ESTUDIO SOBRE EFECTOS DEL GOBIERNO ABIERTO: UN ANÁLISIS DE SERVICIOS PÚBLICOS CHILENOS DEL SECTOR SOCIAL

Justo Eduardo Araya Moreno, PhD¹ Jeannette Rodríguez Chandía, MGP²

Resumen

Este trabajo pretende mostrar un análisis de contenido de la Ley de Transparencia y de la aplicación de esta a las páginas web de algunos servicios públicos chilenos del sector social. Esto, mediante el uso del modelo de Rios Cázares y Cejudo (2013), desarrollado a partir de las propiedades atribuibles a la idea de gobierno abierto. El mismo modelo, ha sido aplicado a la observación directa de las páginas de siete entidades públicas del sector social. Todo ello con la finalidad de avanzar en la comprensión de los efectos reales del gobierno abierto para contribuir a optimizar el diálogo y la relación entre la administración pública y los ciudadanos. El estudio sugiere un importante progreso en torno a la transparencia y al acceso a la información pública.

Palabras clave: gobierno abierto, transparencia, acceso a la información pública, Chile.

Abstract

This paper aims to show a content analysis of the Ley de Transaparencia (Chilean Transparency Act) and its application on the websites of some Chilean public areas related to social sectors. It was prepared done using a model of Rios Cázares and Cejudo (2013), developed from the properties inherited from the idea of open government. Such model has been applied to the direct observation and analysis of websites of public entities from social sectors. This, with the purpose of moving forward in the understanding of the actual effects of the open government to contribute in the optimization of the dialog and relation between the public administration and the citizens. This paper suggests an important advance in front of the transparency and the access to public information.

Keywords: open government, transparency, access to public information, Chile.

1. Introducción

El gobierno abierto puede ser visto como la consecuencia natural de una variedad de elementos, que van desde los avances tecnológicos que permiten la aparición de la web 2.0, la irrupción de las redes sociales y su impactante influencia en la vida de las personas y las comunidades, hasta las necesidades crecientes de las entidades públicas por crear valor público en sus actos y servicios. También, han influido los afanes de los gobiernos para comprender y responder de mejor manera a las aspiraciones de la ciudadanía por contar con recursos a través de los cuales expresarse en un contexto de crecientes demandas, entre varios otros. El gobierno abierto puede así ser considerado un elemento sustancial de construcción democrática, de control social, de entrega de mejores servicios a las personas, y de orientación al trabajo colaborativo entre estado y sociedad, entre otras.

2. Estado de situación

En el caso chileno, desde la década de 1990, se pueden constatar distintas iniciativas con la finalidad de incorporar las tecnologías de la información al funcionamiento operacional de las instituciones públicas chilenas. En una primera etapa las acciones se dirigieron a informar a la ciudadanía y luego, a mejorar la gestión gubernamental. Esto, de tal manera que las tecnologías se entendieron como un mecanismo para para proveer soluciones efectivas e innovadoras en los procesos de prestación de servicios. Esto se ejemplifica con exitosas experiencias en instituciones tales como el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Registro Civil y la Dirección de Compras y Contratación Pública, que han permitido que la declaración y pago de impuestos, la obtención de certificados de identidad y otro tipo de documentos, y las compras públicas, se lleven a cabo a través de plataformas digitales (Araya & Barría, 2008).

Ya en los primeros años del nuevo siglo, Chile muestra interesantes posiciones en rankings de reputación internacional. Así, por ejemplo, de acuerdo con el Foro Económico Mundial (2013) se destaca el buen funcionamiento y la transparencia de las instituciones públicas chilenas, ubicando a Chile en la posición número 28 en su ranking de calidad de las instituciones. Otro dato relevante es que, en los últimos años Chile ha aumentado de manera sostenida el porcentaje

de usuarios de Internet, y según datos del Banco Mundial (2015), ha pasado de 46 de cada 100 habitantes en el 2010, a 66 de cada 100 habitantes en el 2013, lo que lo ubica dentro de los países con crecimiento sobre la media mundial.

Al compararlo con otros países en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's), Chile aparece en el lugar 35 entre 148 países reseñados en The Global Information Technology Report 2014, ocupando el primer lugar entre los países latinoamericanos (Foro Económico Mundial, 2014). Asimismo, se puede mencionar el Global E-Government Survey de las Naciones Unidas, que presenta un ranking comparativo de los países del mundo según dos indicadores: 1) el estado del e-government readiness; y 2) la extensión de la e-participation. Este modelo para medir servicios digitalizados mediante una encuesta evalúa a los 191 estados miembros de la organización según un índice cuantitativo basado en la valoración de los sitios webs; la infraestructura de telecomunicación y la dotación de recursos humanos. En el caso de Chile, el mismo ha evolucionado desde el puesto 22 en el 2005 al 39 en el 2012, pasando por el 40 el 2008 y el 34 el 2010 (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2015). Aquello muestra que, a pesar de los avances de distintos países que se incorporan en la disputa por los primeros lugares, Chile se ha mostrado razonablemente competitivo manteniéndose entre los primeros 40 de un total de 191.

Por último, en el estudio producido por la World Wide Web Foundation, denominado Web Index, correspondiente al año 2014, Chile ocupa el puesto número 24 entre 86 países. Este Índice Web es la primera medida multidimensional propuesta por la World Wide Web para medir el desarrollo y los derechos humanos. El mismo incorpora indicadores que evalúan las áreas de acceso universal; libertad y apertura; contenido relevante; y el empoderamiento, que cubre los indicadores de impacto económico, social y político de la Web (World Wide Foundation, 2015).

