



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**MALESTAR, AGENCIA Y VOZ:
CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y COMISIÓN DEFENSORA CIUDADANA
EN CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

FRANCISCA MILLARAY VALDEBENITO ACOSTA

**PROFESOR GUIA:
PABLO ALBERTO GONZÁLEZ SOTO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JORGE CASTILLO PEÑA
JAVIER COUSO SALAS**

**SANTIAGO DE CHILE
2013**

RESUMEN DE LA TESIS
PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
POR: FRANCISCA MILLARAY
VALDEBENITO ACOSTA
FECHA DE EXAMEN: 24 DE MAYO 2013
PROF. GUÍA:
PABLO ALBERTO GONZÁLEZ SOTO

RESUMEN MALESTAR, AGENCIA Y VOZ: CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y COMISIÓN DEFENSORA CIUDADANA EN CHILE

El estudio de caso analiza la implementación del Consejo para la Transparencia (CPLT) y la Comisión Defensora Ciudadana (CDC) desde la perspectiva de su impacto en la capacidad de agencia de los ciudadanos.

Estas instituciones ponen ‘nuevas reglas del juego’ a las asimetrías de información y poder presentes en la relación Ciudadano/Estado, buscando mitigar a través de sus mecanismos la posibilidad de abuso asociada a la concentración de poder.

Sin embargo, inercias sociales tienden a resistir las nuevas lógicas. A partir de allí, la pregunta que guía esta investigación es: ¿qué factores presentes en el diseño e implementación de los mecanismos estudiados inciden en el despliegue o retracción de las capacidades de las personas en el espacio público?

Desde una metodología cualitativa y teniendo como eje el análisis de la Nueva Economía Institucional, desarrollamos en esta investigación los siguientes capítulos:

1. Modernidad, Espacio Público y Mecanismos de Voz.
2. Consejo para la Transparencia y Comisión Defensora Ciudadana.
3. Personas, Motivación, Acción.
4. Instituto Federal de Acceso a la Información, México.

En las conclusiones reflexionamos sobre el desafío de transformar una institucionalidad formalmente correcta, en una que posibilite condiciones sociales más justas.

ABSTRACT

El estudio de caso analiza la implementación del rol del Consejo para la Transparencia (CPLT) y la Comisión Defensora Ciudadana (CDC) desde el punto de vista de su impacto en la capacidad de agencia del ciudadano.

Estas instituciones ponen ‘nuevas reglas del juego’ a las asimetrías de información y poder presentes en la relación Ciudadano/Estado, buscando mitigar a través de sus mecanismos la posibilidad de abuso asociada a la concentración de poder.

Sin embargo, inercias sociales resisten las nuevas lógicas, por lo que pregunta guía de esta investigación es: ¿qué factores presentes en el diseño e implementación de los mecanismos estudiados inciden en el despliegue o retracción de las capacidades de las personas en el espacio público?

Agradecimientos

Tras un largo camino de aprendizaje, quiero agradecer a las personas que me han acompañado, compartiendo conmigo sus mundos, sus visiones críticas y su esperanza en que la sociedad tenga mayor justicia social.

En especial quiero agradecer profundamente a mi profesor guía Pablo González, que tuvo la generosidad de dejarme andar por caminos insospechados, dándome libertad de explorar, la confianza para tener autonomía, y consejos certeros para superar cualquier tipo de obstáculo.

También agradezco a mi comisión formada por Jorge Castillo y Javier Couso, por acompañarme en momentos claves de esta investigación, en donde sus sugerencias y consejos fueron muy importantes.

Agradezco de igual forma al Programa Internacional Ford, por permitirme cursar el Magíster.

Agradezco a Fundación Equitas (socio local del programa de Becas Ford), en especial a Cecilia Jaramillo y Anita Rojas por estar siempre presentes acompañándome.

Agradezco a instituciones que me han facilitado espacios para realizar esta investigación, en especial al equipo del Informe de Desarrollo Humano PNUD, y al Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), en México.

Agradezco de forma especial al profesor Mariano Rojas (FLACSO-México), por su tiempo, que permitió que la curiosidad se transformase en aprendizaje.

Agradezco, también al programa de Magíster y a su equipo humano.

Finalmente, agradezco a quienes me acompañaron en la cotidianidad de esta investigación, asumiendo solidariamente las venturas y complicaciones por este viaje: Muchas gracias Any y Theo, por el buen humor y la paciencia de cada día :); y muchas gracias Julio, por tú apoyo y amor.

Tabla de Contenido

Tabla de Contenido.....	5
Índice de Cuadros.....	7
Índice de Esquemas.....	7
Introducción.....	8
1. Modernidad, Espacio Público y Mecanismos de Voz.....	13
1.1 Instituciones como reglas del juego.....	15
1.2 Modernidad y Espacio Público	17
1.3 Mecanismos de Voz: Instituciones Políticas.....	21
1.4 Reglas del juego en acción: Prácticas Sociales.....	22
2. Consejo para la Transparencia y Comisión Defensora Ciudadana.....	23
2.1 Análisis al Consejo Para la Transparencia y a la Comisión Defensora Ciudadana.....	24
2.2 Escenario Previo al CPLT y la CDC.....	24
2.3 Escenario Posterior a la implementación del CPLT y la CDC.....	26
2.4 Consejo para la Transparencia.....	26
2.5 Comisión Defensora Ciudadana.....	35
2.6 Mecanismos de Voz en Chile.....	39
3. Personas, motivación, acción.....	41
3.1 Modelo de análisis del recuerdo de la Experiencia.....	41
3.2 Desencadenamiento del malestar.....	43
3.3 Quiebre del statu quo.....	43
3.4 Identidades y capacidades que se ponen en juego.....	44
3.5 Marginalidad y Subjetividad.....	44
3.6 Inundación y Liderazgo.....	46
3.7 Metas, Sueños y Pesadillas.....	47
3.8 Referentes significativos.....	48
3.9 Modelos socio/culturales.....	49
3.10 El Valor de la Información.....	51
3.11 Prácticas de las autoridades frente a la solicitud de información.....	52
3.12 ¿Cómo se enteran y qué esperan los ciudadanos de los Mecanismos de voz?.....	54
3.13 La operación del mecanismo de voz: el CPLT.....	56
3.14 La operación de los mecanismos de voz: la CDC.....	58
3.15 Las respuestas.....	59
3.16 Evaluación personal: ¿Sabiedo todo lo que pasó, volvería a intentarlo?..	61
3.17 El difuso limite entre lo público y lo privado.....	65
4. Instituto Federal de Acceso a la Información, México.....	68

4.1 Acceso a la Información en México.....	69
4.2 Mapa de Incentivos.....	72
4.3 ¿Cómo comparar el CPLT y el IFAI?.....	73
4.4 La ‘Píldora del Día Después’ en Chile (2008).....	74
4.5 El rol de la Ley de Transparencia en la despenalización del aborto en el Distrito Federal (2008).....	75
4.6 Transparencia, Ciudadanía e Instituciones: Balances y Contrapesos.....	78
5. Conclusión.....	81
Bibliografía.....	86

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por tramos de edad.....	20
Cuadro 2. El Ciudadano y los caminos de solicitud de información.....	28
Cuadro 3. Evolución Histórica de los Amparos presentados ante CPLT.....	29
Cuadro 4. Razones para presentar un Amparo.....	30
Cuadro 5. Percepciones generales de los chilenos y chilenas acerca del sector público.....	31
Cuadro 6. Modelo de Mediación Comisión Defensora Ciudadana.....	36
Cuadro 7. Comparación interanual de intermediaciones realizadas por CDC.....	37
Cuadro 8. Derechos más Invocados en la CDC.....	38
Cuadro 9. Regiones del Mundo. Índice de Gini (ingreso per cápita hogar).....	69
Cuadro 10. Solicitudes para participar en las Audiencias Públicas de la Suprema Corte.....	77

Índice de Esquemas

Esquema 1. Síntesis Introducción.....	12
Esquema 2. Síntesis Capítulo I.....	14
Esquema 3. Síntesis Capítulo II.....	40
Esquema 4. Síntesis Capítulo III.....	67
Esquema 5. Síntesis Capítulo VI.....	80

Introducción

Un desafío emergente de los gobiernos es generar políticas públicas que influyan en el bienestar que es relevante para las personas¹. El concepto de sociedad desarrollada, ya no sólo se reduce a buenos indicadores económicos o índices de gobernabilidad aceptables, sino a lograr que las personas estén satisfechas con sus vidas.

