

# **Experiencia del Ministerio de Salud de Chile (Secretaría Regional Santiago) en la entrega de información pública: Análisis de la gestión de entrega de información en tiempos de pandemia.**

**Tesis realizada por los autores para optar al grado de  
Máster en Gobierno y Gestión Pública.**

## **Autores:**

Felipe A. Acevedo Acevedo

Carlos A. Díaz Wilhelm

Erwin Saavedra Delgado

**Abril, 2023  
Madrid, España**

## **DEDICATORIA**

Agradecemos a nuestros formadores del Centro de Estudios Estratégicos y Negocios, personas de gran sabiduría los cuales se han esforzado en ayudarnos y encausarnos en el camino del servicio público.

Fácil no ha sido el proceso, pero el entusiasmo al entregarnos su experiencia y dedicación que los ha regido, hemos logrado importantes objetivos, como culminar el desarrollo de esta tesis con éxito y obtener una afable titulación como “Master en Gobierno y Gestión Pública”.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Señor Director del Centro de Estudios Estratégicos y Negocios Héctor Almonacid Carrasco, sin sus virtudes, paciencia y constancia este trabajo no lo hubiésemos logrado con tanta dedicación. Sus consejos y entusiasmo fueron siempre útiles cuando no salían de nuestros pensamientos las ideas para escribir lo que hoy hemos logrado. Usted formó parte importante de esta historia con sus aportes profesionales que lo caracterizan. Gracias por sus orientaciones cuando las horas de trabajo se hacían confusas.

A nuestros profesores “Sus palabras fueron sabias, sus conocimientos rigurosos y precisos”, a ustedes les debemos nuestros conocimientos. Su semilla de conocimientos, germinó en nuestras almas y el espíritu. Gracias por su paciencia, por compartir sus conocimientos de manera profesional e invaluable, por su dedicación perseverancia y tolerancia.

“Mis amigos y compañeros hoy nos toca cerrar un capítulo maravilloso en esta historia de vida y del conocimiento”.

## TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....	
AGRADECIMIENTOS.....	
I. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	1
Objetivo General.....	1
Objetivo específico. ....	1
II. DESARROLLO.....	2
III. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS.....	4
Hipótesis de Investigación. ....	4
Variables y definición. ....	4
Tipo de investigación.....	4
Unidad de análisis. ....	5
Universo.....	5
Muestra y tipo de muestra.....	5
Método utilizado y técnica en la recolección de datos. ....	5
Elaboración y validación de los instrumentos. ....	5
IV. MARCO CONCEPTUAL.....	6
Alcances y límites del derecho de acceso a la información pública. ....	10
Derecho a la Información y Democracia. ....	12
Datos Públicos Abiertos.....	13
V. TRANSPARENCIA Y PROVIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE TRAS EL RETORNO AL SISTEMA DEMOCRÁTICO.....	15
Decreto Supremo N° 26.....	18
VI. LEY DE TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (LEY 20.285). ....	19
VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	27
VIII. ASPECTOS RELEVANTES DE LA NUEVA LEY 20.285.....	33
IX. DATOS Y ANÁLISIS.....	51
X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	55
Conclusiones.....	55
Recomendaciones. ....	57
XI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.....	69

## I. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

### Objetivo General

Describir y analizar las acciones diseñadas e implementadas en el Ministerio de Salud de Chile en particular la Secretaria Regional Ministerial de la Región Metropolitana, para dar cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información durante el periodo de Pandemia en Chile, con la finalidad de identificar los aspectos que es necesario mejorar.

### Objetivo específico.

Analizar y describir la gestión institucional para dar cumplimiento a la Ley 20.285, durante el periodo de pandemia.

Para dar cumplimiento a este objetivo específico en primer lugar definiremos los siguientes aspectos:

- a) **Gestión documental:** para conocer si existían políticas orientadas hacia la organización de datos, archivos, clasificación y digitalización de la información pública, y la existencia de formatos adecuados para responder a las consultas recibidas.
- b) **Aspectos que facilitan y/o dificultan la aplicación de la Ley:** todos aquellos elementos relativos a Procesos organizacionales, tecnológicos, de recursos humanos y económicos que facilitaron o dificultaron la aplicación de la Ley 20.285.
- c) **Aspectos legales:** los vacíos y/o falta de precisión tanto de la Ley 20.285 como de su Reglamento que afecten una clara orientación de los procesos de transparencia y acceso a la información, en el servicio de salud específicamente.

## II. DESARROLLO

La gestión institucional que realice el Ministerio de Salud de Chile, en específico la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana, será definida como todas aquellas normas internas que regulen, otorguen directrices, misiones específicas, definan actores y participantes en el proceso de entrega de información, u otros aspectos que permitan el cumplimiento de la Ley 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública de Chile, la que tiene por objetivo regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

El Acceso a la Información Pública hoy es reconocido no sólo como herramienta de accountability “responsabilidad” o para mejorar la participación efectiva y eficaz de los ciudadanos, sino también como un derecho que permite resguardar otros derechos fundamentales. Pese a ello, se trata de un tema relativamente nuevo para los gobiernos y para las personas. Por ello, aun cuando muchos países han elaborado leyes específicas para garantizar y regular este derecho, el acceso a la información pública sigue siendo un tema complejo, que genera debate y tensiona las sociedades, especialmente cuando recién comienza a formar parte de su agenda pública.

Por otra parte, debido a las crecientes demandas ciudadanas por mayor transparencia, acceso a la información y mecanismos efectivos de rendición de cuentas, vemos cómo se están desarrollado múltiples iniciativas hacia los datos abiertos u “open data” como bienes públicos. El objetivo de esta apertura a la sociedad apunta a que esta pueda aprovecharlos, ya que muchas veces las organizaciones que los ofrecen no pueden, no quieren o simplemente no tienen la capacidad de analizarlos o de procesarlos. Poner los datos a disposición de la sociedad permite que cualquier persona u organización construya sobre ellos, con voluntad y creatividad, una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios.

Chile no ha escapado a la tendencia mundial en esta materia, así es como en abril de 2009, nueve meses después de su promulgación, entró en vigencia la Ley sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado. Sin duda, un gran avance para un sistema democrático, especialmente porque incorpora altos estándares

en esta materia, como es la creación de un organismo de carácter autónomo, cuya finalidad principal es cautelar el adecuado cumplimiento de esta Ley. Esta normativa, aplaudida por todos los sectores de la sociedad chilena, constituye la respuesta al trabajo de muchos, tanto en materia de profundización del sistema democrático, de calidad del Estado, así como también de quienes se han dedicado a la defensa y promoción de los Derechos Humanos.

La Ley en particular tiene su origen en una moción parlamentaria presentada el 2005 y más tarde en la indicación sustitutiva del Ejecutivo, en 2006. Sin embargo, ya desde fines de los noventa, se habían presentado propuestas relativas a la incorporación de los principios de Probidad y Transparencia en la normativa pública.

Pese a lo positivo y al avance que significa para un país contar con una Ley de este tipo, la experiencia internacional en esta materia indica que las leyes no han sido suficientes para hacer que el acceso a la información pública sea una práctica habitual, tanto desde la perspectiva de quienes generan la información y la administran, como de parte de las personas que la demandan. Ciertamente, se trata de una política pública que requiere diseñar e implementar procedimientos, funciones y concepciones respecto a la información al interior de los servicios, pero además requiere un trabajo en materia de promoción y capacitación, dirigida tanto a los funcionarios públicos, como también a la sociedad en general.

Asimismo, desde la perspectiva del Estado, el enfoque de derechos aparece como un marco conceptual adecuado para la implementación de esta política pública, en orden a cautelar de mejor manera el cumplimiento de este derecho. Ello, en la medida que este enfoque concibe a las personas como sujetos de derecho, no objetos de un servicio, una base conceptual que tiene importantes consecuencias desde la perspectiva de la exigibilidad y cumplimiento del derecho.

En este contexto y tal como lo han experimentado otros países, los servicios públicos chilenos han debido incorporar nuevos procesos e implementar acciones para dar cumplimiento a la normativa. Si bien, a más de dos años desde la entrada en vigencia de la Ley, la evaluación general del Gobierno, así como la de algunos organismos no gubernamentales y del propio Consejo para la Transparencia, ha sido en gran medida positiva, respecto a los servicios de la administración central, la realidad de las instituciones es diversa, y, por ende, también lo es el balance respecto a los avances y dificultades.

### **III. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS.**

#### **Hipótesis de Investigación.**

Es altamente probable que durante la Pandemia existió un aumento de la solicitud de información pública al SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

#### **Variables y definición.**

Cantidad de solicitudes, corresponde a la cantidad de casos de solicitudes de acceso a información pública que fue recibida por la OIRS de SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

Años de estudio 2020, 2021, 2022.

#### **Tipo de investigación**

Según la naturaleza de la información.

Corresponde a una Investigación cualitativa por cuanto describe la forma y cualidades del Servicio de Salud Seremi R.M. realizó en la entrega de información pública.

Según el nivel de conocimiento que se desea alcanzar.

En este aspecto corresponde a una investigación Descriptiva, toda vez que se efectúa cuando se desea describir, en todos sus componentes principales una realidad.

Según el propósito o las finalidades perseguidas.

Según su propósito corresponde a una investigación aplicada, porque busca dar respuesta a un problema en específico.

Según las fuentes a utilizar.

En este rubro corresponden al uso de las fuentes abiertas y secundarias, porque se basan en información ya existente.

Según el tiempo empleado.

Corresponde a una Investigación sincrónica.

Según el grado de manipulación de las variables.

Viene a ser una investigación de tipo “no experimental”, esto corresponde cuando se realiza un estudio sin manipular deliberadamente las variables, situación donde no se manipulan las variables del presente estudio.

#### **Unidad de análisis.**

La unidad de análisis corresponde a las respuestas emitidas por el SEREMI de Salud de la Región de Santiago en dos cartas de información pública.

#### **Universo.**

El universo corresponde la totalidad de los casos que presentan las cartas del SEREMI de Salud.

#### **Muestra y tipo de muestra.**

En el presente estudio no se procede a calcular una muestra, toda vez que se trabajará con la totalidad del universo.

#### **Método utilizado y técnica en la recolección de datos.**

El método utilizado es el análisis documental y de datos.

#### **Elaboración y validación de los instrumentos.**

Para realizar el presente estudio investigativo, se utilizaron los software existentes como el Office y sus programas respectivos (Word y Excel), Tablas de Vaciado de Datos y matrices.

## IV. MARCO CONCEPTUAL

En 1946, durante la Primera Sesión de Naciones Unidas, se reconoció que la libertad de expresión es un derecho fundamental, el cual quedó plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en su artículo 19 “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”.

Si bien existen antecedentes previos respecto al reconocimiento del derecho a la libertad de expresión, como es la Declaración de Independencia de Estados Unidos y la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre y el Ciudadano, en 1776 y 1789, respectivamente, por su alcance, la Declaración Universal marca un hito en el reconocimiento de los derechos fundamentales y constituye el comienzo formal del sistema de protección de los mismos.

De manera casi simultánea, en 1948, la Organización de Estados Americanos, en su Declaración de Derechos y Deberes del Hombre, también consigna la libertad de expresión y opinión como un derecho de las personas. Asimismo, lo hacen otros acuerdos y tratados internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 13 (1969), la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (en vigencia desde 1953) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Pese a que este derecho fue explicitado como la libertad de investigar, recibir información y difundirla, la interpretación respecto a su alcance y la relevancia de su ejercicio, formó parte de un proceso que caminó a la par de la profundización de la democracia y también de la valoración respecto al rol de los sujetos en las decisiones de interés común, todo lo cual demoró su efectivo resguardo y promoción. En este desarrollo, también fue muy importante la evolución que registraron las nuevas tecnologías de información y con ello el acceso a otros modos de comunicación.

Ahora bien, parte importante del proceso de evolución y desarrollo del derecho a la información, desde la perspectiva de derechos humanos, dice relación con el trabajo realizado por el Relator Especial para la Promoción y Protección de este derecho, que el año 1993 designó Naciones Unidas. Precisamente, como consecuencia de la experiencia recogida y la realidad del ejercicio de este derecho en la comunidad internacional, en el primer informe

que este relator, Abid Hussain, presentó durante el 51º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en el año 1994, encontramos una de las primeras interpretaciones respecto al alcance del derecho a la libertad de expresión y opinión, así como su relación con el acceso a la información pública. Hussain planteó que la información cumple un papel social y político y que constituye una libertad que debe gozar de protección.

Posteriormente, en 1998, en el informe presentado durante el 54º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Relator Especial, amplió y clarificó su posición respecto al significado de este derecho, afirmando que (Hussain, 1998):

***“El derecho a buscar, recibir y difundir información impone una obligación positiva a los Estados de garantizar el acceso a la información en particular la información que el gobierno conserva en todo tipo de sistemas de almacenamiento o de recuperación...”***

Por su parte, en 1997, la Organización de Estados Americanos (OEA), crea la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cuya labor también implicó la definición del alcance de este derecho, particularmente a través de la Declaración de los Principios sobre la Libertad de Expresión (2000), específicamente del principio.<sup>i</sup>

***“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.***

De esta manera, el sistema internacional de los derechos humanos formaliza el alcance de la libertad de expresión y opinión, explicitando que el derecho a la información forma parte de este derecho fundamental, el cual posibilita a las personas conocer información que posee el Estado, como un aspecto fundamental para el desarrollo del sistema democrático.

Si bien el acceso a la información pública comenzó a ser normado en algunos países, de manera previa a este reconocimiento internacional, la mayor expansión de este proceso se produjo en los últimos treinta años, de manera coincidente con la declaración formal y explícita que diversos instrumentos e instancias internacionales de protección de los

Derechos Humanos, han realizado respecto a la relevancia del derecho a la información, particularmente del acceso a la información pública.

En este contexto, el fallo *Claude Reyes vs. Chile*, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye uno de los antecedentes más relevantes de la jurisprudencia internacional en materia de acceso a la información pública, en tanto es la primera vez que una Corte Internacional reconoce este derecho de manera explícita. En la sentencia, la Corte detalla en el alcance del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala las condiciones que deben acompañar el adecuado cumplimiento de este derecho, establece los límites o excepciones, y además define que el Estado es responsable de asegurar el cumplimiento de este derecho.

*La Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.*

En este punto la Relatoría Especial de la OEA para la Libertad de Expresión considera que, con este fallo, “se deja de lado en el Sistema Interamericano un régimen de acceso limitado a documentos oficiales o a registros” y agrega “Si bien no se define en la sentencia qué debe

*entenderse por información, la Relatoría entiende que tal concepto tiene un sentido amplio” (Derecho de Acceso a la Información, OEA, año 2007, pag.38).*

Asimismo, en el fallo Claude Reyes, la Corte señala claramente que el principio rector del acceso a la información debe ser el de máxima divulgación y ello implica no sólo dar respuesta a las solicitudes de información pública, sino también cumplir una obligación activa de los estados, respecto a disponer, sin mediar una petición al respecto, aquella información de interés público. Por su parte, las excepciones a la entrega de la información, deben estar claramente definidas y publicitadas.

El reconocimiento y valoración que dicha Corte hizo del derecho de acceso a la información pública, constituye un hito en el desarrollo que hasta entonces había tenido este tema, situándolo como un derecho universal. También se le reconoce su relevancia en tanto permite el ejercicio de otros derechos humanos, no sólo políticos o civiles, sino también los llamados de segunda y tercera generación y que están asociados más a la calidad de vida de las personas y al resguardo de la cooperación e identidad de los pueblos.

Más recientemente, en 2009, la Corte Europea de Derechos Humanos también reconoció el derecho de acceso a la información pública como parte del derecho de libertad de expresión y opinión, fallo que viene a complementar y continuar el desarrollo conceptual y judicial de este derecho a nivel internacional. De la misma forma, este fallo también permite potenciar la promoción de este derecho, tal como ha sido el caso de Claude Reyes.

