos veces una misma pregunta, y de esa forma tratar de evitarle al estado o a cualquiera de sus reparticiones públicas que tuvieran que estar contestando

más de una vez un mismo asunto. Entonces, publicábamos en la base de datos todas las solicitudes que se habían tramitado con anterioridad".

-¿Según la experiencia de ustedes como fundación, existe conocimiento por parte de la ciudadanía de cómo y dónde pedir información pública?

"En general la gente no tiene información, es bastante bajo el conocimiento sobre sus derechos de acceso a la información. Las solicitudes de información son muy pocas respecto del total de personas que pudieran pedir información".

- ¿Cuál ha sido su experiencia con respecto a los mecanismos que ofrece el aparato público en el acceso a la información?

"Realmente nos hemos encontrado con muchas falencias, la principal es no tener un criterio común respecto a los estándares, información solicitada al usuario, había muchas veces donde el estado entrampaba al usuario pidiéndole más información o identificación que pudiera inhibir al solicitante de hacer sus solicitudes. Del punto de vista más técnico hoy las plataformas ponen obstáculos tecnológicos como son los captchas que no nos permiten a nosotros automatizar el proceso de una manera sencilla pudiendo tomar información y publicarla en los portales para solicitar información, sino que ponen una clave y eso nos limita. También nos parece q la usabilidad de los sitios es bastante defectuosa, el diseño de la información no es adecuado, hay muchos clicks de por medio para poder llegar a una sección donde finalmente uno puede hacer una solicitud de acceso a la información".

¿Cómo debería ser el acceso a la información pública para la ciudadanía?
"Simple, sin tantos clicks ni pedir tanta información al solicitante porque hemos comprobado que eso inhibe a las personas a hacer solicitudes".

- ¿Qué solicitudes de información les llegaron con más frecuencia o algunas que les hayan llamado la atención en particular?

“Llegaban de los más variados tópicos, lo que si es cierto que los flujos aumentaban de acuerdo a la contingencia, por ejemplo me acuerdo que una de las solicitudes mas realizadas fue a propósito de información relativa a los estudios de gases lacrimógenos y su potencial efecto abortivo, que fue solicitado al Ministro Hinzpeter, a propósito de cuando suspendió su uso por tener estos efectos, pero después los reinstaló y eso generó un debate contingente que hace que la gente pregunte mucho. O cuando explota el hecho de que la Secretaria General de Gobierno esta monitoreando las redes sociales, la gente empieza a preguntar a dónde están los estudios, los informes relativos a las redes sociales. Yo creo que es más bien estable el flujo y en general es bien distribuido, pero también se deja llevar por la contingencia”.

¿Qué pasa con las solicitudes que no obtuvieron respuesta?
“En general las solicitudes que no tienen respuesta rara vez son insistidas o son llevadas al Consejo de la Transparencia con recurso de amparo, rara vez, generalmente terminan ahí. Lamentablemente tampoco el gobierno publica las estadísticas relativas a qué porcentaje de solicitudes fueron respondidas, cuáles denegadas y qué porcentaje se hizo dentro del plazo, más bien se publica un numero agregado de número de solicitudes ingresadas, no tenemos la estadística oficial. Lamentablemente, esa información no está, eso lo hemos construido nosotros aparte. Por eso, es importante tener una plataforma como acceso inteligente porque permite tener al menos una muestra que aunque tenga un flujo menor comparado con el total, si puede aportar una información representativa que permita comprender como funciona el sistema. Poder comprender por ejemplo que el ministerio de defensa es mucho mejor tramitador, responde de una manera mucho más eficiente las solicitudes comparada con el ministerio de salud por ejemplo, y así varios casos, tener este tipo de información es posible cuando tienes una plataforma autónoma”.

-¿Por qué está suspendida la plataforma Acceso Inteligente?
“Porque lo estamos rediseñando, porque el gobierno sacó un portal nuevo y porque se están definiendo los protocolos sobre el uso del correo electrónico como

medio valido para hacer uso del acceso a la información. Pero hoy día normalmente esto funciona a través de formulario".

"Lo que hace acceso inteligente es captar información del solicitante e introducirla en nuestros formularios, pero hoy día esos formularios han ido cambiando les han colocado llaves que nos impiden a nosotros colocar la información y está cambiando el protocolo sobre si es que es una forma valida hacer una solicitud de acceso a la información no por el formulario mismo sino que por un correo electrónico por ejemplo acceso@contraloria.cl y no por el formulario que tiene hoy la contraloría para poder dar información. Si es que eso es así, es mucho más fácil habilitar una plataforma que capte información de usuario y que la envié al destinatario. Entonces, como están cambiando la tecnología, como está en discusión respecto de los medios validos y los estándares para poder hacer estas solicitudes, tenemos congelado el proyecto por ahora".

Bibliografía

Libros:

ARENDT, H., *Crisis de la república*, Ed. Taurus, Madrid, 1998. P. 12-13

BENTHAM, J., *El panóptico*, Ed. La piqueta, Madrid, 1979, P. 53.

FOUCAULT, M., *El ojo del poder*, Ed. La piqueta, Madrid, 1979. P. 16.

HABERMAS, J. *Historia y critica de la opinión pública*. Ed. Pili, 1999, España, p. 50.

HARASIC, D, *Ley de acceso a la información: ¿un antes y un después?* Chile Transparente. Conferencia dictada en el Magíster de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. (2009).

LARRAIN, H., *Transparencia y acceso a la información pública en Chile: la modernización que faltaba*, Ed. JGE Ltda., Chile, 2008. P. 62.

LARRAIN, H., *Transparencia y acceso a la información pública en Chile: la modernización que faltaba*, Ed. JGE Ltda., Chile, 2008. P. 70.

SANCHEZ, M. "*Nueva Institucionalidad de Acceso a la Información Pública en Chile": Comentarios Legales*. Fundación Proacceso (2008).

TOURAINE, A., ¿*Qué es la democracia*?, Ed. Fondo de cultura económica, Buenos Aires, 1995. P. 26.

WAISSBLUTH, M. *Gestión del Cambio en el sector Público.* Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. 2008 pág. 20

WAISSBLUTH, M. "*La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. Balance y propuestas de futuro*". Santiago de Chile. (2005).

WAISSBLUTH, M. *Sistemas complejos y gestión pública*. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (2008).

Páginas web

http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-07-25.4772415999

http://www.foia.gov/index-es.html#linkone

Http://www.proacceso.cl/historia

http://www.contraloria.cl/LegisJuri/jurisprudencia.nsf/MarcoSCW?OpenFrameset

http://www.bcn.cl/ley-transparencia/ley-transparencia/articulo-8-constitucion

http://www.gobiernotransparente.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf

http://www.consejotransparencia.cl/que-es-la-transparencia-activa/consejo/2012-12-19/230022.html

http://www.gobiernotransparente.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf

http://www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html

http://www.proacceso.cl/files/Alegatos%20finales%20Comisi%C3%B3n.doc

http://www.chiletransparente.cl/mision-y-vision/

http://www.24horas.cl/politica/aprueban-incorporacion-de-principio-de-transparencia-en-la-constitucion-1185226

http://www.ciudadanointeligente.org/fci_proyecto/acceso-inteligente/

http://www.minsegpres.gob.cl

http://www.bcn.cl/ley-transparencia/resumen-ley-transparencia

www.contraloria.cl

www.flcso.cl

www.bcn.cl

http://www.consejotransparencia.cl

www.ciudadanointeligente.org

www.proacceso.cl