El ámbito de lo público es una dimensión central para el bienestar, dado que este genera las condiciones que permitirán a las personas realizar sus proyectos de vida. Tanto el bienestar como el malestar social tienen como sustrato al sistema de creencias acerca de los límites de 'lo aceptable', los cuales se dibujan a partir de una combinación de efectos que implican acciones del Estado, los intercambios en el mercado, y la subjetividad de las personas.

Los cambios socioculturales dados a escala global en las últimas décadas han redibujado los mapas de lo aceptable, razón por la cual el Estado ha debido reactivamente implementar reformas de tercera generación en Derechos Humanos², también conocidas "como derechos de solidaridad, porque su satisfacción afecta a conjuntos específicos de la sociedad, y en consecuencia, implica la idea de corresponsabilidad"³ (Olavarría: 2012. p 11).

Este estudio de caso realizará un análisis a tres instituciones: el Consejo Para La Transparencia (CPLT), la Comisión Defensora Ciudadana (CDC) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), ya que son producto del procesamiento institucional que se han dado los Estados de Chile y México para responder a las lógicas de los derechos de solidaridad.

El rol de estas instituciones es abordar a las asimetrías de información y mediar en la relación Ciudadano/Estado, buscando mitigar a través de sus mecanismos la posibilidad de abuso asociada a la concentración de poder, ampliando las opciones que tienen las personas cuando se enfrentan a una institución estatal.

¹ El enfoque de bienestar subjetivo, es distinto a los constructos académicos o indicadores normativos, ya que no presume ni imputa bienestar a partir de indicadores externos a la persona, y sólo es válida la evaluación que hace la persona sobre su vida (Rojas, 2009).

² Primera generación: "Derecho de Libertad"; Segunda Generación; "Derechos de Igualdad"; Tercera Generación: "Derechos de Solidaridad".

³ Los Derechos Humanos, no son meras declaraciones de necesidades abstractas y atemporales, sino exigencias concretas, que son reclamadas por personas que viven en un lugar, una sociedad y un tiempo determinado. Los derechos de solidaridad responden a la necesidad de afianzar cohesión social en un contexto de compleja interdependencia en donde la solidaridad cumple el rol de armonizar la igualdad y la diferencia al interior de la sociedad.

Cómo indica Albert O. Hirschman, todas las sociedades experimentan comportamientos disfuncionales de sus instituciones, pero “para evitar que el mal comportamiento se alimente a sí mismo y conduzca al decaimiento general, la sociedad debe reunir en su interior fuerzas que hagan volver al mayor número posible de actores de mal comportamiento a las conductas requeridas para el buen funcionamiento de la sociedad” (Hirschman, 1977: p.36).

En este esfuerzo por restringir los comportamientos poco claros del Estado, es crucial dotar a los ciudadanos de ‘voz’ para que puedan expresarse y ser escuchados cada vez que observen conductas disfuncionales por parte de las instituciones del Estado.

La ‘voz’ según Hirschman, es: “un intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo, mediante la petición individual o colectiva a los administradores directamente responsables, mediante la apelación a una autoridad superior con intención de forzar un cambio de administración, o mediante diversos tipos de acciones y protestas, incluyendo las que tratan de movilizar la opinión pública” (Hirschman, 1977: p.36).

Para este estudio consideraremos al CPLT, la CDC e IFAI como mecanismos de ‘voz’, puesto que abren espacios de acción e interlocución para los ciudadanos dentro del Estado.

Pese a los avances que implican estos derechos de tercera generación⁴ y a la creación de una institucionalidad para garantizarlos, el poco tiempo de estas tres instituciones dificulta evaluar en la práctica si logran su cometido, o bien son reglas formales sin cumplimiento efectivo.

En otras palabras, el funcionamiento de estas instituciones es condición necesaria, pero no suficiente para evitar los aspectos disfuncionales de las instituciones públicas asociados a las condiciones de asimetría de poder e información ya señaladas.

La pregunta que se plantea este estudio de caso es que ante la implementación de mecanismos de equilibrio en la asimetría de la relación Estado-Ciudadano, ¿qué factores presentes en el diseño e implementación de los mecanismos estudiados inciden en el despliegue o retracción de las capacidades de las personas en el espacio público?

A partir de esta cuestión desarrollaremos el objetivo general de analizar los factores que facilitan y obstaculizan el funcionamiento de mecanismos para equilibrar asimetrías en la relación Estado–Ciudadano, de acuerdo a los siguientes objetivos específicos:

⁴ Los Derechos de Tercera Generación también conocidos como Derechos de Solidaridad o de los Pueblos contemplan cuestiones de carácter supranacional, tales como el derecho a la coexistencia pacífica y el derecho a el entendimiento y confianza, entre otros.

1. Describir y analizar el rol de los mecanismos de voz en la construcción del espacio público moderno.
2. Construir un mapa de incentivos a partir del diseño e implementación del CPLT y la CDC en Chile.
3. Analizar las experiencias de las personas (Jennifer Cataldo, Paulo Álvarez y Antonio Mena) al interactuar con esta institucionalidad.
4. Comparar la experiencia de la implementación de la Ley de Transparencia, con el caso de México.

Estos objetivos se desarrollarán a través de cuatro capítulos y una conclusión:

En “Modernidad, Espacio Público y Mecanismos de Voz”, presentaremos los principales conceptos teóricos que dan sustento a la reflexión que plantea el estudio de caso.

En “Consejo para la Transparencia y Comisión Defensora Ciudadana”, se analiza el impacto que tienen las reglas formales de estas instituciones y su puesta en práctica sobre los incentivos de los actores del sistema.

En “Personas, Motivación, Acción” se analizan las trayectorias de tres personas que han acudido al Consejo para la Transparencia o la Comisión Defensora Ciudadana en Chile, identificando las motivaciones, obstáculos y evaluaciones sobre el proceso.

En “Instituto Federal de Acceso a la Información, México”, queremos relevar el impacto de la idiosincrasia de cada país en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En la conclusión, con una perspectiva histórico-social se expondrán los aspectos críticos que existen entre el diseño de las instituciones de voz y la capacidad de agencia de las personas frente a los comportamientos disfuncionales del Estado.

La Metodología utilizada es de carácter cualitativo, y el levantamiento de información se realizó mediante los siguientes procedimientos:

- a) Revisión Bibliográfica para definir los principales conceptos y contextos de investigación, principalmente análisis de políticas públicas desde la perspectiva de la nueva economía institucional.

El argumento desarrollado en este estudio, busca establecer: la relación modernidad-espacio público, el rol del ciudadano y la organización de las instituciones en el Estado; las relaciones históricas que permiten demandas por mayor simetría en la sociedad; y

finalmente un marco de análisis sobre el diseño e implementación de los mecanismos de voz en Chile y México.

El marco de análisis de CPLT, CDC e IFAI se construirá a partir de tres condiciones: las características en la estructura de la institución, los mecanismos y el perfil de usuario. Entendiendo que la suma de estas particularidades dará como resultado una aproximación a los márgenes reales de acción de las instituciones estudiadas.

b) Entrevistas Semi-estructuradas a personas que siguieron un proceso amparadas en esta institucionalidad (CDC y CPLT). Las entrevistas se realizaron entre mayo y junio del año 2011. Los criterios para seleccionar los casos fueron: un motivo de reclamo relacionado directamente con la calidad de vida del entrevistado; la ausencia de un grupo organizado previo al problema que desencadena el proceso; y que el caso se encontrara concluido.