Este desarrollo conceptual y jurídico del derecho de acceso a la información, también se ha traducido en el desarrollo de regulaciones legales en diversos países. De acuerdo con la publicación de Roger Vleugels “Overview of all 90 FOIA Countries & Territories”, (septiembre de 2009), en ese momento había 90 países que contaban con Leyes de Acceso a la Información Pública, distribuidas en todos los continentes, pero mayoritariamente en países considerados desarrollados. En América Latina, los pioneros en esta materia fueron los colombianos, cuya ley data del siglo XIX, luego México, en 2002, le siguió Perú, Argentina 2003, luego en 2004 Ecuador y República Dominicana, posteriormente Uruguay, Guatemala y Chile en 2008.

A las fuentes y productores más tradicionales de datos e indicadores -como los censos de los sistemas nacionales de estadísticas oficiales, las encuestas y los registros públicos y privados-, se han añadido nuevas fuentes, potenciadas por las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), el uso masivo de dispositivos móviles, el internet de las cosas, y la economía digital, lo que ha generado los grandes datos (también llamados Big Data). Hoy en día prácticamente toda actividad deja una huella digital por lo que, ya sea de forma voluntaria o, en la mayoría de los casos, inadvertida, todos somos donantes de datos y parte de la ola de experimentación, innovación y adaptación que se deriva de este fenómeno. Por otra parte, debido a las crecientes demandas ciudadanas por mayor transparencia, acceso a la información y mecanismos efectivos de rendición de cuentas, vemos cómo se están desarrollado múltiples iniciativas hacia los datos abiertos (u open data) en un ejercicio de apropiación ciudadana de CEPAL - Serie Gestión Pública N° 88 Apertura y uso de datos para hacer frente al COVID-19... estos como bienes públicos. El objetivo de esta apertura a la sociedad apunta a que esta pueda aprovecharlos, ya que muchas veces las organizaciones que los ofrecen no pueden, no quieren o simplemente no tienen la capacidad de analizarlos o de procesarlos. Poner los datos a disposición de la sociedad permite que cualquier persona u organización construya sobre ellos, con voluntad y creatividad, una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios. En este contexto, la disponibilidad de datos es fundamental para el manejo mundial de una pandemia como la actual. Se requiere el uso exigente, responsable y continuado de datos para planificar la infraestructura, logística, hacer la trazabilidad, y el tratamiento adecuado de las personas contagiadas. Apenas con este tipo de aporte podrá ser posible el manejo de las redes de atención a la salud, para la adecuación de oferta y demanda, principalmente en los niveles secundario y terciario. Con el uso adecuado de datos confiables, incluso es posible crear modelos con algún carácter predictivo, que puedan, por ejemplo, estimar anticipadamente el número de camas que serán necesarias en un territorio en un plazo de pocos días.

### **Alcances y límites del derecho de acceso a la información pública.**

Producto del desarrollo que la información ha tenido como concepto y la valoración que progresivamente ha tenido en la vida de las personas, hoy es posible entender el derecho a la libertad de expresión y opinión, como parte del derecho a la información. Asimismo, una

parte de este derecho, incluye el derecho de acceso a la información pública. Esta diferencia conceptual es necesaria de realizar, según han planteado algunos autores, en tanto, los objetos del derecho, en uno u otro caso, son distintos. Por ejemplo, Marcela Basterra 2006, plantea que el derecho a la información sería connatural al hombre, antes de la aparición del Estado, por lo que se diferencia del derecho específico de acceso a la información pública, cuyo objeto principal es la información en poder del Estado.

El derecho a la información, como señala Villanueva, incluye tres aspectos fundamentales: el derecho a atraerse información, que implica acceder a archivos públicos o poder decidir el medio de comunicación mediante el cual la persona quiere informarse; en segundo término, el derecho a informar, que a su vez incluye la libertad de expresión y de imprenta, así como la posibilidad de crear medios informativos y por último el derecho a ser informado, que implica el derecho de recibir información completa, objetiva, en forma oportuna.

Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ha dicho que mientras la libertad de recibir información debe impedir que las autoridades interrumpan el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra buscar implica un derecho adicional. Ahora bien, como parte de este derecho, que podríamos decir más general, el derecho de acceso a la información pública, tiene como fundamento que la información en poder del Estado es para el beneficio o interés común, por lo cual las personas tienen derecho a conocerla. Este derecho implica que las personas pueden solicitar documentos o información en poder del Estado, no importa su formato o soporte.

De acuerdo con Osorio (1998), el derecho a ser informado, pertenece a la categoría de derechos humanos sociales, es decir, los que permiten exigir alguna cosa y por tanto son derechos positivos, según el autor con libertad-capacidad e irrenunciables y para que ello sea efectivo, afirma, siempre debe existir la disponibilidad de información, de manera que se asegure el acceso de cualquier individuo.

Ahora bien, no sólo se trata de dar acceso a la información, sólo en términos de disponibilidad, sino de que ésta sea comprensible para quienes la solicitan, lo cual implica una inevitable responsabilidad de parte de Estado, particularmente de los técnicos o expertos,

en hacer real y efectivamente comprensible la información que generan, para cualquier persona, o por lo menos no sólo para los expertos. Tal como señala Nuria Cunill (2006) la información por sí sola no genera transparencia.

Este derecho, sin embargo, tiene limitaciones, las que precisamente dicen relación con los efectos o daños que el acceso a la información pública pudiera causar al interés común o, por ejemplo, a otros derechos de las personas. Dichas limitaciones deben estar claramente definidas en términos legales, con el fin de no dar lugar a discrecionalidades por parte de las autoridades.

El reconocimiento internacional de este derecho como fundamental, implica que el sujeto activo del derecho o la titularidad de este derecho pertenecen a cualquier persona, por lo que no pueden aplicarse discriminaciones de ningún tipo para su acceso. De esta manera, se eliminan fronteras, nacionalidades y cualquier separación que haga distinciones entre los requirentes. Asimismo, no existe obligación de argumentar motivaciones o intereses para requerir la información. Si bien esta es la regla general, la OEA ha señalado que en casos muy puntuales, es posible incorporar la obligación de señalar el interés que motiva la solicitud, con el fin, por ejemplo, de establecer costos de reproducción diferenciados si se trata de fines comerciales, a diferencia de fines académicos o sociales (Guía de Implementación Ley Modelo OEA 2010).

Tal como ha reconocido en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, el derecho de acceso a la información pública se ejerce respecto a la información que posee el Estado. Si bien se ha planteado la necesidad de ampliar la interpretación respecto a quién debe tener la obligación de entregar información, hasta ahora el estándar internacional señala que dicha obligación recae en el Estado.

### **Derecho a la Información y Democracia.**

La principal característica del sistema democrático moderno es que el gobierno es ejercido por representantes electos. De esta manera, las decisiones no forman parte del conjunto social, sino que dicha capacidad es delegada a las autoridades, mediante el proceso electoral. Es importante mencionar que la representatividad no tiene un carácter negativo,

en tanto es legitimada por un procedimiento claro, conocido y aceptado, que forma parte de las reglas del sistema democrático.

### **Datos Públicos Abiertos.**

Se denominan datos públicos abiertos a aquellos producidos por los gobiernos, considerados públicos por el marco legal determinado, y libres para ser reutilizados por terceros. Idealmente, los datos deberían encontrarse estandarizados y con metadatos (información asociada) acerca de cómo se han producido. Sobre estos datos (y otros que no necesariamente son abiertos) pueden aplicarse diversas técnicas de visualización, análisis y predicción. Para que estas técnicas sean efectivas, es necesario que la calidad de los datos sea buena. La región ha acumulado experiencia en esta materia en los últimos 10 años a través del impulso de políticas de datos abiertos, hoy presentes en casi todos los países de América Latina. Durante el desarrollo de la pandemia, en estos países se aplicó una política pública consistente para poner a disposición de la comunidad los datos en formatos abiertos para su utilización con fines analíticos, en construcción de modelos proyectivos y en aplicaciones de visualización. En esta política pública deben considerarse diferentes temas pertinentes a definir con claridad los objetivos estratégicos de la agregación de valor en el uso de datos con fines analíticos; la institucionalidad y gobernanza en la publicación y uso de los cuerpos de datos; el diseño y la operación de los procesos de captura, almacenamiento, publicación y reúso de los datos, y las capas tecnológicas donde operan estos procesos. En la actual coyuntura sanitaria, se aprovecharon las estrategias y estándares para la gestión de datos abiertos promulgados en los últimos años, lo que permitió fortalecer su calidad, confidencialidad y seguridad, sobre la base de una política de gobernanza de datos en las instituciones de salud en el contexto del COVID-19. De esta manera, en la gestión de salud se ha trabajado en la disponibilidad, facilidad de uso, integridad, privacidad y seguridad de los datos, formalizada en un conjunto de regulaciones, políticas, principios rectores, normas y procedimientos para la adquisición, utilización, difusión y eliminación en el ciclo de vida de los datos. La aplicación de esta política permite la reducción de potenciales riesgos; la comunicación con transparencia a todos los potenciales productores, usuarios o intermediarios de ellos; la información verdadera y completa; la facilidad para que los datos de salud sean abiertos, fáciles de encontrar y utilizarlos en forma segura; su uso para la toma de decisiones y formulación de

políticas de salud pública; el apoyo a los procesos de interoperabilidad de todas las bases de datos técnicos; y la aplicación segura de normas y sistemas para proteger los datos de la salud. La gobernanza de datos de salud recomendada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) establece que en la política pública de los gobiernos se deben considerar los temas que fueron consensuados por sus Estados miembros: el fomento de políticas y procedimientos comunes que reduzcan al mínimo las barreras para el intercambio de datos en materia de gestión del sistema, con fines estadísticos, investigación y otros de interés público, protegiendo la privacidad y la seguridad de los datos; notificación oportuna a las personas sobre cualquier violación importante u otro mal uso de sus datos personales; establecer si se requiere el consentimiento individual para el procesamiento de sus datos personales; transparencia a través de mecanismos de información pública que no comprometan la privacidad de los datos; el uso por particulares resguardando la privacidad de las personas; promoción del desarrollo de la tecnología como medio de permitir la disponibilidad, reutilización y análisis; mecanismos de control que limiten la identificación de las personas, incluso a través de la anonimización (datos anónimos que no se pueden asociar) y el uso propuesto de los datos, y acuerdos para compartir los datos con terceros en procesamientos que ayuden a maximizar los beneficios, gestionar los riesgos y establecer una certificación o acreditación para las organizaciones en el procesamiento de datos personales.

## **V. TRANSPARENCIA Y PROVIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE TRAS EL RETORNO AL SISTEMA DEMOCRÁTICO.**

El proceso de modernización del Estado iniciado en Chile en los años 90, no sólo buscó mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la profesionalización de los funcionarios, sino que también inició el camino para promover y generar espacios de participación de la sociedad. Esta reforma constituye parte del proceso general que comenzó a experimentar el país, tras la recuperación de la Democracia.

En este contexto, la generación y construcción de una nueva relación Estado-Sociedad tiene como eje la redefinición de la esfera pública y del interés general. Así se comienza un paulatino proceso de redemocratización de las instituciones y de mayores exigencias de las personas por el reconocimiento de derechos, en un primer momento fundamentalmente civil y político, pero conforme se avanzaba en esta materia, la exigencia alcanzó las demandas por resguardo de derechos asociados a la subsistencia, tales como salud, vivienda, educación.

Junto al reconocimiento del rol del Estado como garante de ciertas condiciones básicas para la vida social, surge progresivamente el interés de la sociedad por conocer más de cerca la actuación del Estado, si bien de manera incipiente, comienza una cierta exigencia por la llamada rendición de cuentas de la función pública, en tanto se reconoce como un deber del estado hacia la sociedad.

Desde el Estado y particularmente de los servicios, esta demanda comienza a ser acogida, primero mediante la inclusión del ciudadano, como sujetos que pueden y deben ser “atendidos”. Bajo este concepto es que surgen las Oficinas de Informaciones y Reclamos, un primer paso hacia el reconocimiento de las demandas ciudadanas. Si bien, en ese momento asociadas a temas generales del quehacer institucional y a la posibilidad de hacer un reclamo.

Ya pasados los primeros cuatro años de transición democrática y luego que se hicieran públicos algunos hechos de corrupción y en un afán preventivo, durante la Presidencia de Eduardo Frei, se crea la primera Comisión Nacional de Ética Pública: "una instancia de estudio y elaboración de propuestas políticas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuercen los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública.

El Informe de la Comisión de Ética propone incorporar principios de Probidad y Transparencia a nivel constitucional y plantea que la transparencia es fundamental para la democracia y que por regla general, las decisiones de los órganos del Estado deberían ser públicas, con el fin de promover el ejercicio del control social sobre los asuntos públicos. El informe destaca la importancia del cambio cultural y la renovación moral para asegurar la eficacia de las reformas jurídicas en este sentido. Uno de los temas relevantes planteados fue la necesidad de legislar sobre las compras públicas, con el fin de transparentarlo y garantizar la necesaria objetividad e imparcialidad de las adjudicaciones.

Es en este informe donde se recomienda que el país legisle respecto al acceso a la información pública y se precisa que el artículo 8° de la constitución es el más apropiado para consignar el principio de Probidad. De acuerdo con la Comisión, “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 objetivo social de primera importancia.

Si bien el Gobierno enmarcó el trabajo de la Comisión en la necesidad de avanzar en temas de gestión pública y modernización del Estado, durante este segundo Gobierno democrático, Eduardo Frei también firmó la Declaración de Chapultepec, México, el 11 de marzo de 1994. La Declaración, adoptada por La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión estableció diez principios, entre los cuales se encuentran los siguientes:

La Declaración se hizo en marzo de 1994 y el Presidente Eduardo Frei la firmó en marzo de 1997.

### **Artículo 13 de la Ley 19.653.**

“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, derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”

- Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.
- Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público.

En términos legales, el primer avance respecto al diagnóstico y a las recomendaciones realizadas por la Comisión de Ética Pública, se concretó mediante la Ley 19.653 promulgada en 1999, que incorpora a la Administración del Estado los principios de Probidad y Transparencia de la función pública. Además, se establece la publicidad de los actos administrativos y el derecho de las personas de acceder a éstos, cuando no se encuentren a disposición del público<sup>21</sup>. Pese a la existencia de esta regulación legal, a nivel del sector público no se registraron importantes modificaciones respecto a facilitar o disponer la información a la ciudadanía, más aún con la publicación en el año 2001 del Decreto 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, mediante el cual se permitió la discrecionalidad de los servicios públicos respecto a la declaración de la información con carácter reservado o secreto.

En algunos casos, la negativa de los servicios públicos de entregar información, se llevó a instancias judiciales, algunas de las cuales fueron acogidas favorablemente, entre las que no tuvieron acogida a nivel nacional, precisamente se encuentra el caso *Claude vs Chile*, que como se explicó anteriormente, llegó a instancias supranacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Más tarde, en 2005, la reforma constitucional incorporó en su artículo 8°, los principios de Probidad y Transparencia en la función pública, estableciendo la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como de sus fundamentos y procedimientos. En este artículo también se establecieron los límites o excepciones a dicha publicidad.

Posteriormente, ante la serie de escándalos de corrupción a nivel público y luego de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en 2006 condenó a Chile como violador del derecho fundamental a la libertad de pensamiento y de expresión, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, se convocó a un grupo de expertos,

conocido como el Consejo de Probidad, con el fin de proponer medidas para mejorar la transparencia y contribuir a la modernización del Estado y enfrentar la corrupción.