Paralelamente, en los últimos años Chile ha vivido uno de los tiempos de mayor politización en los debates sociales que, por lo demás, se hacen en cualquier sociedad. Así por ejemplo, están fuertemente cuestionados por los distintos actores sociales, temas que hasta hace poco parecían zanjados como la educación, la seguridad social, los roles del sector público y del sector privado, entre otros. Al parecer se ha comenzado a cuestionar de manera integral el modelo seguido hasta hoy. En suma, una disputa respecto de lo real, lo legítimo y lo posible (PNUD, 2015). Si bien, el país se encuentra dentro de aquellos calificados como de alto índice de desarrollo

humano según el PNUD, en el que ocupa el lujar número 45, siendo el único país latinoamericano que se ubica en el primer segmento; y, considerando el desarrollo real y sostenido a través del tiempo, aún se mantiene un estado de insatisfacción en la población respecto de sus condiciones de vida.

3. La agenda digital

Algunos hitos importantes y destacables, en el desarrollo del gobierno abierto, fueron la creación de la Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's), con lo que el uso de las tecnologías de la información comenzó a cobrar importancia. Entre los años 2003 y 2004, se elabora y difunde la primera Agenda Digital, con un Plan de Acción que incluía 34 iniciativas. El objetivo de la Agenda era:

Contribuir al desarrollo de Chile mediante el empleo de las tecnologías de información y comunicación para incrementar la competitividad, la igualdad de oportunidades, las libertades individuales, la calidad de vida y la eficiencia y transparencia del sector público, enriqueciendo al mismo tiempo la identidad cultural de la Nación y de sus pueblos originarios. (EMG Consultores, 9 de enero de 2009).

El año 2007, en el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se creó el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, el que incluyó a los Ministerios de Economía, Hacienda, Transportes y Telecomunicaciones, Educación y Secretaría General de la Presidencia. En esa oportunidad se dispuso que el Comité tendría como tarea principal la definición de las líneas de acción comunes que asumirían los Ministerios y servicios públicos respecto de las políticas en tecnologías de la información. Y, si bien existió una agenda digital desde 2003, este Comité debería además coordinar el diseño y puesta en marcha de la Primera Política de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PTIC) Digital. Asimismo, se eliminaba la Secretaría Ejecutiva del Comité en el Ministerio de Economía (Comité de Ministros Desarrollo Digital, 2007).

Desde la fecha de instalación del Comité hasta hoy, con algunas modificaciones, se ha mantenido la noción de Agenda Digital. Durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se propuso una nueva Agenda Digital hasta el 2018 con énfasis similar a la anterior, aunque con dinámicas diferentes. En el programa de candidatura del actual Gobierno (2014 – 2018), se estableció bajo el ítem Reforma del Estado, un apartado dirigido a atender la Agenda Digital como una

de las prioridades. Allí, se mencionan como cuestiones prioritarias la promoción del uso de tecnologías por parte de la población, el uso de las tecnologías para profundizar la transparencia, elevar la eficiencia del Estado y promover una mejor calidad de los servicios al ciudadano. Estos asuntos quedarían bajo la conducción del Ministerio de Economía a quien se le encargó el desarrollo de la Agenda Digital y el rol conductor de la política pública de desarrollo digital. Sin embargo, no hay mención específica del gobierno abierto.

Hacia fines del año 2014 la Subsecretaría de Economía creó un Consejo Público Privado multisectorial para el desarrollo digital, con el objetivo de elaborar una nueva Agenda Digital. Según la Subsecretaría de Economía (2015) la Agenda se define como la Política de Estado en tres dimensiones, a saber:

- Fija una visión estratégica para el año 2020: Chile digital para todos/as.
- Define una hoja de ruta para alcanzar la visión en torno a los ejes de: Inclusión y formación digital, conectividad digital, economía digital y gobierno digital.
- Desarrolla un modelo de gobernanza y diálogo multisectorial con los actores públicos y de los sectores, privado, académico y sociedad civil.
- Es evidente que el componente institucional no resuelve todos los problemas, pero es una señal clara del interés en la temática al asignarle un lugar propio en el espacio gubernamental, lo que puede dar mayor efectividad a los procesos de desarrollo de una política clara, viable y constatable sobre el tema. De cualquier manera, los rankings internacionales, en su detalle, miden un significativo grupo de variables que puede ser visto como una expresión del avance del desarrollo digital chileno, el que evidentemente ha sido impulsado desde los diversos Gobiernos en los últimos 25 años. No obstante, parece necesario precisar la política. Varias agendas digitales en corto tiempo, sobre las cuales no existe evaluación, o proyecciones con actividades sin financiamiento claro pueden deteriorar el avance natural del desarrollo digital chileno.

4. Aspectos metodológicos del estudio

El presente estudio puede ser visto como un análisis preliminar del cumplimiento de las exigencias de la Ley de Transparencia, por una parte, y de los portales electrónicos de un grupo de entidades públicas chilenas. El marco metodológico se desarrolló según describimos a continuación.