El fundamento para estos criterios de selección es primero lograr capturar la experiencia de un ciudadano con medios y problemas similares al ciudadano promedio; y segundo, que el entrevistado tuviera una visión total del proceso del CPLT o CDC para que pudiera realizar una evaluación retrospectiva de su experiencia.

La pauta de la entrevista semi-estructurada fue diseñada para identificar: los fundamentos de la motivación, los facilitadores u obstaculizadores de la capacidad de la capacidad de agencia, y la evaluación del proceso.

c) Análisis de Discurso de los entrevistados centrado en hilvanar las experiencias de las personas con categorías que expresen los costos, beneficios y oportunidades que las personas vivencian cuando emprenden una acción.

La evaluación de la experiencia nos permite aproximarnos a dos aspectos fundamentales; el primero es el impacto efectivo que tienen las instituciones en la calidad de vida de las personas y por otra parte, dada la experiencia vivida, cómo las personas evalúan en el futuro volver a tomar la decisión de acudir a un mecanismo de voz.

d) Devolución de la información procesada a los entrevistados. Se consideró una instancia donde los entrevistados pudieran plantear su opinión frente al capítulo dos. Todos los aspectos considerados incompletos o pocos fieles a la vivencia, fueron tomados en cuenta y modificados en el texto del capítulo III.

Finalmente, esta investigación quiere aportar a la discusión haciendo énfasis en su aspecto sustancial: detrás de las acciones y resultados que exhiben las políticas públicas existen personas con problemas y trayectorias concretas que buscan caminos para lograr su bienestar y el de sus comunidades.

En este contexto, el valor agregado de un marco institucional que permita menores asimetrías de información y poder entre el Estado y las personas, impacta directamente en el bienestar de la personas, y a nivel colectivo en la legitimidad y gobernabilidad del Estado.

Creemos que conocer estas trayectorias puede contribuir a aquilatar los significados que tienen para las personas la existencia de determinados marcos institucionales formales, que les posibiliten tomar acción frente a situaciones de conflicto con el Estado.

Esquema 1

Síntesis Introducción



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 1. Modernidad, Espacio Público y Mecanismos de Voz

El discurso de la modernidad crea principios que actúan como ideales normativos en la organización del Estado y su relación con los ciudadanos.

Estos ideales normativos se encarnan en las instituciones políticas a través de la visión y la misión, generando reglas formales para los actores políticos en el espacio público.

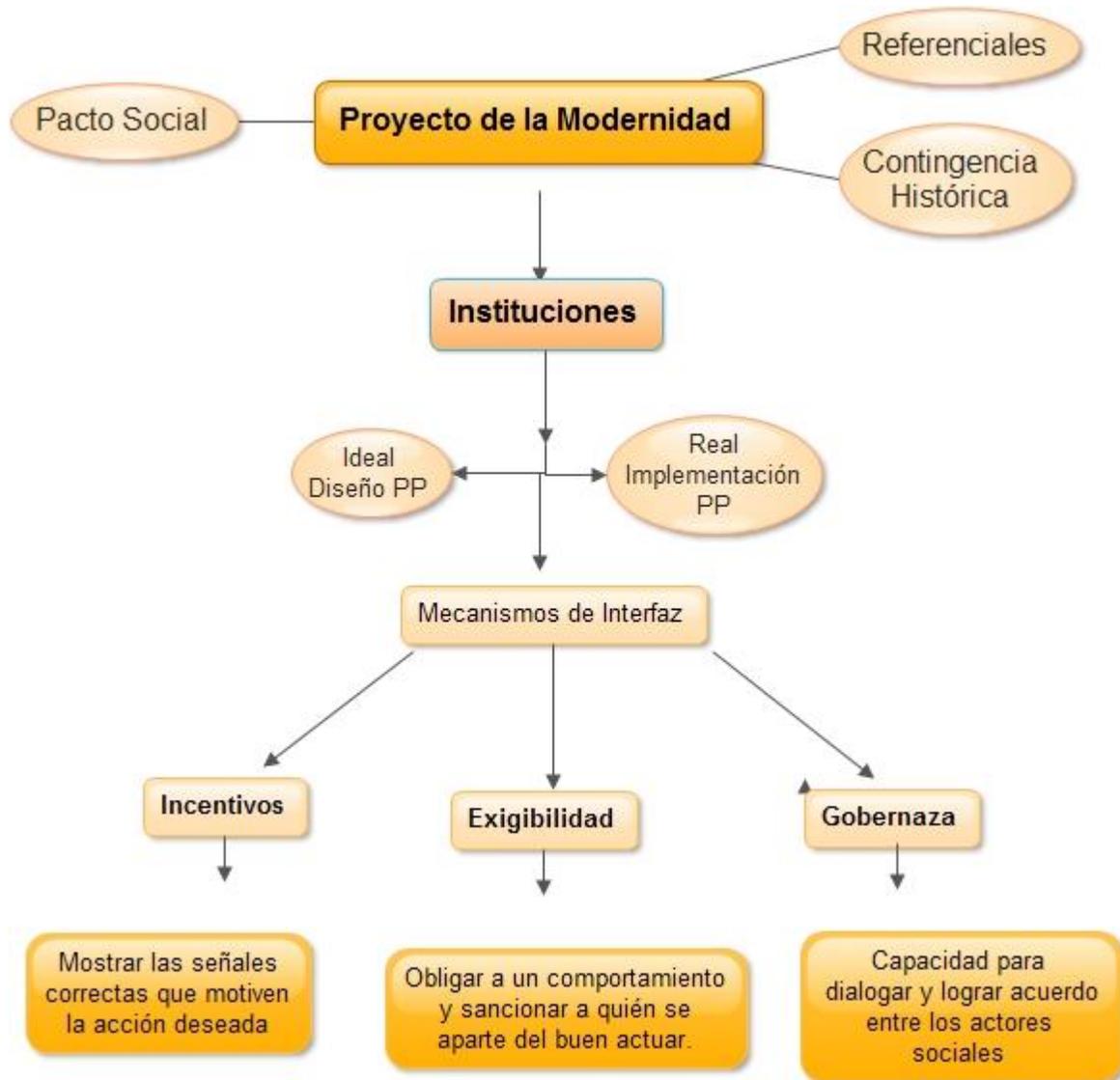
Sin embargo, por la propia naturaleza de los ideales normativos, existe una diferencia entre el diseño de una política pública (en que se concentran las declaraciones de principios) y el real alcance de ellas cuando se implementan y deben enfrentar las restricciones que le imponen una realidad histórica determinada.

Las instituciones, tienen un rol de redistribución del poder, través de sus tres mecanismos: exigibilidad, incentivos y gobernanza, pueden mejorar o profundizar las disfuncionalidades asociadas a administrar un orden colectivo.

Este capítulo presenta los conceptos bajo los que se ha pensado teóricamente este estudio de caso (ver esquema 2), deteniéndose en aquellas relaciones particularmente importantes para entender cómo se concibe el rol de los mecanismos de voz en la relación entre el ciudadano y el estado desde el punto de vista de la promesa de la modernidad.

Esquema 2

Síntesis Marco Teórico



Fuente: Elaboración propia

1.1 Instituciones como reglas del juego

El Consejo para la Transparencia (CPLT), la Comisión Defensora Ciudadana (CDC) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), son tres instituciones creadas en la última década para generar prácticas de modernización en el Estado.

Nuestra investigación analiza los factores que impactan las capacidades de estas instituciones para transformar las prácticas históricas, que asocian asimetría de poder con la posibilidad de abuso en el Estado, en base a los aportes de Douglass C. North, Daron Acemoglu y Jim Robinson, enmarcados en el enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI).