El Consejo de Probidad elaboró un informe y sobre esta base la Presidenta Michelle Bachelet, presentó la llamada Agenda de Probidad y Transparencia, la cual estableció cuatro grandes áreas de trabajo: Transparencia, Probidad, Calidad de la Política y Modernización del Estado.

Precisamente, la aprobación del Proyecto de Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, formó parte de esta agenda. Dicho Proyecto de Ley, correspondió a una indicación sustitutiva de una moción presentada en 2005 por dos senadores, como respuesta a las limitaciones que hasta ese momento existían respecto al acceso a la información. De acuerdo con los senadores responsables de la moción, la facultad de la normativa vigente (Ley de Probidad), de establecer restricciones a la entrega de información pública, vía reglamentos<sup>23</sup>, “hace prácticamente inoperante tal garantía”.

#### **Decreto Supremo N° 26.**

La Convención Americana de Derechos Humanos fue ratificada por Chile en 1990.

Por ejemplo el ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE.

En 2007, el Tribunal Constitucional Chileno declaró que el acceso a la información pública es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política del país.

El proyecto se mantuvo en tramitación, cobrando un nuevo impulso tras el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De esta forma, las necesidades y presiones internacionales, tanto en temas de derechos humanos, como respecto al desarrollo económico y político, permitieron que tras varias modificaciones en el Parlamento, el 20 de agosto de 2008, fuera promulgada la Ley 20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, normativa que marca el inicio de una nueva etapa para la gestión pública, para el ejercicio democrático y también respecto a la valoración y resguardo de los derechos humanos.

## **VI. LEY DE TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (LEY 20.285).**

“Estamos convencidos de que esta ley va a marcar un hito en la historia del sistema político y administrativo del país. A partir de su plena entrada en vigencia e implementación, Chile se va a encontrar en el más alto nivel de transparencia pública” (Presidenta Michelle Bachelet durante la promulgación de la Ley 20.285)

El nuevo cuerpo legal, cuya entrada en vigencia se fijó después de ocho meses desde su publicación en el Diario Oficial, para el 20 de abril de 2009, regula el principio de la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, distinguiendo entre dos grandes ámbitos, la llamada transparencia activa o aquella información que debe estar permanentemente a disposición del público y el acceso a la información pública (solicitudes de información). Asimismo, además establece las condiciones y procedimientos generales para solicitar información, define sanciones y crea un órgano independiente para fiscalizar y cautelar la protección de este derecho.

Esta distinción respecto a los órganos de la administración del Estado, implica una restricción del alcance de la norma.

La Comisión sigue apoyando el proceso de cumplimiento de esta normativa. La Ley de Archivos data de 1927.

La Comisión de Probidad y Transparencia, entidad dependiente de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), creada en marzo de 2008 con el objetivo de hacer seguimiento a la Agenda de Probidad y Transparencia, fue la encargada de supervisar y coordinar el proceso de implementación en los servicios públicos previo a la entrada en vigencia de esta normativa.

Una de las primeras acciones de parte de la Comisión fue generar una mesa de coordinación con representantes ministeriales para la Ley 20.285. Acto seguido trabajó en apoyar la elaboración de un diagnóstico a nivel institucional respecto a la información disponible, la infraestructura para mantenerla y también respecto a los mecanismos de acceso para público.

Como parte de este diagnóstico, se evidenció la falta de ordenamiento de la información en poder de la Administración del Estado, así como de las condiciones adecuadas para su conservación. Pese a la existencia de un Archivo Nacional y de una normativa al respecto, la mayoría de los servicios evidenciaba una falta importante en materia de archivos y de gestión documental.

De la misma forma, la realidad de los servicios públicos en términos de mecanismos de acceso o de atención de personas, era bastante dispar. Pese a que en el año 1990, el Ministerio del Interior publica el Decreto N°680, el cual en su artículo 1°, establece que “Los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y los demás servicios públicos a que se refiere el inciso primero del artículo 18 de la Ley N°18.575 y las empresas públicas creadas por ley establecerán oficinas de información para el público usuario en aquellas unidades que deben atenderlo, con el fin de asistir al administrado en su derecho a presentar peticiones; sugerencias o reclamos ante la Administración del Estado”, no todas las reparticiones públicas contaban con espacios de este tipo o adecuados a dicha normativa.

La Comisión comenzó a trabajar y a orientar a los servicios para la generación de mecanismos, en el caso de no tenerlos previamente, para permitir el ingreso de solicitudes de información pública. Además, se inició la etapa de recolección y generación de procedimientos necesarios para disponer la información que la Ley 20.285 estableció como de permanente disposición al público, mediante el artículo 7°.

En términos generales, los ministerios y servicios dependientes no presentaron grandes dificultades para implementar el soporte entregado para publicar la información sobre Transparencia Activa. Las mayores dificultades estuvieron relacionadas con el tema documental y su archivo.

Si bien, para algunos esta ley tendría un desarrollo tipo Top Down (estrategias en la cual el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo en el nivel superior y luego se comunica al resto del equipo.), lo que habría generado ciertos problemas en la implementación, en la práctica, la mayor parte de los servicios públicos logró coordinar y adecuar sus diseños internos para cumplir con las exigencias legales. Las mayores dificultades se evidenciaron en las Municipalidades, muchas de las cuales presentaban evidentes retrasos en materia de tecnologías de la información y de mecanismos de gestión y atención de público.

Cabe destacar que previo a la entrada en vigencia de la Ley, en octubre de 2008, fueron nombrados los cuatro miembros del Consejo para la Transparencia, el órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento de la Ley. Este primer consejo, presidido por el abogado que defendió el caso Claude Reyes, Juan Pablo Olmedo, exhibe un equilibrio político entre las dos principales coaliciones de partidos del país.

Se esperaba que el Consejo aclarara varias de las dudas que generaba la nueva normativa, específicamente mediante el Reglamento de la Ley. Sin embargo, a siete días de la entrada en vigencia de la Ley, la publicación de este Reglamento no implicó grandes modificaciones a lo que hasta entonces se había interpretado y diseñado para cumplir con esta normativa.

Reglamento de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial, el día 13 de abril de 2009.

Entrevista a Encargada Jurídica del Nivel Central, en tema de Transparencia enero 2010.

Pese a las dudas y a la falta de recursos destinados al cumplimiento de esta normativa, la Ley entró en vigencia según lo programado y salvo los municipios, el resto de los sujetos obligados logró contar con algún sistema para permitir el ingreso de solicitudes. En tanto, materia de Transparencia Activa, de acuerdo con la evaluación de la Comisión de Probidad y Transparencia, el 20 de abril a las 12:00 horas, el 96% de los 264 servicios obligados por la Ley 20.285 cumplían con esta obligación.

## **1. Aspectos relevantes de la Ley 20.285.**

- Regula y define el principio de publicidad de la información de los Órganos de la Administración del Estado, determinando que son públicos 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, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, agrega, 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. La identificación clara de la información es una frase que permite interpretaciones distintas y que puede limitar el ejercicio de este derecho.

- Regula dos grandes ámbitos: Transparencia activa (artículo 7º) y acceso a la información pública (artículo 12º). La transparencia activa define aquella información que debe estar permanentemente publicada en los sitios electrónicos de los servicios públicos: marco normativo, facultades, funciones, presupuesto, remuneraciones del personal, estructura orgánica, mecanismos de participación, trámites y requisitos respecto a servicios, subsidios, transferencias, compras.
- En tanto, el acceso a la información pública se refiere a las solicitudes que cualquier persona u organismo puede realizar, a través de sitios electrónicos o por escrito, consignando nombre, apellidos, dirección, firma, órgano al que se dirige e identificando claramente la información que se solicita.
- La autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, es quien debe pronunciarse sobre la solicitud, entregando la información solicitada o negándose a ello, en un plazo máximo de veinte días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud. Existe la posibilidad de prórroga, de acuerdo al artículo 14º.
- Este derecho es válido para toda persona y es aplicable a ministerios, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, municipalidades, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Con criterios especiales a la Contraloría General de la República, al Banco Central, 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 tanto, al Congreso Nacional, Tribunales, Ministerio Público, Tribunal Electoral, sólo se aplican normas de Transparencia Activa.
- La ley define como principios para el acceso a la información: el principio de la relevancia, de la libertad de información, de apertura o transparencia, de máxima divulgación, de la divisibilidad, de facilitación, de la no discriminación, de la oportunidad, del control, de la responsabilidad y la gratuidad.
- Establece causales de reserva, ya sea por oposición de un tercero o por secreto o reserva, cuando afecte el debido cumplimiento de las funciones de la institución, la seguridad de la Nación, el interés nacional (salud pública, relaciones internacionales e intereses

económicos o comerciales del país), los derechos de las personas o se trate de información que una ley de quórum calificado ha declarado reservada.

- Este artículo aclara en cierta medida lo contemplado el artículo 8° de la constitución, aunque fusiona en un sólo concepto la denegación, como decisión, con la reserva o secreto, como causales.
- Define un plazo de dos días, desde que se recibió la solicitud, para notificar a terceros, en el caso de que lo requerido afecte sus derechos.
- Establece el amparo para el solicitante, cuando le sea denegada la información o se entregue fuera de plazo. El reclamo se debe realizar ante el Consejo para la Transparencia, en un plazo no superior a 15 días desde la notificación de denegación de la información. La reclamación debe acompañar los medios de prueba.
- Crea el Consejo de la Transparencia, una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El Consejo 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. Puede declarar infracciones y fijar sanciones a quienes no cumplan con la normativa y dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación.

## **2. Críticas, debilidades y complejidades de la Ley.**

De manera previa a la promulgación de la normativa, ya se escuchaban voces críticas respecto a las debilidades que se vislumbraban para el adecuado cumplimiento de la Ley. No obstante ello, la normativa ha sido y sigue siendo valorada ampliamente, fundamentalmente porque viene a relevar no sólo un derecho, sino también una obligación de parte del Estado, contribuyendo de paso a mejorar el sistema democrático.

Una de las primeras críticas a la Ley se refiere a los límites de su aplicación. De acuerdo con estándares internacionales, una normativa de este tipo debería considerar a todos los poderes del Estado, así como a aquellas empresas u organizaciones que trabajan o ejecutan recursos públicos. La actual legislación, obliga al Poder Judicial y al Legislativo a cumplir exigencias sólo en materia de Transparencia Activa y de la misma forma a Empresas que tienen más de

50% del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

Por su parte, la definición que hace la Ley respecto a lo que se considera información pública genera dudas. Tres artículos distintos entregan definiciones al respecto, lo que ha generado que muchos opten por una visión restringida de la Ley, circunscribiéndola sólo a aquello documentado o a los actos administrativos y sus antecedentes. Asimismo, genera cierta discrecionalidad respecto a si se trata de información generada por la institución o aquella que posee. En casos extremos, interpretar estrictamente que la información que se entrega es la que genera la propia institución, pese a tener otra que no ha sido generada por ella, posibilita la ocurrencia de prácticas dilatorias o falta de oportunidad en la respuesta.

Entrevista a Encargada Jurídica del Nivel Central, en tema de Transparencia enero 2010.

En relación a los plazos, una de las mayores complejidades dice relación con la notificación a terceros, de acuerdo con el artículo 20°, debido al escaso tiempo del cual dispone el organismo, desde que recibe la solicitud.

Asimismo, actualmente existe una opinión mayoritaria respecto a que los dos días establecidos por la Ley son insuficientes para cumplir adecuadamente con la obligación de notificar para proteger los derechos de terceros, especialmente cuando los afectados pueden ser varias personas (naturales o jurídicas) y por ello se han presentado propuestas para perfeccionar la normativa.

Respecto a las causales de secreto o reserva, si bien corresponden a las consignadas internacionalmente y también incorporadas en el artículo 8° de la Constitución chilena, como seguridad nacional, interés público o derechos de terceros, el artículo 21, número 1, que alude a situaciones en que se afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, pese a que aclara algunas situaciones, se trata de una causal que ha sido ampliamente cuestionada, tanto por la vaguedad, como por la posible discrecionalidad que implica para los servicios.

Otro de las complejidades radica en la interpretación o al alcance que para algunos puede tener una Ley de Acceso a la Información Pública. Efectivamente, existe la discusión respecto al rol que una normativa de este tipo puede en términos del mejoramiento de la

gestión de las instituciones, no obstante, es necesario tener claridad respecto a que la ley no entrega facultades o mandatos en este sentido.

Una gran debilidad a juicio de algunos, es la falta de prueba de daño en la Ley, esto es que el Estado debe demostrar que la entrega de una información atenta contra un bien o un derecho protegido o que la entrega afecta un interés superior. Si bien se podría pensar que está incorporada en el artículo 21 número 2, no está explícitamente formulado, como lo es en otras legislaciones, lo cual complejiza la clasificación de secreto o reserva de la información, así como también la labor del Consejo para la Transparencia.

Otra de las complejidades de la Ley dice relación con las funciones del Consejo para la Transparencia, organismo que debe cautelar el correcto cumplimiento de la Ley. Precisamente, algunos han hecho ver los posibles conflictos que se generarían en términos de potestades con otros órganos del Estado, como la Contraloría de la República, tanto respecto a las decisiones en los recursos de amparo, como también porque la Ley le otorga facultades para dictar instrucciones para el cumplimiento de la normativa, situación que para los críticos, podría derivar en afectar la gestión interna de las instituciones<sup>36</sup>. Ya previamente, en 2007, cuando todavía se tramitaba el proyecto de ley, la propia Contraloría envió al Congreso sus aprensiones ante los posibles conflictos de interés entre ambos organismos. Sin embargo, la preocupación de la Contraloría no era compartida por todos, al respecto, Chile Transparente, publicó una declaración pública en la que afirmaba que:

En esta materia resulta interesante analizar los instructivos N°4 sobre Transparencia Activa y N°6 sobre Costos de Reproducción.

“La experiencia internacional muestra la normal y necesaria coexistencia, en decenas de naciones, de entes contralores y organismos especializados de acceso a información, similares al propuesto Consejo para la Transparencia. En las naciones en que las leyes sobre acceso a la información no son letra muerta, es porque existe un órgano autónomo y especializado que garantiza su cumplimiento” (EL MERCURIO, A2, 2 de septiembre de 2007).

Posteriormente, en 2009, cuando la ley ya había entrado en vigencia, ambos organismos firmaron un convenio de colaboración mediante el cual se buscó coordinar el trabajo de ambos y evitar posibles situaciones conflictivas.

## VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información pública es la columna vertebral de la transparencia. Se define como el derecho a recibir de forma eficaz y oportuna cualquier información que haya sido elaborada, recibida o procesada con fondos públicos y que se encuentre en poder del Estado. La información pública se define como “la información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha que fue creada, sus autores ni si está o no clasificada” (Solimano, Tanzi, Del Solar, 2008). Así, la información pública en poder del Estado es amplia, variada y puede contener antecedentes tales como actos administrativos, antecedentes utilizados en el proceso de toma de decisión de cualquier política, información sobre remuneraciones y planta de organismos públicos, transferencia de fondos públicos, fiscalizaciones de empresas, evaluaciones de políticas públicas, votaciones en el Congreso, resoluciones en los Tribunales de Justicia, etc. En la medida en que aumenta la disponibilidad de la información en poder del Estado se generan las bases para una gestión transparente (Solimano, Tanzi, Del Solar, 2008). La transparencia consiste en respetar y cautelar la publicidad de la información y facilitar el acceso de cualquier persona a ella, a través de los medios y procedimientos legales. El concepto de transparencia va más allá del acceso a la información. “Es el acceso fluido y oportuno de información confiable, relevante y verificable” (Vishwanath y Kaufmann citados por Del Solar, 2008). Es así como la organización Transparencia Internacional (2009) señala que “es el principio que permite que quienes son afectados por determinadas decisiones puedan conocer no sólo los hechos y las cifras, sino también los mecanismos y procesos de las políticas públicas”. La transparencia contribuye a incrementar el valor público. Aportar información oportuna, fidedigna, comprensible y pertinente no sólo es preferible desde el punto de vista normativo. Fung, Graham y Weil (2003) señalan que la sustentabilidad de las normas pro transparencia está directamente relacionada con la legibilidad, comprensibilidad y relevancia de la información. En la medida en que no se mejoren estas condiciones, las políticas a favor de la transparencia tienden a deteriorarse. Ésta sólo funciona si se cumplen dos condiciones: a) las instituciones están dispuestas y son capaces de entregar información demandada; b) que quienes reciban la información tengan la capacidad de evaluar dicha institución de acuerdo a un criterio estándar de comportamiento (Florini, 1999).