Para efectos de orientación conceptual se utilizó la definición que hace el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para su propia delimitación organizacional, de sector social, en donde se menciona que es aquel sector encargado de preparar políticas públicas, estrategias, lineamientos operativos y programas sectoriales sobre desarrollo social, realizar estudios e investigación y trabajo analítico pertinentes, mejores prácticas y estudio de casos en el sector. De esta manera, el sector social incluye Educación, Protección Social y Salud, Género y Diversidad y Mercados Laborales (BID, 2015).

Por sector social se refiere, para los fines de este estudio, a las entidades públicas que tradicionalmente han sido categorizadas como aquellas en que la acción del Estado se dirige a la implementación de políticas públicas de orden social, que permiten atacar problemas de pobreza y reducción de inequidades, de promoción social, o bien orientadas a mejorar las condiciones de vida de grupos de población y del país en general.

Dentro del sector, un segundo criterio de selección fue la diversidad de funciones, para estudiar entes específicos. La selección, intencionada, nos dirigió a seleccionar órganos orientadores y definidores de política pública, otros implementadores de política pública, así como otros entes que son fiscalizadores.

Se procedió a la selección de siete (7) entidades públicas correspondientes a la categorización del sector social, las que se identifican en la Tabla 1. Las entidades públicas seleccionadas fueron: Ministerio de Desarrollo Social, Superintendencia de Educación, Servicio Nacional de Menores, Dirección del Trabajo, Instituto de Salud Pública, Servicio de Vivienda y Urbanismo y Subsecretaría del Deporte.

Para la selección del modelo analítico se optó por la utilización de elementos metodológicos del estudio de Rios Cázares y Cejudo (2013). Los criterios finales fueron los siguientes:

- La legislación tiene sustento constitucional que define el acceso a la información como un derecho ciudadano.
- La legislación identifica con claridad los sujetos gubernamentales obligados a proveer información.
- Existe un catálogo de información que debe estar disponible sin que medie solicitud alguna (es decir, se identifica un listado de información que debe ser pública de oficio).

- Se regula (con precisión) el tipo de información que puede ser considerada como reservada o confidencial.
- Se regula (con precisión) el proceso para clasificar cierta información como reservada o confidencial.
- Existe un proceso administrativo (o jurisdiccional) al alcance del ciudadano para hacer exigible el derecho de acceso a la información.
- Hay disposiciones en materia de archivos administrativos.
- Se establece un órgano garante u organismo especializado para verificar el cumplimiento con las obligaciones en materia de acceso a la información.
- Se definen con claridad los mecanismos con que cuenta el ciudadano para solicitar información.
- Se disponen responsabilidades administrativas (y posibles sanciones) para funcionarios públicos que incumplan con entregar información a los ciudadanos.

Los investigadores constataron si en la Ley sobre Transparencia chilena se encontraban presentes las variables mencionadas (ver Tabla 2).

El fundamento del análisis de la Ley tiene que ver con la circunstancia de que al ser Chile un país muy apegado al Derecho resulta determinante la base legal para la acción de la Administración. Simultáneamente se consideró, con el ánimo de darle una cierta coherencia al estudio, aplicar los elementos de análisis de los portales electrónicos del mismo estudio (Ríos Cázares & Cejudo, 2013) (Tabla 3). La revisión de los portales fue hecha durante la primera quincena de julio de 2015, para lo cual se visitó y analizó cada una de las páginas web de los servicios identificados.

5. Resultados

5.1 Breve revisión de la ley chilena de Transparencia y sus prescripciones para los servicios públicos

La posibilidad real que tiene la ciudadanía de tomar conocimiento de los actos de la administración del Estado y de los documentos que sustentan dichos actos, constituye un derecho fundamental, que contribuye a la transparencia en el ejercicio de la función pública. La transparencia se trata, entonces, de la publicidad de los actos de gobierno, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer un control efectivo de los mismos ya sea haciendo una comparación con lo que prescribe la ley o ejerciendo el derecho de petición.

Es necesario tener en cuenta que el derecho de acceso a la información pública no sólo depende de una norma, existen otros elementos importantes que influyen, por ejemplo, los procesos y mecanismos para solicitar y obtener información, la creación de un órgano garante del derecho, las instancias de reclamación cuando el derecho es vulnerado, la documentación que debe ser pública e instituciones con capacidad para atender los requerimientos de los ciudadanos, entre otros.

En Chile, este derecho está consagrado en la Ley Nº 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, cuyo proyecto de ley es iniciado por moción de dos senadores de la República (Gazmuri y Larraín, senadores en ejercicio al año 2005). Conocida también como la Ley de Transparencia, la misma, entró en vigor el 20 de abril de 2009 y su objetivo principal es "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" (Art. 1). Entre otras cosas, y para asegurar su cumplimiento, esta ley crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), organismo público y autónomo, cuya misión es "promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas" (Art.32).

Las disposiciones de esta norma son aplicables a los ministerios, las intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, municipalidades, fuerzas armadas, de orden y seguridad pública, y a los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa (Art. 2, Inc. 1). Asimismo, serán aplicadas estas disposiciones a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio (Art. 2, Inc.3).