Los autores examinan la importancia de las instituciones en la economía, reflexionando sobre el impacto que tienen en el aumento o disminución de los ‘costos de transacción’⁵ cada vez que se realiza un intercambio al interior de la sociedad.

North define las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones humanamente concebidas que dan forma a la interacción humana” (1990, p. 3).

Acemoglu y Robinson (2008, p. 2) razonan la definición de North y distinguen tres características de las Instituciones: (a) son humanamente ideadas, contrastando así con ideas acerca de que los fundamentos de su naturaleza poseen un origen fuera del ámbito humano; (b) son reglas del juego, es decir posibilidades y restricciones para el comportamiento humano; y por último, (c) su mayor efecto reside en construir incentivos.

En su investigación Acemoglu y Robinson indagan la relación entre las instituciones económicas, el poder político y las instituciones políticas (2008, p. 6), porque del cruce de estas tres esferas se configuran las claves para entender los tipos de incentivos que están teniendo los actores de la sociedad para distribuir sus recursos.

Los incentivos creados por las instituciones son fundamentales para definir los marcos de interacción entre los actores, dado que cuando estos definen sus objetivos⁶, son los incentivos los que le indican la manera correcta de alcanzarlos.

⁵ Costos de Transacción: “cuando se desea operar una transacción en un mercado, es necesario investigar a los contratistas, proporcionarles ciertas informaciones necesarias y establecer las condiciones del contrato, llevar a cabo las negociaciones que instauren un verdadero mercado, establecer una estructura de control de las respectivas prestaciones de obligaciones de las partes”. (Coase, 2005, p. 23).R., L’entreprise, le marché et le droit, éd. d’Organisation.

⁶ Organizaciones, concepto complementario al de Instituciones, reflejan la estrategia de los jugadores al crear cuerpos políticos, sociales y económicos limitados por reglas, a la búsqueda de oportunidades de desarrollo y expansión.

Las instituciones que estudiamos tienen además una característica especial, son políticas, entendidas éstas como “conjunto de reglas del juego que definen lo que los diferentes actores políticos pueden hacer.” (Scartascini y Tommasi, 2012).

Las transformaciones económicas, sociales y culturales derivadas del momento histórico actual⁷, plantean al Estado exigencias de modernización que son procesadas, en el caso de esta investigación, como creación de instituciones para (i) facilitar el acceso a la información pública (CPLT, IFAI) y (ii) monitorear el cumplimiento de los derechos y prestaciones en los servicios que dependen del gobierno central (CDC). En este contexto, lo que hacen las instituciones es alinear los incentivos formales al interior del aparato público, generando nuevos estándares para las prácticas; pero no sólo ellas están involucradas, porque bajo estas nuevas ‘reglas del juego’ la ciudadanía y su capacidad de ocupar y operar en el escenario emergente será requisito fundamental para su implementación, ya que sin su presencia activa, el sistema de incentivos pierde gran parte de su fortaleza.

Complementariamente a los incentivos, es necesario que las instituciones tengan la capacidad de medir y hacer valer aquellos acuerdos que les dieron origen, es decir, también deben contar con mecanismos de exigibilidad que actúen cuando los incentivos no son respetados.

Por último, está la necesidad de adaptarse a un entorno complejo y dinámico, por lo que las instituciones necesitan capacidad de negociación (gobernanza) con otros actores involucrados.

Es importante señalar que la función de las instituciones no es sólo generar incentivos, sino también tienen un rol distributivo, y si eso no coincide con la estructura de poder de una sociedad, entonces los grupos poderosos buscarán un acomodo informal o no cumplirán la exigibilidad de las normas.

Por eso el gran desafío del transplante de instituciones, es lograr generar cambios a pesar de la inercia social que normaliza conductas disfuncionales. Por ello es importante observar si los mecanismos con los cuales cuenta una institución son o no capaces de generar un cambio significativo.

En este estudio abordaremos las características particulares de los incentivos, la exigibilidad y gobernanza del CPLT, CDC e IFAI a través de la construcción de un mapa de incentivos.

⁷ “Los problemas son globales, no se gestionan desde lo nacional, y se genera una crisis de la capacidad de representación de un mundo de pluralidad cultural a menos que haya una articulación de ese Estado en torno a principios plurales de fuente de identidad”. (Castells, 2005, p. 12). “El riesgo adquiere un nuevo carácter porque parte de las condiciones de su cálculo y procesamiento institucional fallan. En tales circunstancias, se desarrolla un nuevo clima moral de la política en el que las valoraciones de las diferentes culturas y países desempeñan un papel central y los pros y los contras de las consecuencias posibles o reales de decisiones técnicas y económicas se debaten en público”. (Beck, 2007, p. 23).

El mapa de incentivos, considerará tres condiciones presentes en los organismos que estudiamos: (a) Estructura, indica cuál es el margen político y estratégico en que se mueve la institución; (b) Mecanismos, indican cuáles son las reglas específicas para llevar a cabo una acción; y (c) el perfil de Usuarios, que determina quién o quiénes poseen preferentemente una mayor capacidad para operar el mecanismo. Estas tres condiciones poseen costos, beneficios y externalidades, entendidos como incentivos u obstáculos para lograr el objetivo: mediante la transparencia disminuir las asimetrías de información entre el Estado/Ciudadano, mitigando así el riesgo de abuso asociado a la concentración de poder.

Además como “en la mayoría de los casos las instituciones no son independientes de las condiciones iniciales que enfrentaban las sociedades” (Acemoglu y Robinson, 2006 p.6), situaremos a las instituciones en sus contextos específicos, con personas y trayectorias reales a través del desarrollo del capítulo II y III.

1.2 Modernidad y Espacio Público

Para comenzar es necesario abordar la relación entre el Estado y los ciudadanos en la Modernidad. Nos interesa profundizar en el proceso de construcción de creencias que están en la base del contrato social, y confrontarlas con las exigencias actuales hacia el sistema político.

Empezaremos con una revisión de los “Imaginarios Sociales Modernos” de Charles Taylor (2006). Taylor propone estudiar la Modernidad a través de los imaginarios sociales creados a partir de ella, entendiendo que “un imaginario social no es un conjunto de ideas; es más bien lo que hace posibles las prácticas de una sociedad, al darles un sentido” (2006, p. 13). La hipótesis central del autor es que “en el centro de la modernidad occidental se halla una nueva concepción de orden moral de la sociedad” (2006, p. 14), y que este nuevo orden ha penetrado hasta configurar el imaginario de amplios estratos de la sociedad, estando presente en la manera que construimos nuestras instituciones.

Esta nueva concepción moral, se deriva de las teorías de la Ley Natural del siglo XVII, teniendo a John Locke y Hugo Grocio como principales exponentes.

En la base de la reflexión está Grocio, para quién “la sociedad consiste en un conjunto de individuos que se unen para formar una entidad política sobre la base de cierto trasfondo moral preexistente, y con el objeto de alcanzar ciertos fines. El trasfondo moral son los derechos naturales; las personas de las que hablamos ya tienen ciertas obligaciones morales unas con otras. Los fines perseguidos son ciertos beneficios mutuos, entre ellos destaca de forma especial la seguridad” (Taylor, 2006, p. 15).

Posteriormente, Locke utilizará la teoría de Grocio para “justificar la revuelta y como base para imponer límites al gobierno. Los derechos pasan a ser una reivindicación seria frente al poder” (Taylor, 2006, p. 16).

Según Taylor, pese a que el lenguaje del contrato se ha ido perdiendo desde Locke hasta nuestros días, “la idea subyacente de la sociedad como algo que existe para beneficio (mutuo) de los individuos y en defensa de sus derechos ha ganado cada vez más importancia” (Taylor, 2006, p. 16).