La transparencia se entiende también como la promoción del acceso a la información del gobierno y el fomento de prácticas que reduzcan las oportunidades de corrupción a través del diálogo y la comunicación con la ciudadanía (Pérez, 2004). De acuerdo con esto, se entiende como un bien público que vale la pena difundir por las externalidades positivas que genera, reduciendo las irregularidades de información y los problemas de agencia que por su falta podrían generarse. En su dimensión política, la transparencia promueve el rol de la ciudadanía como agente de control del proceso, redistribuyendo el poder en su beneficio y en desmedro de la burocracia. Así con el fomento de la participación de la ciudadanía en la gestión del Estado se pueda aportar legitimidad a la actividad pública. El principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley.

## **1. Evolución de la Ley de Transparencia en Chile**

A partir de 1996, Chile contaba con disposiciones legales que de manera parcial reconocían el derecho de acceso a la información pública en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado no. 18.575 (artículo 11 bis). No fue hasta 2005 que este derecho se elevó a rango constitucional con la reforma de la Constitución Política. A pesar de esto, no existía un mecanismo institucional que permitiera y garantizara que los ciudadanos consultaran información pública para conocer, comprender y pedir cuentas de las decisiones de quienes administran el Estado, sus políticas y de las consecuencias de éstas. Sin embargo, es necesario exponer que el sano escrutinio y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se ha dado escasamente<sup>8</sup> en Chile. Desde el regreso al régimen democrático en 1990 y hasta la fecha, los canales institucionales de participación ciudadana han sido débiles y mínimos. La Concertación de Partidos por la Democracia, que ha gobernado desde la etapa de transición democrática hasta la actualidad, no habría tenido la capacidad de instalar mecanismos de participación efectiva a niveles locales y comunales. La historia hace referencia a un tejido social barrido por la dictadura y que dejaría como herencia al régimen democrático una distancia evidente entre ciudadanos y quienes gobiernan. Durante la etapa de transición, las negociaciones políticas entre las fuerzas pro

dictadura que dejaban el poder y los grupos pro democracia que entraban a gobernar pudieron influir en que no se establecieran mecanismos participativos para la sociedad por temor al diálogo y los conflictos. Como consecuencia, el diseño institucional chileno en la fase de instalación sería creado bajo un modelo elitista que no estimula la participación y que define un espacio político restringido. Por otro lado, es preciso hacer una revisión de cómo se instaló el tema de la probidad y transparencia en los gobiernos postdictadura: En la época del retorno a la democracia, a partir de 1990, han existido tres agendas de probidad y transparencia promovidas por la Concertación de Partidos por la Democracia. Debido a que en el primer gobierno postdictadura encabezado por Patricio Aylwin (1990-1994) se comenzó a construir el andamiaje institucional y que, por otro lado, de acuerdo con Muñoz (2008), gozaba de una renovada confianza de la ciudadanía, la que no cuestionaba su integridad en el manejo de los recursos públicos, además de que no hubo mayores problemas de falta de probidad, salvo algunos episodios al final del gobierno<sup>9</sup>, no estaba inserta en la agenda pública la necesidad de una política sobre probidad y transparencia. Sin embargo, el tema comenzó a discutirse a pocos días de que Aylwin dejara el poder, luego de que se diera a conocer el caso de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), 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 (Muñoz, 2008). A raíz de lo anterior, durante el segundo gobierno de la Concertación, con el presidente Eduardo Frei (1994-2000), se buscaron mecanismos que garantizaran la transparencia y la probidad en el desempeño de las funciones públicas<sup>10</sup>, se creó la primera Agenda de Probidad Pública, que consistió en la conformación de la Comisión Nacional de Ética Pública. Dicho gobierno asumió como sello o eje principal de su mandato la modernización del Estado, lo que incluía, entre otros objetivos, una mayor transparencia de la gestión pública. Desde este momento, la agenda de probidad pública ha estado marcada por dos rasgos característicos: por una parte, avanza al ritmo de los grandes escándalos de corrupción y pierde fuerza cada vez que éstos dejan de atraer la atención de la opinión pública; y por otra, es abordada desde una perspectiva de modernización del Estado, apuntando a una cualidad de la gestión más que a la exigibilidad de derechos fundamentales o de ciertas normas de ética democrática (Muñoz, 2008). Siguiendo a Muñoz, como resultado del trabajo de dicha Comisión, se propuso la adopción de 41 medidas para la generación de condiciones de transparencia e integridad en distintos ámbitos del funcionamiento del Estado.

“Esta Comisión tuvo entre sus virtudes el encarar el problema de la corrupción y la promoción de la transparencia como una política de Estado, haciendo partícipes a distintos sectores políticos con el fin de asegurarle un respaldo transversal. Asimismo, se destacó por tener un marcado sello preventivo ya que no existía en la época una situación de corrupción que preocupara particularmente al país. La iniciativa buscaba anticiparse a los problemas de falta de probidad que podrían producirse en el futuro si no se adoptaban las reformas adecuadas a tiempo”. De acuerdo con este autor, no todas las líneas de acción de la Comisión Nacional de Ética Pública se realizaron y muchas de éstas continúan estancadas en la Cámara de Diputados. Sin embargo, se logró “la incorporación de los principios de probidad y transparencia a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado”. Este nuevo articulado consagra la publicidad de los actos administrativos emanados de la administración pública así como de los documentos y antecedentes que le sirven de sustento esencial. Contempla, por primera vez, una acción judicial especial para reclamar frente a la denegación <sup>ii</sup>injustificada al acceso a información pública, además del portal ChileCompra (mecanismo de compras del Estado) y la tipificación de nuevos delitos –como el tráfico de influencias y el uso indebido de información privilegiada– y reforma de otros ya existentes y que necesitaban adecuarse, como el delito de cohecho. En el gobierno del presidente Frei, en 1999, se aprobó la Ley de Probidad. La segunda Agenda de Probidad y Transparencia se formula en el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006). Este período estuvo marcado por una serie de hechos de corrupción como el “Caso Coimas”, el “Caso Sobresueldos”, el “Caso MOP (Ministerio de Obras Públicas)” en sus variadas aristas, que conmocionaron a la opinión pública (Muñoz, 2008). Los temas abordados dentro de la Agenda de Transparencia fueron<sup>11</sup>: a) Financiamiento de la política: la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y en los partidos políticos; regulación de publicidad y difusión de programas y servicios públicos; regulación del lobby. b) Labor parlamentaria: perfeccionamiento del fuero parlamentario; adecuación de las inhabilidades parlamentarias y de las causales de cesación de cargos parlamentarios; transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria. c) Institucionalidad y Probidad: modernización de la Contraloría General de la República; perfeccionamiento de la fiscalía municipal; fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado; fortalecimiento de la ética funcionaria; declaración de

patrimonio; participación ciudadana. En definitiva, se logró la aprobación de una serie de medidas tales como la ley de financiamiento de la política, el perfeccionamiento del servicio civil y de ChileCompra, junto con reiterar varias de las medidas propuestas por la comisión anterior y que habían quedado entrampadas en el trámite parlamentario (Muñoz, 2008). A pesar de esto, Muñoz (2008) señala que las iniciativas de ley surgidas de esta comisión y enviadas a la Cámara de Diputados dieron productos inútiles. “Un ejemplo ilustrativo fue la ley de gasto electoral y financiamiento de la política, que fijó límites al gasto tan altos como los montos usados en la elección anterior, la más cara de la historia, y no estableció sanciones frente a su incumplimiento”. El gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), tras el escándalo de corrupción de Chiledeportes<sup>12</sup> instruyó la Agenda Presidencial para Favorecer la Probidad y la Eficiencia en la Gestión Pública, y se instaló la Secretaría Técnica de Probidad y Transparencia, que depende del ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esta tercera Agenda<sup>13</sup> contemplaba acciones como la Aprobación del Proyecto de Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado; cumplimiento del Instructivo Presidencial N° 008, esto es, que los órganos del Estado publiquen en sus sitios web información sobre compras del Estado, contrataciones, personal de planta y contrata; publicidad de la Declaración de Patrimonio y de Intereses (Reforma al art. 8° de la Constitución); aprobación del Proyecto de Ley de Lobby; indicación a Moción sobre Protección de la Denuncia Responsable; ampliación de las restricciones para el revolving door en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado; perfeccionamiento de los sistemas de compras y contratación pública; inhabilidades parlamentarias (Reforma Constitucional a los arts. 58 y 60); reformas a la Ley de Gasto Electoral; prohibiciones al Intervencionismo Electoral del Estado; regulación de las Primarias; Alta Dirección Pública; modernización de la Contraloría General de la República; Sistema de Auditoría General de Gobierno; Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. De lo anterior, aún falta el perfeccionamiento del sistema del financiamiento de las campañas políticas y gasto electoral; la regulación del lobby; el conflicto de interés; modernización del sistema de Alta Dirección Pública; modernización y perfeccionamiento al sistema de cuenta pública; y la modernización de la Contraloría General de la República. No obstante, y de acuerdo con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, “la búsqueda de la transparencia y probidad pública se entendió como parte de los esfuerzos para modernizar el

Estado, combatir las prácticas de corrupción y responder a los requerimientos de la inserción comercial internacional del país. Este enfoque ha tenido una expresión normativa a nivel constitucional y legal en forma de principios que deben informar la administración del Estado, y no como una consecuencia del ejercicio de derechos humanos cuya protección es una condición necesaria para el funcionamiento democrático” (Muñoz, 2008).<sup>iii</sup>

Por otra parte, es necesario decir que, desde antes de que se instalara la política de transparencia y acceso a la información, Chile ha sido uno de los países mejor calificados en la comunidad internacional por sus bajos niveles de corrupción y es considerado como un país con mayor transparencia de sus gobiernos que sus pares en América Latina. El Índice Mundial de Percepción de Corrupción (IMPC) de Transparencia Internacional de 2008, el cual evalúa 180 países en una escala de 0 a 10, señala que Chile disminuyó levemente su puntaje, de 7,0 a 6,9 puntos, por lo que descendió un lugar en el ranking de países, del puesto 22 al lugar 23. Indicadores y estudios como los del Banco Mundial, realizados por Daniel Kaufmann (2008), señalan que Chile es uno de los países con mejor control de la corrupción y con buena voz y rendición de cuentas, ambos considerados como indicadores para evaluar la gobernabilidad del país junto con variables como estado de derecho, estabilidad política, eficacia de gobierno, calidad del marco regulatorio. El informe La política de las políticas públicas (2006) señala que Chile tiene el más alto desempeño en la formulación de políticas públicas, pues características clave para medir cómo se hacen las políticas como estabilidad, adaptabilidad, implementación y aplicación efectiva, coordinación y coherencia, orientación al interés público y eficiencia, han sido calificadas como “altas” en este país. De ahí la importancia para Chile de lograr avanzar con la política de transparencia y acceso a la información, recién implementada para mejorar la rendición de cuentas, variable indispensable en la actualidad para examinar la calidad de la democracia.

## **VIII. ASPECTOS RELEVANTES DE LA NUEVA LEY 20.285**

Si bien la transparencia estaba contemplada en la Constitución a partir de la reforma constitucional de 2005 que impulsó el ex presidente Ricardo Lagos, ahora, la Ley 20.285 regula y garantiza este proceso de rendición de cuentas ante las solicitudes de información pública.

Las novedades de esta Ley se pueden enumerar de la siguiente manera:

- Establece el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información.
- Crea el Consejo para la Transparencia, organismo autónomo de derecho público encargado de promover la transparencia y fiscalizar el cumplimiento de la ley. Esta institución tiene facultades fiscalizadoras y sancionadoras, por lo que puede imponer castigos y multas a aquellos funcionarios que no entreguen la información solicitada.
- Consagra la regla general de que todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como los documentos y procedimientos, son públicos.
- Crea la transparencia activa, en cuya virtud los órganos del Estado deben mantener información a través de sus sitios electrónicos.
- Reconoce el derecho a obtener información a cualquier persona de manera gratuita y oportuna.
- La información solicitada deberá entregarse en un plazo máximo de 20 días hábiles.
- En caso de negativa a la entrega de información, ésta debe ser escrita, fundada y se deben especificar las causales legales del rechazo.
- Cuando la información solicitada afecte derechos de terceros, éstos deberán ser notificados para que en su caso manifiesten su oposición en un plazo de 3 días hábiles.

Si se presenta en tiempo y forma la manifestación de los presuntos afectados, no podrá entregarse la información solicitada salvo que el Consejo para la Transparencia resuelva lo contrario.

En la Ley 20.285 se definen dos tipos de transparencia: activa y pasiva, las cuales se describen a continuación:

## **1. Transparencia activa.**

La transparencia activa, también conocida como proactiva, se refiere al deber de los órganos de la Administración del Estado de mantener a permanente disposición 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.

Deberán estar disponibles permanentemente, en sitios web, los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial y aquéllos que expresen su relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la Administración del Estado.

Esta Ley es sólo el primer paso (Herman, Cisternas y Tello, 2009), 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 las declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos; el lobby; conflictos de interés; materia urbana y ambiental, entre otros.

## **2. Transparencia Pasiva.**

La transparencia pasiva (reactiva) es aquella 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.

### **3. Tratamiento de la información.**

Toby Mendel (2005) señala que puede existir la información reservada o de carácter secreto, “pero ésta debe determinarse bajo criterios legítimos, debe estar acotada a situaciones específicas y siempre sujeta al test del interés público o del daño”.

En el caso de Chile, y de acuerdo con la LAIP, no toda la información será pública. Las leyes que regulan el acceso a la información en las distintas experiencias internacionales, establecen un límite de lo que debe ser público con base en criterios que tienen que ver con disminución de las libertades individuales, el desmedro de las investigaciones judiciales, derechos de carácter económico y seguridad nacional.

El artículo 21 de la Ley 20.285 establece las causales de reserva y expresa como casos de información reservada cuando:

1. 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 manutención 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. 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.

## **V. EVALUACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY 20.285 EN LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD**

Como elementos importantes en esta etapa, destaca la mala percepción respecto a la calidad de la gestión interna de las solicitudes de información pública. De acuerdo con los nuevos actores involucrados, particularmente en el nivel central (Jurídica, OIC y Áreas Técnicas), la eficiencia y calidad del proceso se ha deteriorado bastante, no sólo respecto al cumplimiento de plazos o la calidad de las respuestas, sino que también desde el registro, clasificación de la solicitud, trazabilidad de las acciones y adecuada derivación.

El sistema electrónico de registro de solicitudes, a diferencia del que existía antes, tiene limitaciones que obstaculizan o retrasan la gestión, por ejemplo porque:

- Las solicitudes que ingresan vía web y que corresponden a regiones, llegan al nivel central, desde donde deben ser derivadas para su gestión.
- El sistema es administrado desde el nivel central, por lo que los encargados regionales deben avisar cuando han respondido las solicitudes que les corresponden, para que a nivel central se cierren.
- Las solicitudes presenciales de regiones, son ingresadas por los encargados regionales, en el caso que las respondan inmediatamente, deben dejarlo consignado en el mismo registro, de manera que el encargado OIRS del nivel central, cierre el registro en el sistema.
- Los encargados jurídicos y técnicos no tienen posibilidad de ver el estado de gestión de las solicitudes, ni las fechas de ingreso o vencimiento.
- No es posible conocer el proceso de gestión de la solicitud (trazabilidad), salvo que el encargado OIRS del nivel central o el administrador del sistema, incluya esta información. Sin embargo, a nivel regional esto no es factible.
- El sistema sólo registra la fecha en que se ingresa la solicitud al formulario, no entrega fechas de vencimiento, ni tampoco avisos.