La moción parlamentaria del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública tiene como fundamentos dos piezas legislativas previas. Una de ellas, la llamada "Ley de Probidad" (Ley Nº 19.653, 1999), que contiene dos artículos agregados a la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que disponen: a) la regla general acerca de la publicidad de los actos administrativos; b) el mecanismo para solicitar información; c) las causales de denegación de entrega de documentos o antecedentes; d) la oposición de terceros a que dicha información sea entregada, y por último, e) un mecanismo judicial de amparo a favor del requirente cuya petición no ha sido satisfecha. También la Ley sobre Procedimientos Administrativos de los Órganos

del Estado (Ley Nº 19.880, 2003), complementa a la primera, fundamentalmente en lo relativo a la publicidad y transparencia en la tramitación de los actos administrativos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2008).

Sostienen los senadores Gazmuri y Larraín que:

A pesar de los esfuerzos legislativos señalados, en la práctica estos principios de transparencia y de acceso a la información pública, se encuentran seriamente limitados, llegando a convertir estas leyes en letra muerta. Lo anterior, se debe al hecho que la misma ley de probidad dispone que uno o más reglamentos establecerán los casos de secreto o reserva de la documentación y antecedentes que obren en poder de la administración del Estado, lo que constituye una seria barrera al derecho de acceso a la información pública establecido en la ley. Esta facultad de establecer restricciones por vía reglamentaria hace prácticamente inoperante tal garantía. (Senado República de Chile, s.f.).

Entonces, la idea de legislar la transparencia es asegurar que la administración del Estado permita a la ciudadanía conocer el por qué y el cómo en las decisiones que adopta, dando la posibilidad a los ciudadanos de conocer y controlar mejor lo que hacen los gobiernos. Con ese fin, se definen el objeto, los principios que resguardan el derecho, el alcance, los mecanismos y procesos para obtener y solicitar información, así como los procedimientos de reclamación, además de una institucionalidad garante del derecho denominada Consejo para la Transparencia.

Con la aprobación y entrada en vigor de la ley, sin duda que se ha hecho un esfuerzo por garantizar el derecho a la información pública, se han creado las condiciones para ello, constituyéndose en un elemento clave, que trata la noción clara y consciente de la importancia de transparentar los actos gubernamentales. Hecho al que se agregan las tecnologías de información, como medio de comunicación, al que gran parte de la población tiene acceso, el cual facilita el control ciudadano sobre el quehacer del Estado. Indudablemente que:

El acceso a la Información es un derecho de enorme valor que sin duda impulsa la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos y coadyuva al fortalecimiento del patrimonio social y de la vida democrática en el país. (Flores Puertos, 2008).

Ahora bien, la idea de legislar en este aspecto, está vinculada a una gestión moderna capaz de materializarse en la elaboración de políticas en favor de la transparencia de los asuntos de interés público, como por ejemplo aquellas que tienen relación con la participación ciudadana, cuya finalidad por una parte es difundir los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la administración pública y, por otra parte, fomentar el derecho que tienen los ciudadanos de acceder a toda la información en los asuntos públicos y de interés general.

5.2 Análisis para la revisión de la Ley sobre Trasparencia, No. 20.285 según el modelo Ríos Cázares y Cejudo

En el análisis de los componentes de la Ley № 20.285, sobre acceso a la información púbica, se pretende conocer si esta cumple con los elementos básicos para asegurar el efectivo ejercicio del derecho, entendiendo que el sólo hecho de contar con una ley no es suficiente para asegurarlo. De igual forma, existen otros factores importantes de considerar para asegurar su efectividad.

- La Ley de Acceso a la información Pública en Chile, tiene su origen en una moción parlamentaria, de lo que se puede desprender que la Carta Fundamental vigente no contempla en forma explícita el tema. Se debe tener presente que la Constitución chilena se refiere a la probidad en el ejercicio de la función pública; a la publicidad de los actos, resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que realicen los órganos del Estado, de ahí la existencia de la Ley de Probidad y de la Ley Sobre Procedimientos Administrativos de los Órganos del Estado, esta última viene a complementar a la primera. Por tanto, la iniciativa de ley de Acceso a la Información Pública viene a completar el marco normativo referido a la transparencia del Estado y tiene como objetivo fundamental superar las restricciones para acceder a la información por parte de las personas, asegurar el acceso a ésta, estableciéndose como un derecho ciudadano cuya finalidad es saber, conocer cómo actúa el gobierno y las autoridades públicas en las decisiones que adopta.
- La norma analizada, dispone con claridad a quienes será aplicable las disposiciones que contiene, (art. 2), es decir a los señalados en el inciso segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (ley 18.575), además define con precisión las excepciones.
- Se establece en la norma que, en virtud del principio de transparencia de la función pública, toda información que

emane de la administración del Estado es pública, por lo que debe estar a disposición de los ciudadanos sin que medie solicitud, la que debe ser actualizada a lo menos una vez al mes. (Art.7, Transparencia Activa). Para estos efectos la administración del Estado debe contar con sitios electrónicos, también denominados "sitios web". Dispositivos tecnológicos que permiten transmitir información por medio de computadores, líneas telefónicas o mediante el empleo de publicaciones digitales (Art.1, Nº 6). Por cierto, no todos los actos y documentos pueden ser publicados, se establece concretamente aquellos que por su naturaleza e importancia son calificados como secretos o reservados, debiendo los órganos de la administración mantener un listado actualizado de estos en oficinas de información o de atención de público, cuestión que todas las instituciones públicas incluidas en este trabajo mantienen en sus sitios electrónicos.