Este proceso, desemboca en que “la teoría de los derechos naturales ha dado como resultado el establecimiento de una densa red de límites a la acción legislativa y ejecutiva, recogidos en unas cartas de derechos que se han convertido en un aspecto importante del gobierno actual” (Taylor, 2006, p. 16).

Las modernizaciones del Estado que estudiamos se enmarcan en el establecimiento de reglas que limitan la acción del ejecutivo, particularmente en el uso de la información y el poder. Esos límites se explicitan en cartas de derechos de la ciudadanía⁸, o bien leyes que protegen derechos constitucionales de las personas⁹. Y para que el reconocimiento de los derechos sea efectivo, las instituciones que los resguardan (CPLT, CDC, IFAI) deben ser eficientes, es decir, deben estar animadas por una combinación adecuada de incentivos, exigibilidad y gobernanza que permita el desarrollo del ejercicio práctico de estos derechos.

Otro aspecto pertinente de analizar de la Modernidad es la construcción del espacio público, y cómo éste se relaciona con las condiciones históricas de su desarrollo.

Inicialmente en Occidente, el espacio donde se discute lo público pertenece a la nobleza, pero con el advenimiento de los Estados Nacionales desde el siglo XVII empieza a tomar fuerza la idea del liberalismo moderado (Rousseau, Locke, Tocqueville) de que éste les pertenece a los ciudadanos que pueden hacer ejercicio de su razón, distinguiendo entre la opinión legal (expresada en el Parlamento) y la natural (expresada por los ciudadanos, por ejemplo, a través del sufragio).

Esta nueva comprensión de la ‘opinión pública’ tiene dos efectos: el primero es restrictivo, ya que hasta mediados del siglo XX los ciudadanos instruidos serán una minoría, pero en segundo término y paradójicamente, también la extendió, puesto que no será necesario ser noble para participar del espacio público.

⁸ Existe una Carta de Compromiso de la Comisión Defensora Ciudadana en la forma de derechos y deberes de los ciudadanos respecto al CDC: http://www.comisiondefensoraciudadana.cl/derechos_y_deberes/.

⁹ En el caso de Consejo para la Transparencia, el derecho a la información está consagrado en el artículo 8° de la Constitución y a través de la Ley 20.285. En el caso de Instituto Federal de Acceso a la Información, el derecho está consagrado en el artículo 6 de la Constitución y en la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales.

En este esquema el acceso a la educación cumple un rol clave, dado que un mayor nivel educativo no sólo habilita a las personas a participar en el aparato económico productivo, sino que las inserta en el espacio de discusión de 'lo público'.

En este escenario la demanda de mayor simetría en la relación Estado/Ciudadano (planteada en términos de exigibilidad de derechos y modernización del Estado) puede también ser leída desde una perspectiva generacional, dado el creciente acceso mayores niveles educativos y a nuevas estructuras culturales.

En Chile, al observar la evolución de los años de educación por edad (ver Cuadro 1), constatamos que generación tras generación ha existido un aumento sostenido de los años de escolaridad, que independientemente de las inequidades que persisten en el sistema educacional, han significado un mayor acceso a información, y eventualmente mejores herramientas para su manejo.

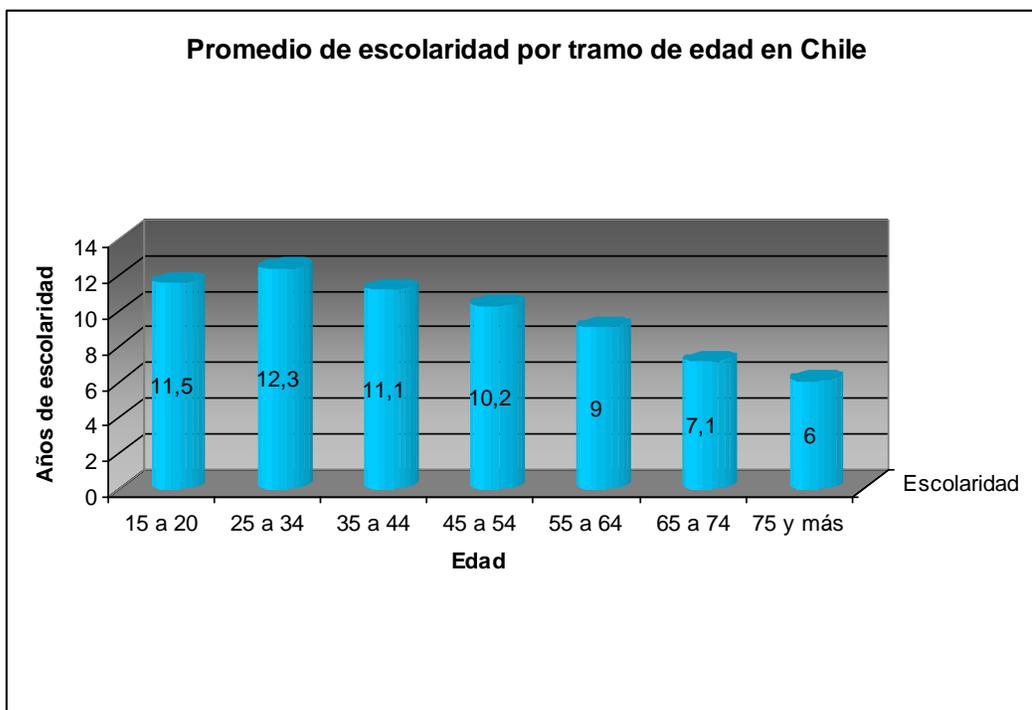
Actualmente nos encontramos ante una cifra inédita de estudiantes de educación superior que son primera generación¹⁰ de su familia en ingresar al sistema. Este capital representa una oportunidad de acceder a códigos formales que no sólo empoderan a los individuos, sino que irradian impactando a sus grupos familiares.

Así, estos ciudadanos con más años de estudio tienen mayores capacidades para la acción, sin embargo, no siempre encuentran espacios en la institucionalidad del Estado donde se les permita efectivamente ejercerlas.

Esta falta de espacio no es casual, y se puede explicar debido a la forma en que tradicionalmente se han entendido las políticas públicas. Las decisiones de diseño de las instituciones expresan en ellas sus referenciales, es decir "un conjunto de creencias, valores y técnicas que dan forma a la estructura de las políticas públicas" (Jobert, 2004). Pese a la particularidad de cada sociedad, podemos simplificar esto en dos modelos: *top-down* y *bottom-up* (Meny & Thoenig, 1992, p. 159).

¹⁰ Según Armanet (2005) "siete de cada diez jóvenes que estudian una carrera provienen de familias en las cuales ninguno de sus miembros tuvo esa oportunidad". (...) Datos más recientes (Meneses, Rolando, Valenzuela y Vega, 2010) señala que de los alumnos en educación superior, un 80% pertenece a este grupo que ha logrado superar la educación de sus padres. En (Castillo y Cabezas, 2010, p 45)

Cuadro 1
Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por tramos de edad



Fuente: Elaboración propia en base a Casen, 2009.

En el primer enfoque, la decisión de política pública ha sido tomada desde el centro (Meny & Thoenig, 1992 p. 160) en base a un modelo cercano a la racionalidad perfecta. Su lógica se construye en base a tres creencias: la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo, y la búsqueda del principio de eficiencia (p. 159). Esta visión minimiza el significado de la implementación en el trabajo político, asumiendo que:

- a.- quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos impersonales, de competencia y de legalidad.
- b.- La política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad.
- c.- que el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones del decisor (Meny & Thoenig, 1992 p. 169).

En contrapartida, el enfoque *bottom-up* parte de la premisa de una racionalidad limitada, en que “los agentes encargados de ejecutar las políticas, como todos los funcionarios, cuentan con algunos márgenes de decisión –independientemente del modo de implementación-. Este esquema “acepta que la hechura e implementación de las políticas públicas no ocurre en un mundo simple y jerárquico, sino en uno complejo

(...), por eso la implementación implica negociación y consenso en tres contextos: el ámbito gerencial, la cultura organizacional y el entorno político” (Meny & Thoenig, 1992 p. 11).