En síntesis, si bien existe un sistema de registro electrónico de las solicitudes, éste es poco automatizado y tanto su actualización como la utilidad que tenga para la gestión y

cumplimiento de la ley 20.285, depende mucho de las acciones de las personas que ingresan y/o administran la información.

En relación al cumplimiento de plazos, desde el 1 de octubre de 2010 hasta el diciembre de 2010 ingresaron 161 solicitudes, en tanto, entre enero y junio de 2011, ingresaron 343 solicitudes de información pública. Durante el resto de año 2010, esto es entre octubre y diciembre, no fue posible determinar el tiempo de tramitación, por cuanto se trabajó con un sistema básico de registro, sin embargo, en general se respondieron en el plazo, pero no en el promedio anterior de 5 días. En tanto, en el periodo analizado del 2011, entre enero y marzo, más del 70% se contestaron en un plazo igual o inferior a 10 días, mientras que entre abril y junio, el 58% de las solicitudes se contestaron entre los 11 y los 20 días. Del total de solicitudes gestionadas, un 61% correspondió al nivel central, de las cuales 2 fueron respondidas fuera de plazo.

De acuerdo con el Jefe de la Oficina de Información a la Ciudadanía, desde la entrada en vigencia de la nueva institucionalidad ambiental, la gestión de solicitudes de información se ha visto obstaculizada mayoritariamente por las áreas técnicas, tanto por responsabilidad directa de las contrapartes, como también por falta de apoyo y coordinación con el resto de su equipo. Asimismo, algunos profesionales cuestionan la obligatoriedad de entregar la información, especialmente respecto a la motivación o interés que tienen los solicitantes<sup>92</sup>. Junto con ello, se constata una falta de rigurosidad en la entrega de las respuestas, lo que sumado a la demora de la gestión, retrasa aún más el análisis jurídico. En muchas ocasiones, afirma, la falta de calidad o pertinencia de la respuesta, de acuerdo a lo solicitado, sólo es constatado cuando Jurídica hace el análisis, hecho que además ocurre próximo al vencimiento del plazo legal.

En este contexto, para este profesional, el tema clave a mejorar es la gestión de las contrapartes y su coordinación interna. Asimismo, reconoce los problemas que tiene el sistema de registro electrónico, especialmente para el seguimiento efectivo de la gestión de las solicitudes, pero señala que ya se inició un proceso para elaborar un sistema que cumpla con los requerimientos internos.

En cuanto a la clasificación de las solicitudes de información que hace la Oficina antes de la derivación interna, es revisar a que corresponde efectivamente el requerimiento ingresado,

también se ha complicado. Al respecto, señala, es necesario reforzar conceptos generales en los funcionarios de la OIRS, pero destaca que también existen solicitudes más complejas que dificultan su rápida clasificación.

Respecto al cumplimiento de los plazos, indica que en general, las solicitudes llegan a Jurídica casi al borde de vencer o incluso el mismo día de vencimiento. Asimismo, la calidad de las respuestas, en términos de rigurosidad, completitud y pertinencia, han decaído notoriamente, lo que ha significado una mayor carga de trabajo para Jurídica. Cabe destacar que la responsabilidad inicial de dicha área era analizar las posibles causales de reserva de la información solicitada o la afectación de derechos de terceros, pero en la práctica actualmente y de manera prioritaria, debe verificar el aseguramiento de la calidad de la respuesta, en muchos casos la búsqueda de la misma y el cumplimiento del plazo legal.

Por otra parte, se agrega un nuevo problema asociado a la mala clasificación de los requerimientos ingresados. Ello ha significado que se deriven a Jurídica consultas OIRS, que no son tramitadas en el marco de la Ley 20.285, por lo que en la práctica a la recarga de trabajo para poder cumplir con los plazos, se suma la revisión de solicitudes que no corresponden. Asimismo, de acuerdo con esta profesional, la falta de un sistema electrónico que incluya a todos los actores del proceso, hace que su gestión se haga de manera “ciega”, sin conocer efectivamente los plazos, salvo la información enviada por OIC, la cual, señala, ha sido equivocada en algunos casos.

Respecto a las causas que explican el deterioro de la gestión, en opinión de la encargada jurídica, existen problemas en la entrega de la información, por parte de las contrapartes técnicas, esta situación era filtrada por la Oficina de Gestión de Calidad y Transparencia, quien se aseguraba de velar por la calidad y oportunidad de la respuesta.

En relación a las soluciones vislumbradas para mejorar estos problemas, ambos coinciden en que se requiere capacitación a todos los involucrados en el proceso, pero también a todos los funcionarios. Asimismo, un punto clave es el mejoramiento del sistema electrónico de gestión. De acuerdo con la abogada, el instructivo interno debería contribuir a mejorar los procesos y también la comprensión y el cumplimiento de los roles y responsabilidades, sin embargo, reconoce que hasta ahora la gestión exitosa o deficitaria ha dependido de las

acciones particulares de algunos funcionarios y que en ese sentido, no se ha logrado institucionalizar la gestión.

Por otra parte, ambos reconocen que la gestión interna en materia de información pública requiere un componente más proactivo de la institución y en este aspecto el mejoramiento es fundamental. Precisamente, con este diagnóstico, que es coincidente con el realizado antes por la Oficina de Gestión de Calidad y Transparencia. Precisamente, este año, el Ministerio inició un trabajo orientado a ordenar y reorganizar este portal, por lo cual se espera que contribuya a mejorar el acceso a la información pública.

#### **1. Análisis de la implementación y puntos claves.**

Síntesis de los principales problemas, causas y aprendizajes institucionales Ámbitos	Problemas	Causas	Aprendizajes

Enfoque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se sabe con certeza cuántas de las solicitudes llegaron efectivamente al solicitante.</li> <li>• Se desconoce el grado de adecuación o satisfacción de las personas respecto a las respuestas entregadas.</li> <li>• No existen objetivos o prioridades claras de cumplimiento.</li> <li>• Disponibilidad de la información.</li> <li>• Es complicado ubicar la información solicitada.</li> <li>• Hay deficiencias en la calidad y completitud de la información entregada por las contrapartes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento se enfoca a la formalidad (entregar respuesta antes de los 20 días).</li> <li>• Se requiere trabajar en una política de información que incluya todo el ciclo de vida de la información.</li> <li>• No hay sistemas de control y verificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El resguardo de este derecho debe contener estándares de cumplimiento en la institución.</li> <li>• Los solicitantes son relevantes para una gestión eficiente y adecuada.</li> <li>• Sistema debe potenciar la descentralización y la trazabilidad de la gestión.</li> <li>• Se requiere establecer mecanismos de control en el proceso de gestión interno.</li> </ul>
---------	--	---	--

Como se señaló al comienzo, este estudio busca describir y analizar la implementación que un servicio público, realizó para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 20.285. Para ello, se ha utilizado como marco conceptual el enfoque de derechos, el cual enfatiza el cumplimiento y protección de los derechos, desde la perspectiva de las personas, especialmente desde aquellos que son más vulnerables o que se encuentran marginados. Asimismo, se ha destacado la importancia que la información tiene para las

personas, tanto para asegurar su adecuada participación en los asuntos de interés público, como también para asegurar su inclusión social y posibilitar una mejora calidad de vida.

En este caso particular, donde el acceso a la información pública también incluye el acceso a la información ambiental, que como hemos visto, ha sido reconocida como un derecho necesario para el desarrollo de una sociedad democrática, constituye un caso de especial relevancia para analizar el abordaje institucional de este derecho.

En este contexto, el análisis de las acciones diseñadas en este servicio, no sólo puede orientarse a verificar la adecuación y cumplimiento respecto a las exigencias formales, sino también requiere identificar cómo este servicio ha incorporado estas obligaciones en su gestión, con la finalidad de asegurar el respeto y la promoción de este derecho más allá de las acciones concretas de los funcionarios o de los cambios presupuestarios. Este análisis, permitirá identificar aspectos necesarios de mejorar y, tal vez, modificar.

Para este análisis se han identificado ciertas dimensiones para evaluar la implementación de esta obligación legal, de acuerdo a los principios que la norma establece y al sentido que tiene para la sociedad y el sistema democrático. No se incluyó la evaluación de las personas usuarias, por cuanto no se cuenta con información, al menos en esta institución. Sin embargo, sobre este tema resulta relevante tener presente los resultados obtenidos en el estudio “Sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, del Consejo para la Transparencia, presentado en mayo de 2011, el cual recoge la perspectiva ciudadana del proceso de implementación de las obligaciones contenidas en la Ley 20.285. Al respecto, una de las conclusiones relevantes de dicho estudio es que la satisfacción del ciudadano respecto al acceso a la información pública, no necesariamente tiene que ver con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley 20.285, sino con acciones proactivas de atención y orientación de los funcionarios públicos.

## **2. Enfoque sobre el derecho de acceso a la información.**

Para analizar cuál es el enfoque institucional, se analizarán de qué manera se integra esta nueva obligación en la gestión institucional, para ello, resulta relevante analizar en términos de la estructura organizacional, dónde se ubica el acceso a la información, no sólo en términos de la atención de solicitudes, sino cómo se integra en la gestión interna y cómo se asegura el

cumplimiento institucional de este derecho y qué rol o como se concibe a las personas que ejercen o podrían ejercer este derecho.

¿Dónde se ubica el acceso a la información?.

En términos de estructura orgánica la ley 20.285, en la nueva institucionalidad, es de responsabilidad de la Oficina de Información a la Ciudadanía, lo que implica el registro, adecuada gestión y cumplimiento de plazos. Con este fin, se establecieron responsabilidades y flujos de información, detallados anteriormente.

De acuerdo al proceso, el cumplimiento de la ley al interior de la institución queda delegada en personas definidas, si bien participan funcionarios de distintas áreas, como se ha visto no existen controles efectivos, sanciones o tampoco incentivos, que permitan integrar la gestión de la información a la función pública de quienes trabajan en la institución. El funcionario que participa en la gestión como contraparte técnica no es evaluado por su desempeño en la gestión de la información, tampoco recibe sanciones por incumplimiento de plazos o errores en las respuestas, es decir, la responsabilidad que tiene en el proceso no está integrada entre sus funciones en el servicio.

Como consecuencia de lo anterior, existen incumplimientos de los plazos de gestión interna establecidos por la propia autoridad, poca rigurosidad en las respuestas entregadas e incluso incumplimiento de los plazos que establece la ley. Pese a las acciones desarrolladas para subsanar estos temas, los problemas persisten. De acuerdo a lo revisado en este estudio, el cumplimiento de la ley no es visto al interior de la institución como una responsabilidad de todos, quedando radicado en la OIC o en Jurídica.

De acuerdo los registros sistematizados por la Oficina de Gestión de Calidad y Transparencia y que han sido verificados y comparados con la situación actual de la OIC, la mayor demora en la gestión de la información se produce en las contrapartes técnicas y en segundo término en el área jurídica. En el caso de las contrapartes técnicas, la demora se asocia a falta de prioridad en la gestión, a desconocimiento de la contraparte sobre la información requerida o falta de colaboración de sus equipos. Lo anterior genera problema en la respuesta, tanto por la inexistencia de ésta, inexactitud o incompletitud de antecedentes.

En el área jurídica, por su parte, el gran problema es que la respuesta no llega completa, o tampoco es correcta, por lo que además de evaluar las posibles causales de denegación, deben velar por la correcta entrega de la información, lo que demora aún más el proceso. La pertinencia o rigurosidad de la información no sólo es un tema asociado al conocimiento técnico de los profesionales, también depende de la coordinación, de la colaboración al interior de las áreas técnicas.

### **3. Modelo de gestión.**

¿Cómo se accede a este derecho?.

Tal como lo establece la ley, la institución cuenta con un formulario en la web institucional y también con oficinas para la atención presencial y para recepcionar solicitudes postales. Sin embargo, se detectan algunos temas que podrían ser un obstáculo para permitir el acceso de las personas e ingresar sus solicitudes de información.

- Ingreso de las solicitudes: tras la falla de sistema en septiembre de 2010, el sistema de registro ha presentado fallas que han impedido el ingreso de solicitudes, un tema que recoge el estudio “Obstáculos a la información pública: una revisión de casos ciudadanos”, publicado en 2011, donde justamente se indica que un solicitante no pudo ingresar su solicitud.

Asimismo, Cuando el solicitante clasifica mal su solicitud, por ejemplo, nombrándola como consulta normal en vez de acceso a la información pública o al revés, no existe un procedimiento establecido para informarle al usuario que su solicitud será tramitada según el marco normativo correspondiente. Por ello, si bien internamente se ha definido que aun cuando la solicitud de acceso a la información pública haya sido mal ingresada, en el sentido de la clasificación, de igual forma se gestiona en el marco de la ley 20.285, la persona que solicita la información sólo se da por enterada cuando recibe su respuesta. Este problema también fue detectado en el estudio del Consejo, con la diferencia que en el caso del Ministerio cuando son detectados estos errores, se tramitan conforme a las obligaciones de la ley.

- Estado de la solicitud: El estado de la gestión de la solicitud sólo la conoce el administrador del sistema o quien la está gestionando directamente. El solicitante desconoce el estado de procesamiento de su solicitud, tampoco existe un

procedimiento definido para informar. Los procesos y flujos definidos sólo están pensados para la gestión interna.

- Cumplimiento de los plazos: En términos generales, según los registros de las oficinas responsables cumple mayoritariamente con los plazos establecidos por ley, sin embargo, ha aumentado el número de días en que se responde. Como se vio anteriormente, en gran medida este aumento se debe a que las contrapartes técnicas demoran la gestión y también a que las respuestas llegan incompletas a Jurídica. En regiones, en tanto, la situación no es tan clara, por cuanto se trata de funcionarios nuevos, que en su mayoría cumplen otras funciones en paralelo, por lo que no existen registros rigurosos de las solicitudes que gestionan, particularmente las presenciales.
- En este punto es importante destacar que un aspecto a que ha aumentado el plazo de gestión, al menos en el nivel central, también está relacionado con la carga de trabajo de Jurídica, que por temas asociados a la reciente implementación de las Secretarías Regionales y a las nuevas funciones del Ministerio, ha incrementado su carga laboral, lo que ha significado que las solicitudes no se evalúen con la misma rapidez anterior, más aún cuando traen inexactitudes.
- Respuestas: En general las personas solicitan información digital, para ser enviada por correo electrónico, salvo aquellas que asisten personalmente y piden algún documento impreso. Según los registros del total de solicitudes ingresadas en 2010 (hasta fines de septiembre), un 57,4% porcentaje se entregó digitalmente.

Como se señaló anteriormente, no se cuenta con un sistema o proceso de aseguramiento de la entrega de la información, por lo que sólo a través de los amparos ante el Consejo es posible saber, de algunos problemas.

En relación a la calidad de las respuestas entregadas, la institución no cuenta con registros o procesos que permitan conocer el grado de satisfacción de las personas, la encuesta de satisfacción que realiza la OIC, no incluye este tema, sin embargo, a partir del 2011, se espera incluir este tipo de preguntas.

¿De qué manera se asegura el cumplimiento de este derecho?.