- Para efectos de obtener información, se establecen ciertas formalidades, individualización del solicitante, por ejemplo, identificación de información o datos solicitados, órgano al que se dirige la petición, medio de entrega de la misma, plazos, mecanismos de reclamaciones en caso de que la autoridad deniegue la información solicitada, infracciones, sanciones, responsabilidades, estas últimas para asegurar el cumplimiento y eficacia de las disposiciones establecidas en la ley.
- Otra de las cuestiones interesantes que aborda la ley es la creación de un órgano garante del derecho que tiene toda persona de acceder a información pública, se trata de la existencia de un organismo que facilite, promueva, regule y asegure el derecho a informarse de los asuntos de interés público, así, con la aprobación de esta ley se crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), organismo público y autónomo, que además de promover la transparencia de la función pública, tiene como una de sus funciones primordiales fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, debiendo además garantizar el derecho de acceso a la información (Art.32).

Con la entrada en vigencia de la ley sobre acceso a la información pública (Ley de Transparencia), se ha pretendido que los ciudadanos tengan acceso a esta, como un derecho, que les permite conocer lo que hacen sus autoridades y de este modo interactuar con ellas,

opinar y con ello eventualmente mejorar el proceso de decisiones públicas. También permite ejercer control social, lo que puede derivar en la detección de irregularidades o actos corruptos, lo que en definitiva son elementos importantes en una democracia participativa y transparente.

5.3 Análisis de páginas de las entidades seleccionadas según el modelo Ríos Cázares y Cejudo para corroborar el cumplimiento con la Ley sobre Transparencia

En términos generales las entidades en estudio cumplen con los elementos definidos en la Tabla 3, todas cuentan con sitios electrónicos, que es cuestión fundamental para acceder a la información pública, y en este existe un vínculo visible y de fácil acceso, denominado "Gobierno Transparente". Los portales fueron revisados por los investigadores el 5 de julio de 2015.

En el contenido del enlace "Gobierno Transparente", en las siete instituciones en estudio, se puede acceder a información relativa a la normativa aplicable, estructura orgánica, personal y remuneraciones, presupuesto y ejecución presupuestaria, auditorias, mecanismos para solicitar y obtener información, de forma fácil y actualizada. En este enlace es posible solicitar información no incluida en el portal con lo cual se asegura el cumplimiento del derecho de acceso a la información,

En lo referente a información relacionada con las actividades, metas y objetivos, sólo cinco (5) de las siete instituciones cumplen con este elemento. El Ministerio de Desarrollo Social y el Servicio Nacional de Menores, lo hacen en forma parcial. Si bien es cierto que informan de sus actividades, nada dicen con respecto a sus avances y resultados, cuestión fundamental para ejercer control ciudadano.

Con respecto al elemento "contacto para obtener del portal información sobre el funcionamiento", cuatro (4) de las siete instituciones cumplen con el mismo y lo evidencian a través de un teléfono de contacto, mesa de ayuda, correo electrónico o una oficina de informaciones. El objetivo de estos elementos es brindar ayuda a los ciudadanos en la utilización de los portales electrónicos para facilitar el acceso a la información y a los servicios ofrecidos por las instituciones públicas. El Ministerio de Desarrollo Social, la Superintendencia de Educación y el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región del Bío Bío, no cuentan con estos elementos, que si bien es cierto no son obligatorios para los fines que pretende la ley, sí constituyen un avance para el logro de una gestión transparente y comprometida con el ejercicio de la función pública.

6. Conclusiones

Existen instrumentos poderosos para evitar las desconexiones y reducir las brechas entre las entidades públicas y los ciudadanos. Es posible concretar el ideal de un gobierno abierto a las personas y en donde los interesados pueden acceder a la información que necesitan. En general, entonces podemos concluir que se ha producido o se está generando una ruptura con la clásica fórmula de intermediación entre ciudadanos y el Estado no sólo para efectos de tramitación, sino también para el intercambio y el acceso de los ciudadanos a la información pública.

En este análisis aproximativo es posible verificar un cierto grado de cumplimiento de la normativa sobre acceso a la información pública en Chile, por parte de las entidades públicas revisadas. No obstante, habría que cotejar en profundidad, y adicionando otros criterios, la efectividad de la información disponible y la satisfacción ciudadana que es finalmente el objetivo del despliegue informativo y del gobierno abierto. En tal sentido será interesante observar el empoderamiento ciudadano real a través de estas herramientas puestas a su disposición.

La interactividad entre Estado y ciudadanos se hace realidad. Es posible plantearse, entonces, que existen instrumentos para intercambiar información, para empoderarse de la información, para requerirla, para cuestionar e incluso para verificar el comportamiento de las entidades públicas. Habrá que complementar estos estudios con otros que nos permitan aplicar metodologías adicionales para verificar si los demás sitios gubernamentales cumplen con las premisas del gobierno abierto y de la calidad.

La pregunta de fondo es, si será posible en el contexto de insatisfacción identificado en la introducción de este estudio, la generación de instrumentos que permitan establecer nexos e interacciones útiles para acercar al ciudadano a su administración y en general al Estado, no sólo para la realización de un trámite expedito, sino también para ejercer un real control social. Un siguiente nivel es la creación de espacios que le permitan al ciudadano contribuir a aportar a las decisiones que la autoridad debe hacer.