Chile ha estado más próximo al enfoque *top-down*, lo cual ha significado que nuestras políticas públicas han tendido a moverse más en el eje de la exigibilidad que en el campo de los incentivos y la gobernanza. Sin embargo, las instituciones nacidas bajo la modernización del Estado han tendido cada vez más a incorporar componentes cercanos a la noción de *bottom-up*. Es así como el CPLT, la CDC y el IFAI corresponden a un diseño que le entrega al ciudadano mayor espacio en el escenario para el ejercicio de sus derechos.

1.3 Mecanismos de Voz: Instituciones Políticas

Para analizar las relaciones entre asimetría (condición), riesgo de abuso (problema) y mecanismos de mitigación (voz) entre el Estado y los ciudadanos, hemos tomado el marco de interpretación que Albert O. Hirschman plantea en “*Voz, Salida y Lealtad*” (1970).

Para este autor, en “cualquier sistema económico, social o político, los individuos, las empresas y los organismos en general están sujetos a fallas en su comportamiento eficiente, racional, legal, virtuoso o, en otro sentido, funcional”, y señala que frente a este deterioro en las condiciones de la acción, las personas pueden optar entre mecanismos de voz, salida y lealtad (Hirschman, 1970).

En la ‘salida’ las personas frente al deterioro del producto simplemente cambian de proveedor. Este mecanismo es de naturaleza eminentemente económica, y asume que las personas tienen la libertad y posibilidad de poder cambiar.

Sin embargo, no siempre es posible ni deseable el mecanismo de ‘salida’. Este es el caso de los servicios que presta el Estado a sus ciudadanos, donde estos cuentan básicamente con dos opciones: ‘lealtad’ y ‘voz’.

La ‘lealtad’ hace a las personas mantenerse fieles al producto, con la esperanza de que el deterioro sea sólo transitorio, bajo la constatación de que las alternativas al alcance son peores de lo que se obtiene en la actualidad.

A su vez, la ‘voz’ permite al ciudadano hacerle saber al Estado que su producto se está deteriorando y que hay aspectos que corregir.

Para nosotros las instituciones estudiadas corresponden a mecanismos de voz que velan porque el proceso mediante el cual se emprenda acciones o se tomen decisiones, tenga una contraparte activa, enmarcándose “en el esfuerzo por hacer que los actores

poderosos respondan por las políticas o principios que han establecido previamente” (Clark, Fox & Treakle, 2005, p. 20).

Estos mecanismos son relativamente nuevos en el contexto institucional de los países que estudiamos, por ello, las ‘reglas formales’ que buscan establecer tienden a entrar en conflictos con el ‘sentido común’ o la ‘cultura organizacional’ de los actores dominantes del sistema. Por ello, creemos que la efectividad del CPLT, la CDC y el IFAI se jugarán en los impactos que puedan tener estas instituciones en las prácticas sociales de la ciudadanía.

1.4 Reglas del juego en acción: Prácticas Sociales

Las prácticas serán entendidas como “los modos de actuar y relacionarse que las personas despliegan en espacios concretos de acción. En ellas se articulan las orientaciones y normas generales de la sociedad, las instituciones y las organizaciones, con las motivaciones y aspiraciones particulares de los individuos” (PNUD, 2009).

Las prácticas están compuestas por lo siguientes elementos:

- a.- Instituciones, “conjunto de reglas formales que definen lo que se debe o no hacer en un espacio de prácticas” (PNUD 2009).
- b.- Subjetividad, “conjunto de motivaciones, preferencias, aspiraciones, y expectativas con las que cada actor encara un práctica específica” (PNUD 2009).
- c.- Conocimiento práctico, “fuerza que delimita las prácticas y se expresa en mapas que guían los cursos de acción individual” (PNUD 2009).

El desafío que enfrenta esta investigación es observar a través de las prácticas estudiadas cuáles son los obstáculos o facilitadores que presentan el CPLT, la CDC y el IFAI para insertarse exitosamente en sus contextos sociales, y cuáles son los elementos necesarios para que efectivamente los ciudadanos puedan ejercer sus derechos a través de ellas.

Las prácticas se analizarán utilizando dos ejes. El primero es la construcción de un mapa de incentivos para los actores de las prácticas (instituciones o sujetos) a la hora de decidir su curso de acción. Este se basa en un análisis racional de los costos/beneficios que cada uno de los actores enfrenta cuando requiere o es requerido por uno de estos mecanismos de voz.

El segundo eje aborda el plano subjetivo, mediante dos elementos: primero, uno ‘exógeno’, que analiza cómo afecta la decisión pública el bienestar de las personas, a través de la teoría de la toma de decisiones en contextos de incertidumbre (Daniel Kahneman) y las teorías del bienestar (Ruut Veenhoven); y un segundo plano ‘endógeno’ que estudia la subjetividad en sí, es decir, las razones de los individuos para activar los

mecanismo de voz. Para esto utilizaremos el modelo de motivación intrínseca (Ryan & Deci) y la teoría de la auto eficacia (Albert Bandura).

La suma de estos ejes analizar los factores que facilitan y obstaculizan el funcionamiento de los mecanismos de voz y la capacidad de estos organismos para mejorar la posición relativa de los ciudadano frente a las asimetrías del Estado.

Con este análisis queremos poner en relieve la complejidad que revisten los cambios sociales, desmenuzando aquellos factores (modelos sociales, instituciones y subjetividades) que inciden en la implementación de nuevas reglas, con el objetivo de dar un paso desde el razonamiento tradicional que se hace de estos procesos, y adentrarnos en el sentido más profundo que tiene para las sociedades perfeccionar las formas de su organización cotidiana.

Capítulo 2. Consejo para la Transparencia y Comisión Defensora Ciudadana.

El Consejo Para La Transparencia (CPLT) y la Comisión Defensora Ciudadana (CDC) son instituciones que facilitan a los ciudadanos conocer los fundamentos de las decisiones del Estado y sus organismos. Previo a su implementación, estos espacios no estaban garantizados, por ausencia de una institucionalidad que sistematizara reglas generales de acceso y el proceso burocrático asociado.

Los espacios de decisión concentran parte importante de los conflictos de interés, por ser estructuralmente asimétricos. Un contrapeso necesario para guardar la legitimidad de la toma de decisión son los mecanismos de voz, que permiten a la ciudadanía acceder al fundamento de las decisiones del Estado (CPLT) o bien alertar si hay una arbitrariedad en el procedimiento (CDC)

Tras la arquitectura de estas instituciones, como vimos en el capítulo anterior, subyacen el imaginario de la modernidad liberal, que pone límites a la acción del Estado, las condiciones históricas de acceso a la educación en Chile y América Latina, y la necesidad de entregar una mayor legitimidad a la acción estatal.

Además, sabemos que las instituciones son producto de concepciones y visiones presentes en la sociedad en un momento histórico determinado, que reflejan las ópticas de sus actores, por lo que los principios a que responden, en contextos distintos, no necesariamente van a orientar los incentivos en igual dirección, y por tanto, generar prácticas similares.

El diseño y la implementación de las instituciones corresponden a referenciales, es decir sistemas de representación que, como señala Bruno Jobert (2004), transluce conjuntos de técnicas, valores y creencias que preforman la estructura de las políticas públicas.

Los referenciales tienen tres dimensiones: “una cognitiva, que da elementos de interpretación a los problemas y su solución; una normativa, que define los valores que habría que ocupar en el tratamiento del problema, y una instrumental, que define los principios de acción que deben orientar la acción en función de sus valores” (Jobert, 2004:93).