La institución ha realizado importantes esfuerzos de capacitación tanto a nivel general, como de manera específica a los encargados OIRS, particularmente entre 2009 y 2010. Destaca lo realizado en 2009, cuando a dos meses de la entrada en vigencia de la ley 20.85, se contrató un curso sobre acceso a la información, al Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, dejando en evidencia que la relevancia dada al nuevo marco normativo, no fue sólo desde la perspectiva procedimental, sino que se buscó que las personas directamente involucradas, pudieran contar con conocimientos relevantes respecto a este derecho, como es su desarrollo en el marco de los derechos humanos.

Junto con la capacitación en materia de acceso a la información, la institución también se propuso mejorar la calidad de atención de los encargados OIRS, aspecto relevante para facilitar efectivamente el acceso a la información pública, pese a ello en 2011, no se desarrolló la capacitación planificada para comienzos de año, con el fin de uniformar criterios, particularmente con los encargados de atender público nuevos.

La inclusión del derecho de acceso a la información pública, en los cursos de inducción de los funcionarios nuevos de la institución, constituye una buena medida, pero al menos durante el primer semestre de 2011, no se realizó ninguna inducción.

Ciertamente la ley tiene aspectos que son vagos o que no están reglamentados específicamente, en este sentido, el instructivo del Ministerio, constituye un valioso aporte en orden a uniformar criterios y estandarizar procesos, especialmente tras la modificación de la institucionalidad y la creación de nuevos servicios. Debido a su reciente formalización, aún no es posible evaluar el efecto de este instructivo en cumplimiento de la ley y el mejoramiento de la gestión, sin embargo, denota una preocupación institucional por cumplir de manera ordenada y eficiente.

Respecto al flujo, si bien existe un proceso similar al que utiliza la OIRS, como parte de su certificación ISO, la gestión de solicitudes carece de verificadores, tanto en relación al cumplimiento de las exigencias legales, como respecto al cumplimiento de los propios procedimientos definidos de manera interna. Asimismo, el diseño de proceso no contempla

medios de verificación respecto a la respuesta entregada o a los procesos efectuados, particularmente tras la falla del sistema electrónico.

Es importante señalar que la institución desconoce si da efectivo acceso a la información pública, en tanto no conoce la evaluación de las personas que solicitan información, por cuanto no forma parte del diseño del proceso. Además, las personas no son incluidas como actores relevantes del proceso para evaluar si se cumple o no con la ley, los indicadores internos están asociados a los días en que se envía la respuesta, ni siquiera a una evaluación de calidad y claridad de esta, por ejemplo:

#### **4. Gestión de la información.**

Un tema muy relevante para el derecho de acceso a la información pública, es precisamente la información, en términos de su gestión, de su tratamiento y también de su resguardo o almacenamiento.

Efectivamente, la disponibilidad de la información, el acceso oportuno de las personas, la rigurosidad de los datos, la calidad de la información, etc., son temas que en general en los servicios públicos no formaron parte de una agenda de trabajo o al menos no de manera priorizada. Asimismo, el Sistema Nacional de Información Ambiental, portal web SINIA, que constituye una obligación establecida en el marco legal de la institución, estuvo por mucho tiempo a la espera de una reorganización, de definiciones internas, que finalmente no sucedieron, por lo que no cumplió, un rol relevante en materia de acceso a la información.

Actualmente, el Ministerio está tratando de reestructurar el portal SINIA, buscando precisamente cumplir el objetivo que la ley le otorga y potenciarlo como instrumento para facilitar el acceso a la información y también para la gestión interna<sup>96</sup>. Sin duda, la publicación de información, facilitará la consulta de las personas y permitirá reducir la burocracia asociada a la gestión interna en esta materia. Sin embargo, cabe la pregunta, ¿es suficiente contar con un portal que publique la información y los procesos que desarrolla la institución?. De acuerdo a lo analizado y revisado en este análisis, así como considerando la mirada ciudadana que entrega el estudio del Consejo para la Transparencia, es posible afirmar que no es suficiente, aunque sí constituye un avance importante.

De acuerdo a lo que se ha revisado, en esta institución, antes de la ley y con posterioridad a su entrada en vigencia, el ámbito de trabajo respecto a la información ha sido la entrega de la información solicitada y/o disponible, de manera reactiva y, también, aunque en menor medida, de manera proactiva, poniendo a disposición pública documentos relevantes en la gestión ambiental. En términos de almacenamiento y recuperación de la información, no existe una directriz general, quedando a la discrecionalidad de los funcionarios o áreas que administran la información, según la ponderación que se haga respecto a la utilidad para gestiones posteriores.

En este contexto, y considerando lo revisado en materia de estándares internacionales sobre acceso a la información pública, se evidencia que no existen mecanismos adecuados para asegurar los distintos procesos, etapas y niveles de la generación, gestión, almacenamiento y recuperación de la información.

La falta de un sistema que contenga la información existente en la institución, implica que la recuperación de la información depende del conocimiento que tengan las contrapartes o de la información que algún funcionario tenga, ya sea por los años en la institución o porque participó de algún proceso relacionado directa o indirectamente.

Por otra parte, la información que se encuentra disponible permanentemente a disposición del público, en el portal web, tampoco recoge los principios de facilitación de la información, en tanto no está debidamente actualizada, muchos enlaces no funcionan y en otros casos cuesta acceder. Una vez más, se evidencia la ausencia de las personas usuarias, como objetivos relevantes en la gestión en materia de información.

**Tal como lo plantea el ex Director de CONAMA, Álvaro Sapag:**

Todos los funcionarios hoy día en el Estado tienen que pensar con una lógica de que sus actos pueden ser solicitados, requeridos y pedidos por la comunidad. Esto hace que la gente tenga que pensar de una manera distinta, cómo hacemos los procesos de licitación, cómo archivamos la documentación, qué es lo que hacemos, empezar a pedir

resúmenes ejecutivos de montones de estudios y consultorías que se hacen porque muchas veces un ciudadano no va a querer un archivo de 7000 hojas pero si le podrá interesar el resumen ejecutivo. Los jefes de departamentos o áreas, de tener la obligación de tener

ordenadas sus áreas de tener una memoria histórica. Creo que esto los involucra a todos, si bien es cierto al final del día el último eslabón de la cadena es la autoridad, no es menos cierto que esto es tema que para que funcione tiene que tener el compromiso de todos los funcionarios, sino esto no tiene ningún, sería multa tras multa. No tiene ningún sentido.

Hay que pensar este tema como una cuestión integral, de que todos somos parte de este proceso y de que todos tenemos una dosis importante de responsabilidad en el mismo. No se puede endilgar toda la responsabilidad en un solo actor. Es una cadena.

## **5. Instrumentos de Gestión.**

El acceso a la información pública, tanto desde los momentos previos a su entrada en vigencia, contó con instrumentos formales para implementar, institucionalizar o capacitar internamente respecto al nuevo marco normativo. En primer término y por parte de Jurídica, en abril de 2009, se realizó la Guía de implementación de la ley 20.285, que en lo medular buscaba dar cuenta de las principales obligaciones definidas en la ley. Con posterioridad, se oficializó la designación del representante ministerial ante la Comisión de Probidad y Transparencia. Asimismo, en mayo de 2009, se creó la Oficina de Gestión de Calidad y Transparencia, órgano interno a cargo de diseñar las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento de la Ley. Un tema importante fue la modificación que se realizó respecto a la función de archivo, la cual pasó desde la Oficina de Partes, a la Oficina de Gestión de Calidad y Transparencia, donde sí se explicitaba con mayor detalle en qué consistía la función.

La generación de este tipo de instrumentos también ha estado enfocada a la gestión interna. En cada una de las resoluciones o instrucciones nombradas, las personas que ejercen este derecho no ocupan un rol protagónico, ni tampoco como objetivos de la gestión o de las acciones desarrolladas. Salvo el último instructivo en el cual se apela a establecer un mínimo estándar de entrega de respuestas por parte de las contrapartes, en el resto los objetivos con de gestión interna, no con un fin relacionado a proteger un derecho fundamental o a promoverlo.

## **6. Cumplimiento.**

En términos de cumplimiento de la ley, la institución hace un balance positivo. Si bien se han registrado respuestas fuera de plazo, la gran mayoría han sido resueltas positivamente,

conforme lo establece la ley. Sin embargo, en términos de gestión, el balance no es positivo, particularmente, donde actualmente se concentra mayoritariamente el proceso. En este sentido, la experiencia acumulada, no contribuyó a mejorar la eficiencia de la gestión en esta materia. Por ejemplo, en su primer año, se gestionaba las solicitudes en 5 días promedio, mientras que ahora se hacen en un promedio de 10 días. Esta demora tiene que ver con la prioridad que las contrapartes y/o áreas técnicas dan a la gestión de solicitudes y cómo conceptualizan esta labor entre sus responsabilidades. Por tanto, el proceso eficiente depende mucho de la gestión de las personas implicadas.

En relación a las materias consultadas, destaca el hecho de que mucha información podría estar permanentemente a disposición de las personas en la página web, específicamente a través del portal, por lo que el trabajo iniciado para mejorarlo es absolutamente necesario.

Ello, en tanto tiene un efecto positivo para la gestión interna y también porque facilita el acceso a la información para las personas y promueve la transparencia.

La mayoría de las consultas son realizadas por profesionales interesados en algún proceso, norma o expediente, pero de manera muy escasa por personas interesadas en fiscalizar la gestión ambiental o en tener información ambiental. Tal como lo señala Sousa, el tipo de solicitantes evidencia que aún existe un gran desconocimiento de parte de la población respecto al derecho de acceso a la información pública y a su relevancia o utilidad. A la misma conclusión llegan los estudios del Consejo para la Transparencia y de organizaciones ciudadanas. Este tema no ha sido abordado por la institución, la cual no desarrolla acciones orientadas a ampliar o promover este derecho.

Por otra parte, si bien no han ingresado una gran cantidad de amparos contra la institución ante el Consejo para la Transparencia, esta situación, al igual que a nivel de todos los organismos públicos, no entrega una conclusión respecto a si se cumple o no de manera efectiva con este derecho. Si bien constituye un dato importante para mejorar la gestión, por ejemplo respecto a los sistemas de verificación, el bajo porcentaje en relación al total de solicitudes ingresadas al servicio, puede corresponder al desconocimiento de las personas respecto a su derecho de amparo o tal vez a la desconfianza de que sirva para algo ejercerlo.

## IX. DATOS Y ANÁLISIS

Pasamos a revisar algunos datos que refuerza nuestra hipótesis, en el sentido de que en efecto la SEREMI de salud tuvo un aumento en los casos de solicitudes de transparencia, el CPLT demuestra mediante su informe año 2020, lo evidente en este caso, entonces se invita revisar los antecedentes a continuación, se hace presente que fueron obtenidos parcial o totalmente desde el informe en comento.

RANKING DE LAS 20 INSTITUCIONES MÁS RECLAMADAS ANTE EL CPLT		
Instituciones reclamadas	N° total casos	top 2020
SUBSECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA	336	1
SERVICIO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN	223	2
CARABINEROS DE CHILE	207	3
SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR	187	4
SUBSECRETARÍA DE REDES ASISTENCIALES	148	5
MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	132	6
POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE	108	7
EJÉRCITO DE CHILE	105	8
GENDARMERÍA DE CHILE	99	9
SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES	96	10
SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS	89	11
SUPERINTENDENCIA DE SALUD	83	12
MUNICIPALIDAD DE NAVIDAD	80	13

### Cuadro N° 1:

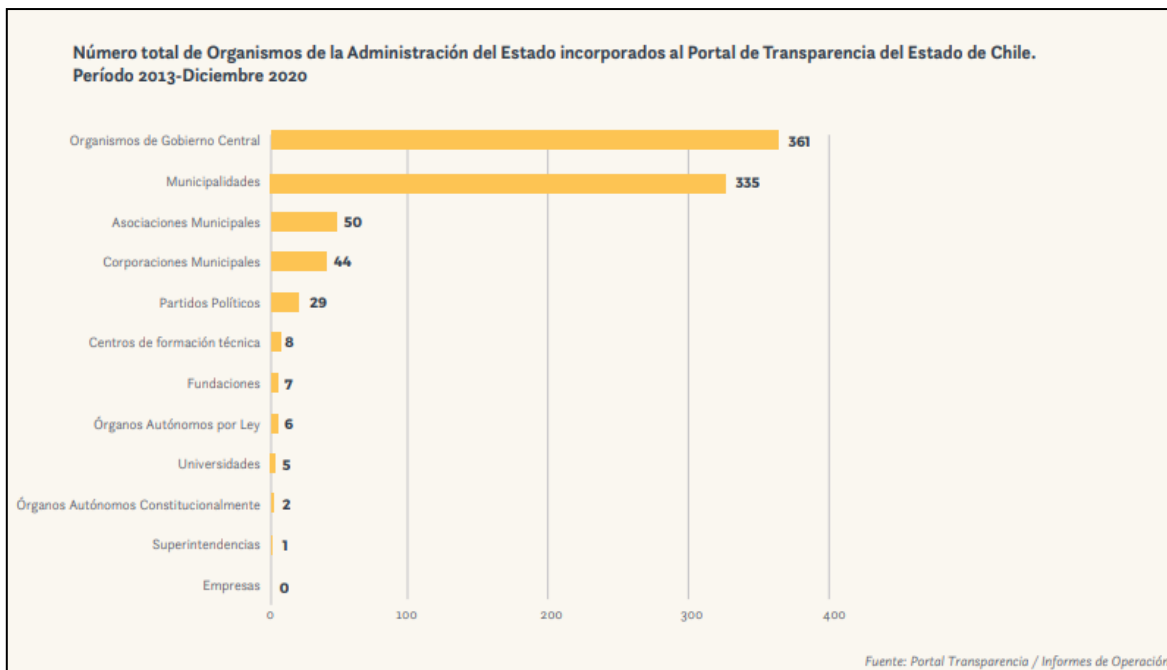
Muestra que la Secretaría de Salud pública, posee un ranking 1, de un total de 20 instituciones más reclamadas ante el consejo para la transparencia, esta imagen la podemos encontrar en el análisis de datos presentado por el CPLT año 2020, queda en evidencia que la mayor cantidad de casos es una muestra de lo demandada que estuvo la Secretaría Ministerial durante el año en comento.

Esta situación hace reforzar nuestra hipótesis investigativa, queda en evidencia, que por su connotación, demanda y requerimientos, y la propia contingencia del año del análisis, los órganos ligados al Ministerio de Salud de Chile, sufrieron mayor cantidad de reclamos, se encuentra también la Subsecretaría de Redes Asistenciales, evidencia de lo anterior.