Notas al calce

¹Prorrector de la Universidad La República, Chile. Tesista del Programa de Doctorado en Estado de Derecho de la Universidad de Salamanca, España. Magíster en Ciencia Política y Administrador Público por la Universidad de Chile. E-mail: justo.araya@ulare.cl

²Profesora Auxiliar Universidad de Valparaíso, Magister en Gerencia Pública Universidad Mayor, Administrador Público Universidad de Valparaíso. E-mail: jeannette.rodriguez@uv.cl

Referencias

- Araya Moreno, E., & Barría Traverso, D. (2008). Modernización del Estado y gobierno electrónico en Chile, 1994-2006. Buen Gobierno (México), 5, pp. 80-103.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2015). Definición de Sector Social. Recuperado de http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/departamentos/lo-que-hacemos,1342. html?dept_id=SCL
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). Historia de la Ley Núm. 20.285, Sobre Acceso a la Información Pública. Recuperado de http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20285
- Comité de Ministros Desarrollo Digital. (diciembre, 2007). Estrategias Digital 2007-2012, Santiago de Chile. Recuperado de http://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/estrategia_digital_2007_2012.pdf
- EMG Consultores. (9 de enero de 2009). Informe Final de Evaluación Programa Fortalecimiento Estrategia Digital de Chile. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/programa_de_fortalecimiento_estrategia_digital_de_chile.pdf
- Flores Puertos, G. (2008). Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas. Recuperado de http://www.transparencia.buap.mx/docum
- Foro Económico Mundial. (2013). The Global Competitiveness Report.

 Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_
 GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf
- Foro Económico Mundial. (2014). The Global Information Technology Report. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/ WEF_GlobalInformationTechnology_Report_2014.pdf
- Ley Nº 19.653. Ley sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado. (1999). Recuperada en la página del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

- Ley Nº 19.880. Ley para establecer Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. (2003). Recuperada en la página del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.
- Ley Nº 20.285. Ley sobre Acceso a la Información Pública. (2008).

 Recuperada en la página del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2005). Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2015). Estadísticas sobre Gobierno Digital en Chile. Recuperadas de http://www.observatoriodigital.gob.cl/estadisticas/
- PNUD. (2015). Desarrollo Humano en Chile. Los tiempos de la Politización. Santiago de Chile. Recuperado de http://hdr. undp.org/sites/default/files/informe_2015.pdf
- Ríos Cázares, A., & Cejudo, G. (2013). El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos. Revista de Gestión Pública, 2(2), pp.335-381. Recuperado de http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/RiosCejudo.pdf
- Senado República de Chile. (s.f.). Proyecto de ley sobre acceso a la información pública. Gazmuri Mujica, J., y Larraín Fernández, H., en: Boletín № 3773-06. Recuperado de http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=4166&tipodoc=mensaje_mocion
- Subsecretaría de Economía, Chile, (2015). Minuta para la justificación de la agenda digital a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso.
- World Wide Web Foundation. (2015). Web Index Report 2014-2015. Recuperado de http://thewebindex.org/wp-content/uploads/2014/12/Web_Index_24pp_November2014.pdf

Tabla 1. Identificación de instituciones seleccionadas para el estudio

| | | | 1 2 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 |
|---------------|---|------------------------------|--|
| IVIIIIISTELIO | Servicio | Creacion | IVIISION |
| Social | Ministerio mismo | Ley N°20.530, 13/10/ 2011 | Contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social. Asimismo, deberá velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, a nivel nacional y regional y evaluar los estudios de pre-inversión de los proyectos de inversión que solicitan financiamiento del Estado para determinar su rentabilidad social de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país. http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/mision/ |
| Educación | Superintenden- cia de Edu- cación | Ley Nº20.259, 27/08/2011 | Contribuir al aseguramiento de la calidad y el ejercicio del derecho a la educación parvularia y escolar, mediante la fiscalización del cumplimiento de la normativa, la rendición de cuentas, la gestión de denuncias y la provisión de información, con un sentido de eficiencia, eficacia, transparencia y participación. http://www.supereduc.cl/nosotros/que-es-la-superintendencia/mision.html |
| Justicia | Servicio Nacion- al de Menores | DL Nº 2465, a 10/01/1979 | Contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio. http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=-showpage&pid=2 |

| Velar por el cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo y promover el ejercicio pleno de la libertad sindical, fomentando el diálogo social, fortaleciendo sistemas de prevención y solución alternativa de conflictos, que permita relaciones más justas y equitativas entre trabajadores y empleadores, contribuyendo a un sistema democrático de relaciones laborales. http://www.dt.gob.cl/1601/w3-propertyname-2299.html. | Contribuir a la salud pública del país, como la Institución Científico-Técnica del Estado, que desarrolla con calidad las funciones de Referencia, Vigilancia, Autorización y Fiscalización en el ámbito de sus competencias. http://www.ispch.cl/quienes_somos/acerca_isp | Posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad y contribuir al desarrollo de barrios y ciudades equitativas, integradas y sustentables, todo ello bajo criterios de descentralización, participación y desarrollo, con el propósito que las personas, familias y comunidades, mejoren su calidad de vida y aumenten su bienestar. http://www.minvu.cl/opensite_20061113164619.aspx | Velar por el desarrollo del Deporte y la Actividad Física a través de la generación de Políticas Públicas inclusivas que aseguren la participación, la integración y la socialización de todos y todas, con la finalidad de promover, durante toda la vida, la adhesión a la práctica deportiva y a la actividad física, resguardando y optimizando los bienes públicos. http://www.mindep.cl/quienes-somos/subsecretaria-de-deportes |
|--|--|--|---|
| D.F.L. № 2, 30/05/1967 | DL Nº2763, 11/07/1979 | Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivien- da y Urbanización 28/10/1976 | Ley Nº 20686, 19/08/2013 |
| Dirección del Trabajo | Instituto de Salud Pública | Servicio de Vivienda y Urbanismo Región del Bio Bio | Subsecretaría de Deportes |
| Trabajo y Previsión Social | Salud | Vivienda | Deportes |

Fuente: Elaboración propia, con datos e información obtenida de los sitios electrónicos de las instituciones en estudio, consultadas en la primera quincena de Julio de 2015.