En este capítulo analizaremos el modelo de implementación del CPLT y la CDC, observando cómo se distribuyen y combinan los incentivos, exigibilidad y gobernanza dados en el diseño de estas instituciones, y las maneras en que los actores los van a transformar en prácticas. Esto nos permitirá aproximarnos a las creencias y supuestos con que los actores toman sus decisiones concretas.

2.1 Análisis al Consejo Para la Transparencia y a la Comisión Defensora Ciudadana

En Chile el cambio en las reglas del juego que introducen el CPLT y la CDC impacta sobre la inercia de los actores de los procesos, generando nuevos escenarios. El acápite a continuación está enfocado a comprender los mapas de incentivos de los actores, identificando los costos, beneficios, externalidades y posibilidades que se abren con la implementación de estas nuevas instituciones de voz.

2.2 Escenario Previo al CPLT y la CDC

Previo a la implementación del CPLT y la CDC, la solicitud de información o revisión de procesos de los organismos del Estado se regían por el principio de que frente a un conflicto entre las partes (ciudadano v/s Estado), el Poder Judicial dirimía y podía rectificar el procedimiento.

Sin los mecanismos de voz, las instituciones del Estado no tenían incentivos para entregar respuestas a las demandas por información o revisión de procedimientos por parte de la ciudadanía. Por ende, los conflictos de la ciudadanía con las prácticas del Estado derivaban principalmente en dos vías: casos sin respuesta o su judicialización. En los casos ‘sin respuesta’, la interacción se da entre un ciudadano y la institución. Las reglas son fijadas por la cultura organizacional de la institución y el ciudadano no cuenta con recursos suficientes para replicar esa decisión.

A corto plazo, el beneficio para la institución es alto, porque al no entregar respuesta elude formalmente el conflicto y evade la responsabilidad. Además, los costos son bajos, dado que no existe un mecanismo efectivo que pueda exigir una respuesta.

En el largo plazo, esta práctica produce como externalidad el quiebre de la confianza entre el ciudadano y la institución, generando escepticismo frente a los procedimientos del Estado. Sin embargo, este costo puede ser ignorado por los funcionarios públicos cuando no existe un indicador explícito que asocie la buena administración con la confianza y legitimidad social.

La ‘judicialización’ es una excepción a la norma, en él la interacción se da entre un ciudadano, la institución y los Tribunales de Justicia. El ciudadano que lleva a cabo esta acción cuenta con los recursos para forzar una respuesta –abogado, tiempo, red de apoyo –, y en la mayoría de los casos pertenece a una elite o grupo de poder.

A corto plazo, el beneficio para la institución es medio, porque pese a no entregar respuesta, no puede eludir el conflicto. Además, los costos son medios ya que pese a que no existen mecanismos efectivos para exigir una respuesta, la institución debe movilizar recursos para justificar su posición.

En el largo plazo, pese a que la institución puede negar la solicitud ciudadana, queda de manifiesto el desfase entre la legislación nacional y las convenciones internacionales, provocando la sanción de tribunales internacionales. Esto sucedió en el caso de Marcel Claude¹¹, quién acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la negación de información del Estado Chileno.¹²

En síntesis, en los escenarios previos a la implementación del CPLT y CDC, el proceso de solicitud de información o revisión del procedimiento tiene como características: (i) bajas probabilidades de éxito, independiente de la capacidad de agencia de los ciudadanos; (ii) el desarrollo de preferencias adaptativas¹³, es decir la tendencia a desistir de ‘reclamar’ para eludir la frustración; y (c) la creencia de que dialogar con el Estado es difícil, y muchas veces, infructuoso.

¹¹ Ver <http://www.consejotransparencia.cl/claude-reyes-y-otros-vs-chile/consejo/2009-04-17/165943.html>

¹² Este caso se inicia cuando la Forestal Trillium (USA) comienza un proyecto para explotar 250.000 há de bosque de Lengua en la XII Región. Ante esto un grupo de representantes de organizaciones ambientales (Fundación Terram) solicita al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) antecedentes para medir el impacto del proyecto y sus alcances. Esta información no fue entregada por el Estado (Proceso, 2008). La solicitud se inicia el 7 de mayo de 1998, y el 18 de agosto de 1998 la Corte Suprema rechaza el recurso de queja en contra del CIE. Tras esto se presenta el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de Diciembre de 1998. Finalmente, el 19 de noviembre de 2006 la Corte emite sentencia y condena al Estado de Chile por negación de información.

¹³ El mecanismo de las preferencias adaptativas: “es el ajuste de las voliciones a las posibilidades, pero no la adaptación deliberada [...] sino un proceso causal que ocurre de manera no consciente. Detrás de esta adaptación se da la pulsión a reducir la tensión o la frustración que se siente al experimentar voliciones que uno no puede satisfacer” (Elster, 1988, p.42).

2.3 Escenario Posterior a la implementación del CPLT y la CDC

Con la implementación del CDC el 2001, y CPLT el 2008, se abren ventanas de oportunidad para dar cuenta de los actos del Estado (transparencia) y corregir los procesos administrativos al interior de las reparticiones públicas (Comisión Defensora Ciudadana).

Tanto el CPLT como la CDC son mecanismos intermedios, es decir, están entre la institución que ejecuta la acción y los Tribunales de Justicia, actuando como garantes de la aplicación de los criterios acordados por el Estado para sus procedimientos.

Dado que poseen focos distintos, se realizará un mapa por institución, relevando al final del acápite los puntos en común arrojados por el análisis.

2.4 Consejo Para La Transparencia

El Consejo para la Transparencia fue creado para darle un marco institucional a la Ley Nº 20.285 de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado (2009).

La transparencia puede ser entendida como “una mayor apertura y compartimento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción (Wishwanath y Kaufman 1999, 5)

La Ley chilena garantiza “el derecho al libre acceso a las fuentes públicas de información, entendido como la posibilidad real de la ciudadanía de tomar conocimiento de los actos de la administración del Estado y de la documentación que sustenta tales actos. Es un tema relativamente nuevo en nuestro país.” (BCN, 2008)¹⁴. Lo anterior es un cambio de eje en la restricción al acceso de documentación pública bajo la Dictadura (1973-1990), y luego por la necesidad de estabilizar el primer gobierno de la Concertación (1990-1994).

Así, el enfoque de la Ley apunta por una parte a generar condiciones para que las instituciones sean más accesibles y confiables, y por otra, a entregar herramientas a los ciudadanos para que su relación con las instituciones gubernamentales sea más satisfactoria¹⁵.

¹⁴ La Ley se inspira en el Artículo 8º de la Constitución estableciendo que: “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.”

¹⁵ En concreto, la Ley regula y garantiza el proceso de rendición de cuentas ante las solicitudes de información pública (ver Cuadro 1), estableciendo: (a) el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a

Retomando las ideas de “Voz, Salida y Lealtad” de Albert O. Hirschman, y considerando que: (a) la información pública es una condición necesaria para ejercer derechos y acceder a instancias de la resolución de conflictos ciudadano/Estado y que (b) sólo el Estado puede proveer la información pública, esta Ley es un soporte crucial para conseguir mayor simetría entre el Estado y los ciudadanos. En ella se definen dos tipos de transparencia: activa y pasiva.

En la transparencia activa, el ciudadano puede consultar en páginas electrónicas la información que ponen a disposición los distintos órganos de la administración pública: “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.” (Flores Olivares, 2007).

Este tipo de transparencia supone un pacto social previo a la consulta del ciudadano, en que se acordó la información relevante y publicable. Existe un mecanismo que opera bajo reglas claras, habiendo poco o nulo espacio para la discrecionalidad y el conflicto.

En cambio, la transparencia pasiva es aquella que se gatilla sólo por una solicitud o petición ciudadana. Es un espacio menos delimitado, y por tanto con un mayor grado de conflicto, en que el ciudadano ya no debe elegir dentro de un set de opciones predeterminadas por los organismos estatales (transparencia activa), sino que inicia una búsqueda propia, es decir, ingresan sus intereses y preferencias.