RANKING DE INSTITUCIONES QUE MÁS RECLAMAN EN LAS CORTES		
Instituciones reclamadas en CPLT	N° total recursos en Cortes	Top 2020
Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca)	55	1
Subsecretaría de Pesca y Acuicultura	38	2
Superintendencia de Salud	35	3
Ejército de Chile	29	4
Armada de Chile	23	5
Superintendencia de Pensiones	19	6
Universidad de Chile	16	7
Servicio de Impuestos Internos	14	8
Fuerza Aérea de Chile	10	9

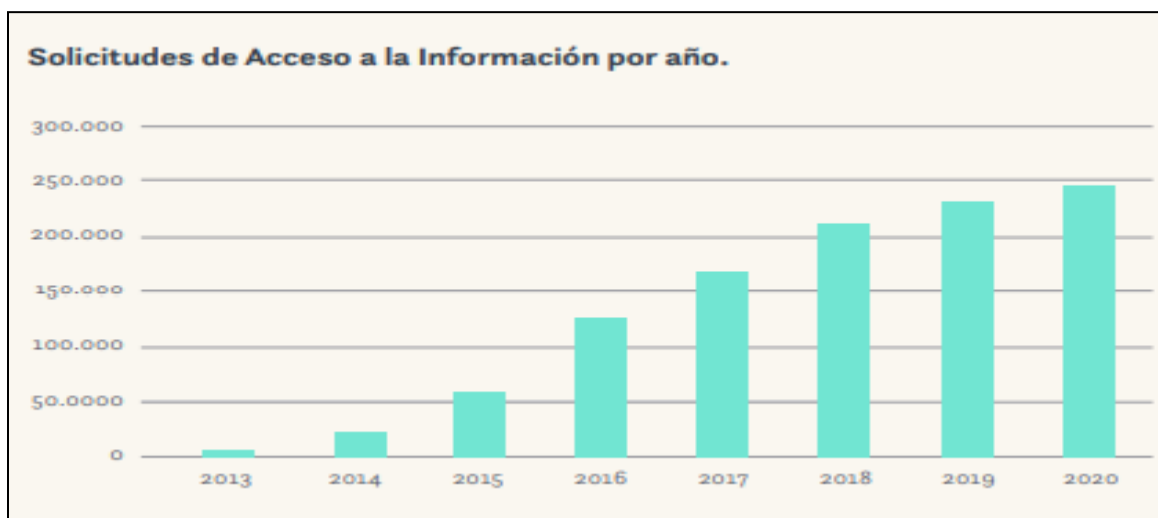
### **Cuadro N° 2:**

Muestra el Ranking de instituciones con más reclamos en las cortes, se destaca la Superintendencia de Salud, órgano auditor de la Secretaria Regional Ministerial de Salud, sirve como muestra de la capacidad que posee este órgano al demostrar que sus acciones legales están presentes en un tercer nivel del ranking, como alegadora.



### Cuadro N° 3:

Se muestra que la mayor parte de organismos de la administración del estado se encuentran insertos en el portal de transparencia del Estado, ello desde el año 2013, lo que involucra nuestra institución en estudio.



**Cuadro N° 4**, obtenido del informe CPLT 2020, se aprecia que existió un aumento considerable de solicitudes de acceso a la información pública durante los últimos años en específico el año 2019 y 2020 llegando casi a las 250.000 solicitudes en general.

Este hecho refuerza nuestra hipótesis de investigación, puesto que en general aumenta la consideración de la ciudadanía por acceder a información.

INSTITUCIONES SOLICITADAS	N° TOTAL SAI PORTAL
Subsecretaría de Bienes Nacionales	22,474
Servicio de Registro Civil e Identificación	5,747
Dirección General de Aguas (DGA)	5,572
Subsecretaría de Educación (MINEDUC)	4,521
Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)	4,345
Gendarmería de Chile	3,652
Subsecretaría de Salud Pública (MINSAL)	3,493
Dirección del Trabajo (DT)	3,240
Consejo para la Transparencia (CPLT)	3,153
Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	2,822

#### **Cuadro N° 5:**

Se aprecia que la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Salud, se encuentra dentro de los diez (10) primeros organismos del Estado que reciben solicitudes de información pública a través de este portal de ingreso de solicitudes, ubicándose en el puesto número siete (7) de los diez primeros (10).

Esto nuevamente refuerza nuestra hipótesis de investigación, y entrega una cualidad, como órgano es sometido a la solicitud pública de forma permanente, recibiendo un promedio de 10 solicitudes al día, volumen que necesita de una gestión institucional para su respuesta oportuna y enmarcada en la Ley.

## **X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

Junto con conocer y analizar el caso derecho de acceso a la información pública, el objeto de este estudio es identificar temas claves que sería necesario potenciar o modificar a nivel institucional, con el fin de asegurar el respeto de este derecho, en el entendido que es fundamental para mejorar el sistema democrático, la participación de las personas en éste, el ejercicio de otros derechos y su calidad de vida.

Como se ha visto, hasta ahora, el cumplimiento del derecho de acceso la información pública, se ha asociado a la parte formal de la ley, esto es, plazos, requisitos, respuestas, condicionantes. Sin embargo, desde el enfoque de derechos, el respeto, la protección y el cumplimiento de este derecho, va más allá de la norma legal y en ese sentido ésta constituye el inicio, no el punto final. De acuerdo al enfoque de derechos, la implementación de una política pública como esta requiere relevar a las personas en tanto sujetos de derechos. Este principio es fundamental para integrar y contribuir a la equidad, aminorando brechas en términos de información, de conocimiento de derechos, de capacidad de decisión, de posibilidades de mejorar su calidad de vida, etc.

El enfoque de derechos propuesto se plantea como el adecuado para implementar una política pública que busca resguardar un derecho fundamental. Tal como hemos visto, este derecho ha sido reconocido internacionalmente como un derecho humano, por lo cual el objeto de éste es el individuo, las personas. En este contexto, el enfoque de derechos permite resguardar de mejor manera este derecho, particularmente de quienes son más vulnerables, por lo cual debe ser la mirada desde la cual se aborda el cumplimiento de esta ley, cuya base es la protección de un derecho básico para el desarrollo y calidad de vidas de las personas.

### **Conclusiones.**

De la experiencia institucional descrita es posible concluir que la implementación del derecho de acceso a la información pública adolece de un enfoque adecuado, como es el enfoque de derechos, toda vez que se aprecia un cumplimiento más apegado a la forma que al fondo del concepto. Junto con lo anterior es importante señalar que, de continuar la gestión de esta ley de la forma descrita en el presente estudio, es factible que dicho cumplimiento no se sostenga, lo que podría poner en riesgo el cumplimiento de los tratados internacionales suscritos por

Chile en materia de DD.HH, por ejemplo. En este contexto, el enfoque de derechos aparece como una herramienta que permite asegurar este debido respeto, protección y promoción del acceso a la información como derecho fundamental, y otorga asimismo una estructura a dicha gestión, lo que permitiría cautelar este derecho tan importante y clave para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Esta carencia de un enfoque de derechos se manifiesta en la falta de objetivos claros respecto a las acciones desarrolladas en esta materia. Hasta hoy, el objetivo en materia de acceso a la información pública es cumplir con la Ley, sin embargo, no existe claridad si ello implica sólo no caer en faltas, para no ser sancionado o en dar efectivo acceso a la información pública. De esta manera, tampoco se identifican prioridades claras o conocidas respecto a la orientación del trabajo. Asimismo, se evidencia una ausencia de las personas como actores relevantes en el diseño de procesos y mecanismos de gestión y mejora, así como la inexistencia de indicadores que busquen evaluar el efectivo respeto del derecho; la falta de acciones de promoción del derecho y la escasa integración con la gestión institucional.

A la fecha, la institución evalúa el cumplimiento de la ley de Acceso a la Información Pública, mediante el registro de los plazos en que se gestionan y envían las respuestas a los usuarios y también en relación a los amparos ingresados ante el Consejo para la Transparencia. En este contexto, el balance de la institución, indica que en términos generales cumple con las obligaciones legales. Sin embargo, no hay cuestionamientos, ni acciones orientadas a conocer si efectivamente se cumple el sentido y el objetivo principal de este derecho: que las personas tengan acceso a la información pública.

Por otra parte, en términos del modelo de gestión, el cumplimiento alcanzado hasta ahora, no está basado en un proceso sostenible en el tiempo, sino en la eficiencia o en la recarga de responsabilidad de algunas personas.

El acceso a la información pública requiere de procesos, pero éstos no pueden estar soportados en personas, no son sostenibles en el tiempo. Se mantuvieron procesos y criterios, sin embargo, cambiaron las personas, en algunas áreas aumentó la carga de trabajo y la gestión se vio afectada negativamente. Lo anterior deja en evidencia que esta política pública, en primer término, no logró ser integrada como parte de las funciones institucionales, sino que sólo quedó como una responsabilidad de algunos funcionarios y, en segundo término,

que los procedimientos implementados no lograron madurar y consolidarse, de manera independiente de las personas que los realizan.

De esta manera, se evidencia la necesidad de integrar el tema en la gestión interna, con el fin de que no sea una obligación adicional, sino parte de las funciones públicas y, además, promueva el trabajo de todos para facilitar el acceso a la información. Esto es especialmente relevante ante las nuevas obligaciones que establece el marco jurídico de la institucionalidad ambiental en materia de información.

Así, desde el enfoque de derechos y de acuerdo a la experiencia de este servicio, se concluye que para un efectivo cumplimiento y respecto del derecho de acceso a la información pública, se requiere que la institución:

- Reconozca el valor de este derecho en una sociedad democrática, no sólo como mecanismo de accountability o transparencia, sino como un derecho que impacta en la calidad de vida de las personas.
- Sitúe a las personas como foco de las acciones en materia de acceso a la información pública.
- Asuma la protección de este derecho como parte de su gestión y no como el cumplimiento de las funciones de una Oficina.
- Promueva este derecho, en orden a cumplir con el sentido del reconocimiento de un derecho humano, como es la protección de quienes son más vulnerables.

### **Recomendaciones.**

Si uno compara la experiencia de este servicio, en todas las dimensiones analizadas, esto es, enfoque, modelo de gestión, instrumentos de gestión y el cumplimiento; con los resultados arrojados por el estudio desarrollado por el Consejo para la Transparencia, es posible encontrar ciertos aspectos complementarios y/o comunes. El mencionado estudio observa que existen incumplimientos por parte de los servicios en temas como derivación de la información y en términos de la calidad de la respuesta. Asimismo, identifica que junto con el conocimiento que el solicitante tenga de la ley, para un efectivo acceso a la información, es fundamental el conocimiento que tenga el funcionario, a lo que se podría agregar que la

atención a las personas, constituye un proceso clave en el adecuado cumplimiento de este derecho.

El estudio del Consejo también identifica la necesidad de contar con procesos claros, conocidos, medibles y que permitan su mejoramiento continuo, temas que como hemos visto corresponden al sistema de gestión implementado, a la inexistencia de procedimientos internos o simplemente de control de los procesos y también con falta de conocimiento de la ley.

A la luz de estos antecedentes y reconociendo que la regulación en materia de acceso a la información, constituye un punto de partida y un instrumento, es posible identificar ciertos aspectos respecto a los cuales sería adecuado trabajar en la institución, con una mirada a mediano y largo plazo, aspectos que también podrían evaluarse para desarrollar en otros servicios:

- Elaborar una política de información institucional que incluya todas las etapas, desde la generación de la información, pasando por su validación, almacenamiento y difusión.
- Integrar el derecho de acceso a la información pública como objetivos de desarrollo institucional
- Diseñar procedimientos y/o mecanismos institucionales para ejercer el derecho de acceso a la información donde el foco sean las personas.
- Implementar procesos internos que incluyan sistemas de verificación y control de calidad.
- Elaborar indicadores para medir el cumplimiento institucional desde el enfoque de derechos.

## **1. Implementación.**

Una gestión efectiva en materia de transparencia y acceso a la información pública, requiere integrar ambos conceptos a la gestión interna y la vía que se propone en este caso es generando una política de información institucional.

La disposición de la información en archivos adecuados, es sólo una parte del problema identificado. Más aún, los problemas para dar cumplimiento a la Ley, están asociados a la

relevancia otorgada, por ejemplo por las contrapartes técnicas, como también a la disponibilidad efectiva de la información y también al conocimiento de quienes gestionan la información. Todos estos problemas podrían ser evitados, en gran medida, mediante el diseño de una política de información que permita identificar dónde se genera información, quién la almacena, quién la administra, quién la necesita, quién la demanda y los flujos asociados. Tal como lo establece la Guía de la OEA para la implementación de una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública, la disponibilidad de la información y todos los temas asociados al acceso de la información, son parte de varias acciones previas, que, a su vez, forman una política integral de información.

La generación de información, sus flujos, gestión, almacenamiento y recuperación, involucra muchos procesos internos que es necesario diseñar, implementar, revisar, controlar y asegurar en una organización.

A continuación se detallan las acciones necesarias a desarrollar para avanzar en la generación de una política de información:

- **Gestión de la información**

Se debe actualizar el diagnóstico institucional, detallando la información que se genera, si existen formatos, metodologías, quién la genera, con qué frecuencia o periodicidad de actualización, dónde se almacena, soportes, qué se encuentra archivado, flujos de la información, prácticas formales o informales asociadas al manejo de la información.

Se debe incorporar la información que se solicita a la institución y por quiénes, en este punto, es necesario incluir no sólo la demanda por OIC, sino también la que hacen otros organismos públicos y también la demanda interna que realizan los propios funcionarios en el ejercicio de su trabajo y también realizar un levantamiento respecto a quienes aún no solicitan información en esta institución. Al respecto, se propone un instrumento para desarrollar el diagnóstico. Luego de este diagnóstico, se deben definir y asignar prioridad a las necesidades de información detectadas. Si bien de acuerdo a la ley 20.285, toda información se presume de interés para las personas, la categorización de información, permitiría ordenar flujos, almacenamiento y publicidad. Por ejemplo, resulta relevante distinguir en este flujo de información, la

documentación que apoya procesos administrativos, de aquella que constituye un antecedente de un acto administrativo.

- **Producción de información.**

Se requiere con urgencia avanzar en definir sistemas de catalogación que faciliten la recuperación de la información, tales como los metadatos. Hasta ahora, sólo existe catalogación en el centro de documentación del nivel central y en algunas regiones donde se cuenta con un espacio similar, sin embargo, no existen directrices generales de la institución para este tema.

Además de homologar la catalogación de la información, se requiere incorporar sistemas o procesos institucionalizados de verificación de calidad de la información entregada, así como de seguridad, orientadas a cautelar la autenticidad de la información y su resguardo. En este punto, se propone trabajar en protocolos internos y estándares mínimos de calidad de la información generada en las distintas áreas e identificar niveles de seguridad, según el tipo de información. Asimismo, se debe asegurar la integración de los metadatos y la catalogación, con la recuperación efectiva de la información. También es importante definir o conocer la periodicidad de actualización de la información.

Si bien la Guía de implementación de la Ley Modelo de la OEA no aborda el tema de la metodología en la generación de información, de acuerdo a la experiencia institucional, es relevante contar con definiciones en esta materia, especialmente para asegurar ciertos estándares de calidad (definidos también internamente).

El marco normativo institucional define los temas o áreas de trabajo de la institución y, por ende, respecto a la producción de información, sin embargo, es necesario conocer la demanda de información, con el fin de orientar la producción al cumplimiento y eficiencia de la gestión institucional. Junto con ello, es necesario identificar si se deben o no establecer ciertos formatos de producción de información, según los temas u objetivos. Para llegar a este punto es vital tener un diagnóstico claro de quienes y para qué generan información.

Por otra parte, se sugiere generar un registro de solicitudes de información, que por una parte permitan conocer el resultado de la gestión (respuesta), pero que también pueda ser de consulta interna y pública.

- **Fuentes de datos.**

Junto con la generación de metadatos, el diagnóstico respecto a la información que genera la institución, como la que requiere internamente y la que se demanda externamente, permitirá definir soportes para la generación de información y de esta forma mejorar la accesibilidad y usabilidad de la información. Los soportes también deben estar pensados de acuerdo a las exigencias normativas y a las condiciones de almacenamiento.

- **Divulgación.**

Se propone incluir la información de las OIRS, respecto a la demanda de información de las personas, así como la demanda interna, como parte de las prioridades de publicación del portal SINIA. Además, establecer tipos de información (estudios, expedientes, etc.) y definir en qué etapas de los procesos de desarrollo será publicada. Definir responsables e institucionalizar los procesos.

Asimismo, una vez identificadas las etapas anteriores y con el diagnóstico claro respecto a las necesidades y obligaciones institucionales en materia de información, será posible definir otros mecanismos de difusión adecuados a esta institución.

- **Almacenamiento.**

Definir dónde y de qué manera se almacenará la información técnica de la institución. Es necesario entregar directrices a nivel regional, de manera que la información existente pueda estar integrada a la gestión institucional. Junto con ello, se debe institucionalizar y formalizar estos procesos y responsabilidades, las que deben estar acompañadas de procesos de catalogación, sistemas de seguridad y de búsqueda, que permitan recuperar la información, lo más rápido posible, por ejemplo, a través de un catálogo de información ambiental.