Tabla 2. Elementos de Análisis de la Ley № 20.285

| labia 2. Elementos de Andlisis de la Ley № 20.285 | | | | |
|--|--------------------|--|--|--|
| Elementos del análisis legislativo | Cumple el elemento | Fuente de verificación | | |
| La legislación tiene sustento consti- tucional que define el acceso a la infor- mación como un derecho ciudadano. | No Cumple | Iniciativa Parlamentaria, Congreso Nacional. Revisado 29/06/2015 | | |
| La legislación identifica con claridad los sujetos gubernamentales obligados a proveer información. | Si Cumple | Ley Nº 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 2. Ministerio Secretaría General de la Presidencia Revisado 29/06/2015 | | |
| Existe un catálogo de información que debe ser disponible sin que medie solicitud alguna (es decir, se identifica un listado de información que debe ser pública de oficio). | Si Cumple | Ley № 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 5, 6; Titulo III, De la Transparencia Activa, Art. 7. Revisado 29/06/2015 | | |
| Se regula (con precisión) el tipo de información que puede ser considerada como reservada o confidencial. | Si Cumple | Ley № 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 21 y 22. Revisado 29/06/2015 | | |
| Se regula (con precisión) el proceso para clasificar cierta información como reservada o confidencial. | Si Cumple | Ley № 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 23. Revisado 29/06/2015 | | |
| Existe un proceso administrativo (o jurisdiccional) al alcance del ciudadano para hacer exigible el derecho de acceso a la información. | Si Cumple | Ley № 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18,19 y 20. Revisado 29/06/2015 | | |
| Hay disposiciones en materia de archivos administrativos. | Si Cumple | Ley № 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 15. Revisado 29/06/2015 | | |
| Se establece un órgano garante u organismo especializado para verificar el cumplimiento con las obligaciones en materia de acceso a la información. | Si Cumple | Ley № 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 32 y 33. Revisado 29/06/2015 | | |
| Se definen con claridad los mecanis- mos con que cuenta el ciudadano para solicitar información. | Si Cumple | Ley № 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 7 y 12. Revisado 29/06/2015 | | |
| Hay responsabilidades administrativas (y posibles sanciones) para funcionarios públicos que incumplan con entregar información a los ciudadanos. | Si Cumple | Ley № 20285, de 2008, Sobre Acceso a la Información Pública, Art. 45, 46 y 47. Revisado 29/06/2015 | | |

Fuente: Elaboración propia. Información y datos obtenidos de la ley Nº 20.285/ 2003. Metodología utilizada en base al estudio realizado por Ríos, Alejandra y Cejudo, Guillermo, El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos. Revista de Gestión Pública, Volumen II, Nº 2, pp. 335-381, Julio-Diciembre 2013.

Tabla 3. Análisis Portales Electrónicos

| Elemento de | | Cumple el | Fecha 05/07/2015 | |
|--|--|---|---|--|
| Analisis de Por- tales Electrónicos | Institucion | Elemento | Medio de Verificacion | Observaciones |
| Existe un vinculo de transparencia visible des- de la página de início. | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaria del Deporte | Si Cumple | www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ http://www.supereduc.cl/ http://www.sename.cl/wsename/index.php http://www.ispch.cl/ http://www.ispch.cl/ http://www.serviubiobio.cl/ http://www.gob.cl/subsecretaria-del-deporte | |
| El portal incluye información sobre el marco normativo de la institución correspon- diente. | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nadional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaría del Deporte | Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple | www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/transparencia/ http://gobta.supereduc.cl/marconormativo.html http://www.sename.cl/tractus/index.html http://www.ispch.cl/transparencia/marconormativo.html http://www.ispch.cl/transparencia/ http://www.serviubiobio.cl/transparencia/normativa_a7c.html | |
| El portal incluye información sobre la estructura orgánica de la oficina pública. | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. 8io Bio Subsecretaría del Deporte | Si Cumple | www.ministeriodesarrollosocial gob.cl/conocenos/organigrama/http://gobta.supereduc.cl/facultades.html http://www.sename.cl/tacutva/2015/organica/organica.html http://www.dc.gob.cl/tansparencia/organica.html http://www.senvialobio.cl/transparencia/organica.html http://www.senvialobio.cl/transparencia/organica.html www.proyectosdeportivos.cl/transparencia_mindep/facultades_funciones_atribuciones.html | |
| El portal incluye informe de actividades y avances en el cumplimiento de las metas y objetivos. | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaria del Deporte | Parcial Si Cumple Parcial Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple | www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ http://www.supereduc.cl/sala-de-prensa/noticias-nacionales.html www.scename.cl/wsename/estructuras.php?hanne=Content&pa=s www.dc.goo.d/documentacion/1612/w3-artide-105634.html http://www.scerubiobio.cl/inicio.aspx http://www.mindep.cl/boletin-conectados/ | Ministerio de Desarrollo Social sólo informa de actividades en función de sus objetivos, no informando de los avances en su cumplimiento. Sename Informa sus actividades en función de sus objetivos, no informa estados de avances. |
| El portal incluye informes de personal, directorio de servidores públicos y sueldos. | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaria del Deporte | Si Cumple | www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/transparencia/2015/ http://gobta.supereduc.cl/index.html http://www.sename.cl/tactiva/index.html http://www.ispch.cl/transparencia/index.html http://www.serviubiobio.cl/transparencia/index.html http://www.proyectosdeportivos.cl/transparencia_mindep/ | |
| El portal incluye información sobre el presupuesto de la instrución correspondiente. | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Blo Bio Subsecretaría del Deporte | Si Cumple | www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/transparencia/indice-http://gobta.supereduc.cl/index.html http://gobta.supereduc.cl/index.html http://www.sename.cl/index.html http://www.is.pch.cl/transparencia/index.html http://www.is.pch.cl/transparencia/index.html http://www.serviubiobio.cl/transparencia/index.html http://www.proyectosdeportivos.cl/transparencia_mindep/ | |