El almacenamiento de la información debe contemplar procedimientos, tanto respecto a la información que ingresa, como respecto a la que sale, particularmente para asegurar la integridad de la información.

En esta área se sugiere explorar la Norma 15.489, respecto a gestión documental, en tanto constituye una herramienta orientadora sobre los aspectos relevantes de

considerar en esta materia, como es la gestión de documentos como apoyo a un sistema de calidad.

## **2. Integración como objetivos de desarrollo institucional.**

Actualmente el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley de acceso a la información pública forma parte de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, sin embargo, sólo se evalúa la gestión de la Oficina de Información a la Ciudadanía. Ello, genera desincentivos a la labor que desarrollan las contrapartes técnicas.

En este contexto, se propone, relevar el tema de acceso a la información pública, a nivel institucional, estableciendo objetivos formales en estos términos. Este trabajo requiere de la colaboración de todas las áreas, por lo que estos objetivos deberían ser transversales a la institución y medidos y evaluados en todas las oficinas y divisiones.

De la misma manera y para apoyar este trabajo, se sugiere promover este derecho, su alcance, su relevancia y los mecanismos y planes institucionales en esta materia al interior de la institución.

## **3. Mejoras de procedimientos y /o mecanismos.**

La ley establece concretamente los canales mediante los cuales se puede acceder a la información pública, sin embargo, no define estándares al respecto. Asimismo, en esta institución se han definido procesos para la gestión de solicitudes de información y procedimientos asociados, pero pese a ello, no se ha logrado que estos procesos sean sostenibles en el tiempo. Por otra parte, estos procesos no incluyen a las personas, salvo cuando ingresan su solicitud y cuando se les envía la respuesta.

En primer término se propone diseñar un flujo de proceso que también incluya a las personas, tanto para aclarar solicitudes, como para que ésta pueda conocer el estado de su solicitud y finalmente para asegurar que accedió efectivamente a la información.

Para asegurar que los procesos funcionen y se alcance un grado de madurez que no dependa fundamentalmente de las personas que los realizan, se propone en primer término documentarlos todos, formalizarlos y revisarlos frecuentemente con los involucrados. Con este fin, se sugiere realizar una mesa de trabajo y coordinación con los funcionarios que

participan en la gestión de solicitudes, que permita exponer las falencias y las fortalezas observadas, a fin de poder implementar los cambios necesarios. Se trata de tomar la experiencia positiva de la Norma ISO, que según lo revisado en su momento permitió ordenar la gestión de las OIRS. En este caso, más allá de retomar o no la Norma, lo que se busca es instalar el concepto de calidad en la gestión. Este espacio puede ser físico o virtual, con la condición de que implique o genere consecuencias asociadas a lo perseguido.

Junto con lo anterior, se sugiere establecer los procedimientos de los procesos secundarios, entendiendo por éstos aquellos que apoyan los procesos directos, como es, por ejemplo, la gestión interna en las áreas técnicas.

Respecto a los canales de acceso, dado que la mayoría de las consultas ingresan por la web, se propone que el mejoramiento del sistema electrónico de registro junto con recuperar la posibilidad de hacer seguimiento a la gestión de las solicitudes, también incorpore una sesión para el usuario. Ello, no sólo para asegurar el efectivo respecto del derecho, sino también como un mecanismo para la mejora continua del sistema.

En este punto cabe destacar que se hace necesario elaborar un formato de formulario (electrónico e impreso), que todos los servicios obligados (incluidas las municipalidades), puedan utilizar, a fin de evitar posibles discrecionalidades como las detectadas por el estudio de las organizaciones no gubernamentales. Para ello, sería adecuado establecer un acuerdo, entre el Consejo para la Transparencia y la Comisión de Probidad y Transparencia, de manera que se formalice como instrucción. Dicho formulario, debería estar pensado no sólo para satisfacer las necesidades de las instituciones, sino también para facilitar los accesos de las personas.

La atención presencial si bien no es la principal vía de acceso para las solicitudes de acceso a la información pública en esta institución, constituye un espacio fundamental para promover el derecho de acceso a la información, así como para orientar a quienes menos información tienen sobre los servicios públicos<sup>100</sup>, aquellos que en el estudio del Consejo son denominados no informados y evaluados como los más vulnerables respecto al efectivo cumplimiento de este derecho. Por lo tanto, es absolutamente necesario mejorar la gestión de procesos y la calificación de las personas que trabajan en estas oficinas.

La mayor calificación de los encargados OIRS implica que los funcionarios, cumplan efectivamente con un perfil acorde a sus tareas y de lo contrario, que la institución diseñe e implemente las capacitaciones necesarias para acortar brechas. Asimismo, se requiere un plan de capacitación no sólo para actualizar conocimientos asociados a la atención de las personas, así como a los derechos y obligaciones legales, sino respecto a la gestión que realiza la propia institución. Para ello, se requiere evaluar las competencias y conocimientos de dichos funcionarios, mediante un instrumento simple, que considere temas asociados al conocimiento de lo que realiza la institución, de las obligaciones que tiene un funcionario público respecto a las personas, de los derechos de las personas y de las funciones específicas en la atención de personas.

En relación a la vía postal, de acuerdo a los registros del período evaluado representa menos del 1% de las solicitudes, este bajo porcentaje, puede deberse a problemas de registro, por cuanto las cartas ingresan a través de Oficina de Partes, la cual deriva según el destinatario. En este caso, y dado que se trata de procesos institucionales, la mejora tanto para obtener un adecuado registro y gestión de la solicitud puede estar orientada a la coordinación con la OIRS y a la inclusión de las personas de oficina de partes, en las capacitaciones, en el entendido que también constituyen un nexo con las personas. Otra sugerencia de mejora es capacitar y establecer coordinaciones con las secretarías que reciben la correspondencia de sus jefaturas, a fin de contar con otro filtro interno que advierta cuando ingresa una solicitud de información pública, de manera oportuna.

Por otra parte, se requiere desarrollar un proceso de promoción de este derecho hacia la comunidad. Se propone desarrollar un proceso de difusión que incluya los mecanismos de acceso de la institución, los procesos internos, los criterios institucionales, los responsables del proceso. Asimismo, junto con esta información es fundamental señalar qué información genera o posee la institución y los servicios relacionados.

Este plan de capacitación debe ser coordinado por la Oficina de Información a la Ciudadanía, pero en su construcción deben participar todas las áreas de la institución, de manera que se asegure la calidad y rigurosidad del contenido.

Por otra parte, es necesario continuar capacitando a los funcionarios que atienden personas, no sólo los encargados OIRS, sino las secretarías, el personal de oficina de partes, la atención

telefónica, entregando conocimientos básicos de la institución, de los servicios o de los ámbitos de gestión y de sus obligaciones como funcionario público.

Se propone que los planes internos de capacitación incorporen estas materias, como parte de las condiciones o requisitos del perfil de cargo. Asimismo, los derechos de las personas y las obligaciones de los funcionarios públicos, deberían formar parte de una instrucción general que se realice a todos quienes trabajan en la institución.

#### **4. Implementación de sistemas de verificación y calidad.**

Una de las grandes debilidades identificadas en este servicio tiene que ver con los sistemas de verificación y control de calidad de la gestión de información. Independientemente de que la mayor proactividad en materia de difusión de la información, es una medida y un objetivo que podría disminuir las consultas, de todas formas se requieren sistemas de validación y control que permitan asegurar que los responsables cumplieron con su tarea y que la información entregada corresponde a la solicitada, por ejemplo. En este ámbito es importante incorporar la gestión de calidad en los procesos.

Para abordar este tema, se deben considerar los procesos secundarios en la gestión de solicitudes de información. Hasta ahora, el diseño para la gestión de solicitudes de este servicio identifica procesos claves directos para asegurar la respuesta al requerimiento de información pública. Sin embargo, como hemos visto, existen procesos secundarios o indirectos que afectan la adecuada gestión. Ya se identificaron los relacionados a la gestión de la información institucional de manera global, pero falta trabajar en los procesos que realizan las áreas técnicas para responder a los requerimientos. En este sentido, se sugiere trabajar con las contrapartes técnicas y sus equipos a fin de desarrollar sistemas más automáticos y coordinados para la búsqueda y entrega de la información. Como se ha visto, la contraparte técnica no puede desarrollar su labor sin la colaboración efectiva del equipo.

De acuerdo a lo revisado, se hace necesario contar con sistemas de verificación y validación en, al menos, tres etapas del proceso de gestión de solicitudes de información pública:

- En la revisión de la solicitud que ingresa, para una adecuada gestión y/o derivación.
- En la entrega de la respuesta técnica, para asegurar la calidad y pertinencia.

- En la entrega de la información al solicitante, para asegurar su recepción y satisfacción.
- La adecuada gestión de una solicitud de información requiere de una buena revisión de la solicitud y el conocimiento de las obligaciones y derechos de las personas. Precisamente, el mencionado estudio del Consejo, señala que uno de los problemas detectados es que muchos funcionarios sólo orientan al solicitante, pero no derivan la solicitud al servicio competente, por lo que además de un encargado que tenga los conocimientos adecuados, es necesario evitar las discrecionalidades y para ello se necesita un sistema de control que lo asegure.

Por otra parte, el análisis de la solicitud que ingresa también puede afectar el adecuado tratamiento de la solicitud, así, una solicitud ingresada por un formulario equivocado o clasificada mal por el funcionario, puede implicar que no se gestione de acuerdo a las obligaciones y derechos que establece la Ley 20.285, lo que según el estudio del Consejo constituye una elusión legal por parte del servicio.

Junto con resguardar el derecho del solicitante de recibir una respuesta adecuada, oportuna y satisfactoria, el sistema de aseguramiento de la calidad de la respuesta, permitiría mejorar la gestión interna y con ello la eficiencia en la utilización de los tiempos de los funcionarios involucrados, especialmente de Jurídica, quienes al tener la certeza de que la respuesta que reciben ya cuenta con una validación interna satisfactoria, podrían dedicarse sólo a el análisis jurídico del contenido, en un tiempo menor.

La entrega efectiva de la información al solicitante, es un tema aún no resuelto en la institución, en tanto, no existe un sistema o un proceso definido para monitorear o hacer seguimiento de la solicitud completa, sino sólo hasta que la institución responde. Si bien se ha tratado de subsanar el tema, más aún porque la propia ley lo exige en su artículo 13°, la única medida concreta ha sido un mensaje en el correo electrónico de respuesta, solicitando la confirmación de la recepción de la información.

Asimismo, tampoco existe la validación del contenido de la respuesta entregada, esto es, incluir la satisfacción de los usuarios en estos temas, a fin de evaluar el efectivo respecto de este derecho. Sobre este tema, es importante destacar que el estudio del Consejo afirma que

las personas no informadas son las más vulnerables respecto al cumplimiento de este derecho y que frente a una respuesta poco satisfactoria no reclaman su derecho. En este sentido, el conocimiento de la satisfacción de las personas respecto a la respuesta entregada constituye un elemento relevante para promover este derecho.

## **5. Implementación de indicadores para medir el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.**

Para mejorar los procedimientos, así como la efectividad de los procesos, se requiere medir y evaluar cómo se desarrollan. En este caso se propone elaborar indicadores que muestren el cumplimiento del derecho de acceso a la información, entendiendo que el cumplimiento es respecto de las obligaciones formales, pero también desde la perspectiva de quien lo demanda.

A continuación se propone una lista de indicadores que es factible desarrollar en la institución y que podrían entregar valiosa información para la toma de decisiones orientadas a la calidad de cumplimiento del derecho.

Propuesta de Indicadores Indicador.	Objetivo.	Tipo.	Actualización.
Resolución de solicitudes.	Conocer la cantidad de solicitudes respondidas, en comparación con las ingresadas.	Numérico.	Mensual.
Amparos contra la institución admisibles ante el Consejo para la Transparencia.	Conocer la cantidad de incumplimientos en comparación con las solicitudes ingresadas.	Numérico.	Trimestral.
Amparos contra la institución ingresados al Consejo para la Transparencia.	Conocer la cantidad de solicitudes insatisfechas, en comparación con las ingresadas.	Numérico.	Trimestral.
Satisfacción del usuario.	Conocer la percepción del usuario respecto a la respuesta, en términos de oportunidad, completitud y comprensibilidad de la respuesta.	Categorías de satisfacción.	Mensual.
Plazos de resolución.	Conocer el tiempo de resolución de las solicitudes, en comparación con los plazos legales.	Numérico.	Mensual.
Resolución directa por OIRS.	Conocer la cantidad de solicitudes que no requieren gestión interna.	Numérico.	Mensual.

*Como nota aparte, y tal vez como un tema a reflexionar, tanto para incluirlo en otro estudio, como también para incorporarlo en la gestión de los servicios, es la pertinencia de realizar un levantamiento de información que permita conocer cuál es el interés de las personas, en materia de información pública y, al mismo, tiempo, el conocimiento que tienen respecto de ésta y su utilidad.*

## **XI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS**

1. En el año 1999, en una declaración conjunta entre el Relator Especial de Naciones Unidas para la libertad de expresión y opinión, el Relator Especial de la OEA para la libertad de expresión y el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación señalan que “Implicito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”.
2. Apertura y uso de datos para hacer frente al COVID-19 en América Latina Álvaro Vásquez Valdivia CEPAL 2021.
3. Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado número 20.285.
4. Vale recordar que antes de 1999, un ominoso silencio era todo lo que el legislador entregaba sobre este particular, mientras una norma reglamentaria de 1974 permitía a las autoridades calificar los documentos u oficios en “secretos”, “reservados” u “ordinarios” sin ninguna cortapisa. La ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa, vino a consagrar como regla general la publicidad de los actos administrativos y de “los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial”, restringiendo la reserva a una lista basada en 4 causales que podía ser desarrollada por vía reglamentaria y admitiendo una impugnación en sede judicial. El resultado es conocido: los reglamentos emplearon copiosamente esa alternativa al punto que la excepción (el secreto) se transformó en regla general. (Rajevic, 2008).
5. El inciso segundo del Artículo 8 constitucional establece que “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos de Estado, así como los fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer las reservas o secretos de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

6. Muñoz, A. (2008). Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile. En Transparencia y Probidad Pública, Estudios de Caso en América Latina. Eds. Zalaquett, J. y Muñoz, A. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
7. En 1993 apareció un primer caso que inquietó en forma más significativa a la opinión pública. Se trataba de un dudoso contrato por el desmalezamiento de un terreno de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), en virtud del cual se pagaron cerca de 400 millones de pesos (alrededor de dos millones de dólares de la época).
8. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2006). Reforma del Estado en Chile 1990-2006. Eds. Muñoz, M. y Chateau, J. Ed. Message.
9. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2006). Reforma del Estado en Chile 1990-2006. Eds. Muñoz, M. y Chateau, J. Ed. Message.
10. “Chiledeportes, la repartición pública creada con el propósito de apoyar a los deportistas nacionales, reveló ser un centro de desviación de recursos hacia campañas políticas” (Muñoz, 2008).
11. Tomado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia ([http://www.minsejpres.gob.cl/portal/noticias/2007-02/id\\_1171466837292](http://www.minsejpres.gob.cl/portal/noticias/2007-02/id_1171466837292)).
12. El IPC es un ranking que clasifica los países respecto al grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Se trata de un índice compuesto, basado en encuestas llevadas a cabo en varias instituciones de amplia reputación y refleja la opinión de empresarios, académicos, consultores y analistas de todo el mundo. 15 El estudio ubica estas dos variables con percentiles superiores a 75 de 100. Aunque la variable de rendición de cuentas ha disminuido su puntaje en la medición de 2007, respecto a 2003.

---