| | - El Ministerio de Desarrollo Social informa de contratos y acerca de Proyectos de Inversión en sus distintas etapas Superintendencia de Educación no realiza obras públicasSename, publica licitaciones, que aún están en proceso Dirección del Trabajo no realiza obras públicas Sis no thene contratos publicados, si tiene un link para estos efectos. No realiza obras públicas Servu Blo Blo, sólo pública contratos, obras públicas sólo pública contratos, obras públicas. | -La Superintendenda de Educación no ha sido objeto de auditorias, sin embargo tiene un link dispuesto para ello. Fue creada en septiembre de 2012. Subsecretaría del Deporte no tiene registros de auditorías, de igual manera tiene el link, servicio. | | |
|---|--|--|--|--|
| www.ministeriodesarrollosodal.gob.c//transparencia/informes_tri http://gobta.supereduc.c//index.html http://www.sename.c//tactiva/index.html http://www.stp.co/c//tarasparencia/index.html http://www.ispch.c//transparencia/ http://www.serviubiobio.c//transparencia/index.html http://www.proyect.osdeportivos.c//transparencia/index.html | http://sni. ministeriodesarrollosocial.gob.c//mapi/ http://gobta.supereduc.cl/index.html www.sename.cl/tactiva/2015/contrato_bienes_inmuebles.html http://www.ispch.cl/transparencia/ortascompras2015.html http://www.ispch.cl/transparencia/index.html http://www.proyectosdeportivos.cl/transparencia_mindep/otras_compras. html | www.ministeriodesarrollosocial.gob.c//transparencia/auditorias_ http://gobta.supereduc.c//auditorias_historico.html http://www.sename.c//transparencia/auditorias.historico.html http://www.ispch.c//transparencia/auditorias.bitml http://www.serviubiobio.c//transparencia/auditorias.html http://www.serviubiobio.c//transparencia/auditorias.html | www.ministeriodesarrollosocial.gob.c//transparencia/2solictud_http://denuncias.supereduc.cl/pages/transparencia/transp.aspx http://denuncias.supereduc.cl/pages/transparencia/transp.aspx http://www.sename.cl/tractiva/solicitud_informacion.html http://www.dt.gob.cl/t/GOL/Wa3-artide-100276.html http://www.sen.cl/cl/transparencia/http://www.serviubiobio.cl/transparencia/index.html http://www.serviubiobio.cl/transparencia/index.html http://www.ind.cl/transparencia_ind/solicitud_informacion.html | http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.c// http://www.supereduc.c/servicios/otros-links-de-interes.html http://www.educatransparencia.c// http://www.ispc.c/1601/w3-propertyvalue-23599.html http://www.ispch.cl/oirs/ http://www.spch.cl/oirs/ http://www.raindep.cl/sona-de-contacto/ |
| Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple | Parcial Si Cumple No Cumple Si Cumple Si Cumple Parcial Si Cumple | Si Cumple | Si Cumple | No Cumple No Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple Si Cumple |
| Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaria del Deporte | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaria del Deporte | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaría del Deporte | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabajo Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaría del Deporte | Ministerio Desarrollo Social Superintendencia Educación Servicio Nacional de Menores Dirección del Trabia Instituto Salud Pública Serv. Vivienda y Urb. Bio Bio Subsecretaria del Deporte |
| El portal incluye informes de ejecución del presu- puesto. | El portal incluye información sobre contratos y obras públicas. | El portal incluye información sobre auditorias de la institución correspondiente. | El portal incluye información sobre como so- licitar información (via el ejercicio del derecho de acceso a la información) que no está contenida en el portal. | El portal incluye un contacto para obtener del portal información sobre el funcionamiento. |

Fuente: Elaboración propia. Información y datos obtenidos de sitios electrónicos de las instituciones en estudios y que fueron consultadas en la primera quincena de Julio de 2015 y en base a la metodología utilizada en estudio realizado por Ríos, Alejandra y Cejudo, Guillermo, El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos. Revista de Gestión Pública, Volumen II, Nº 2, pp. 335-381, Julio-Diciembre 2013.