Actualmente un ciudadano puede solicitar información sobre 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 dictación¹⁶.

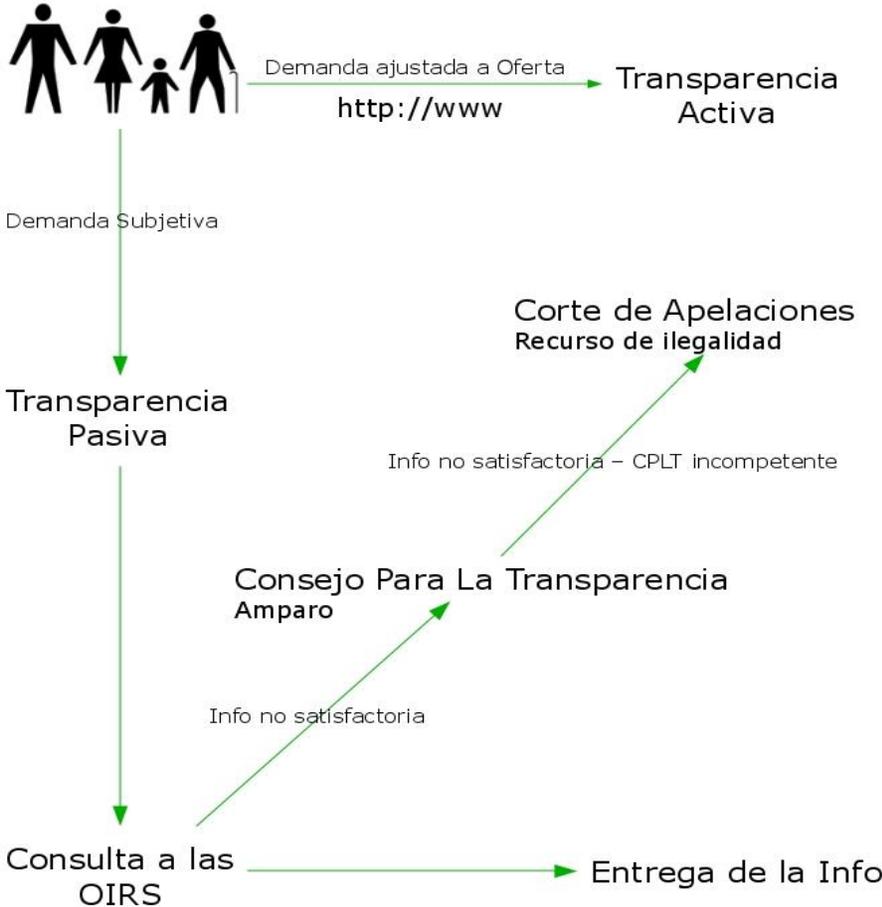
El trámite de solicitud, se puede realizar presencialmente a través de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), telefónicamente o por Internet. El plazo

la información; (b) el Consejo para la Transparencia, organismo autónomo de derecho público encargado de promover la transparencia y fiscalizar el cumplimiento de la Ley¹⁵; (c) una regla general de que todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como los documentos y procedimientos, son públicos.(d) Crea la transparencia activa, en que los órganos del Estado deben mantener información a través de sus sitios electrónicos; (e) Reconoce el derecho a obtener información a cualquier persona de manera gratuita y oportuna.; (f) un plazo máximo de 20 días hábiles para obtener la información solicitada; (g) En caso de negativa a la entrega de información, ésta debe ser escrita, fundada y se deben especificar las causales legales del rechazo; (h) 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.

16 Salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

para recibir una respuesta es de 20 días; ésta puede responder a la solicitud, derivarla o rechazarla. Si no hay respuesta o la respuesta dada no es satisfactoria, el ciudadano puede acudir a presentar un Amparo al Consejo para la Transparencia (ver cuadro 4).

Cuadro 2. El Ciudadano y los caminos de solicitud de información

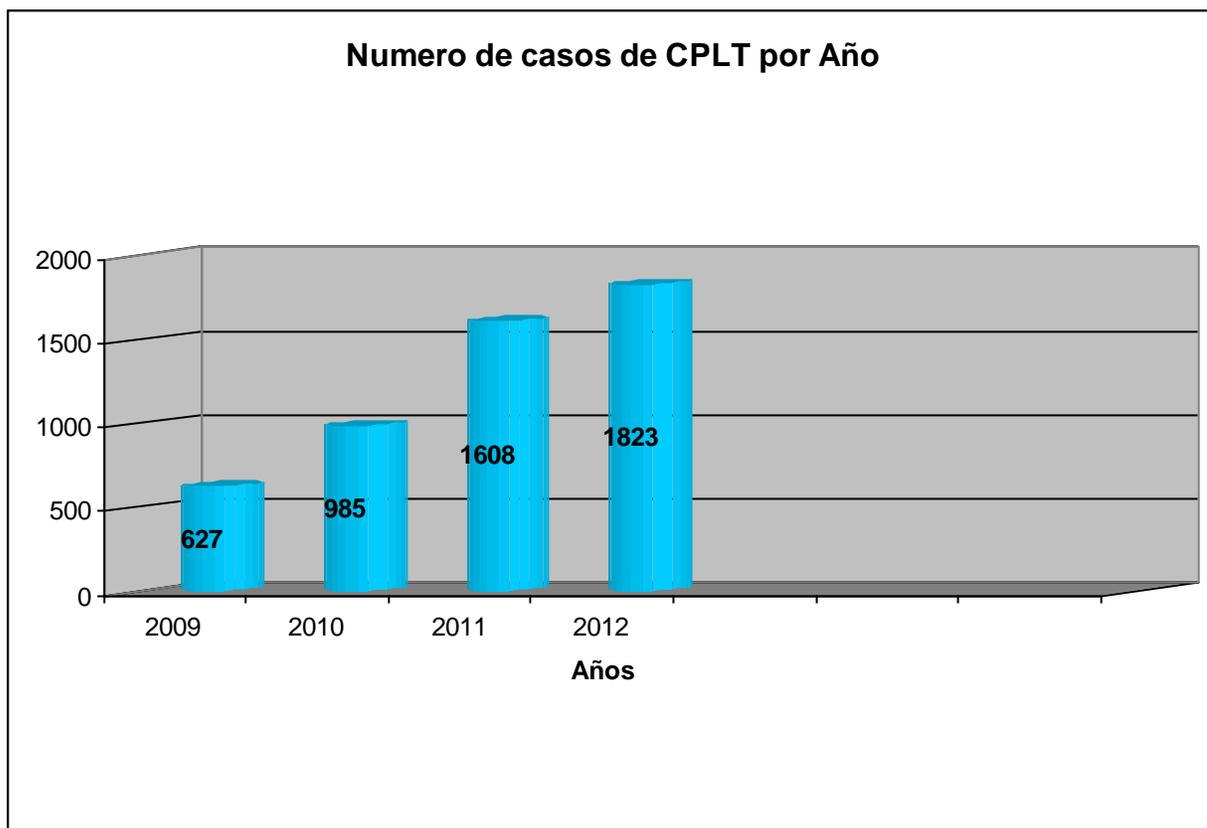


Fuente: Elaboración propia.

Las personas que acuden al CPLT pueden presentar un Amparo de Información¹⁷ (transparencia pasiva) o un Reclamo¹⁸ (transparencia activa). Del total de casos históricos entre 2009 y 2011, un 95% de los casos presentados (3.048) son Amparos (CPLT, 2011).

Los Amparos presentan un sostenido aumento, alcanzando puntas cuando el tema 'transparencia' salta a la palestra (ver cuadro 5). Del total de casos presentados, un 38% es en contra de las Municipalidades y un 62 % en contra de otros organismos del Estado (CPLT, 2012).

Cuadro 3. Evolución Histórica de Casos presentados ante CPLT (2009 - 2012)



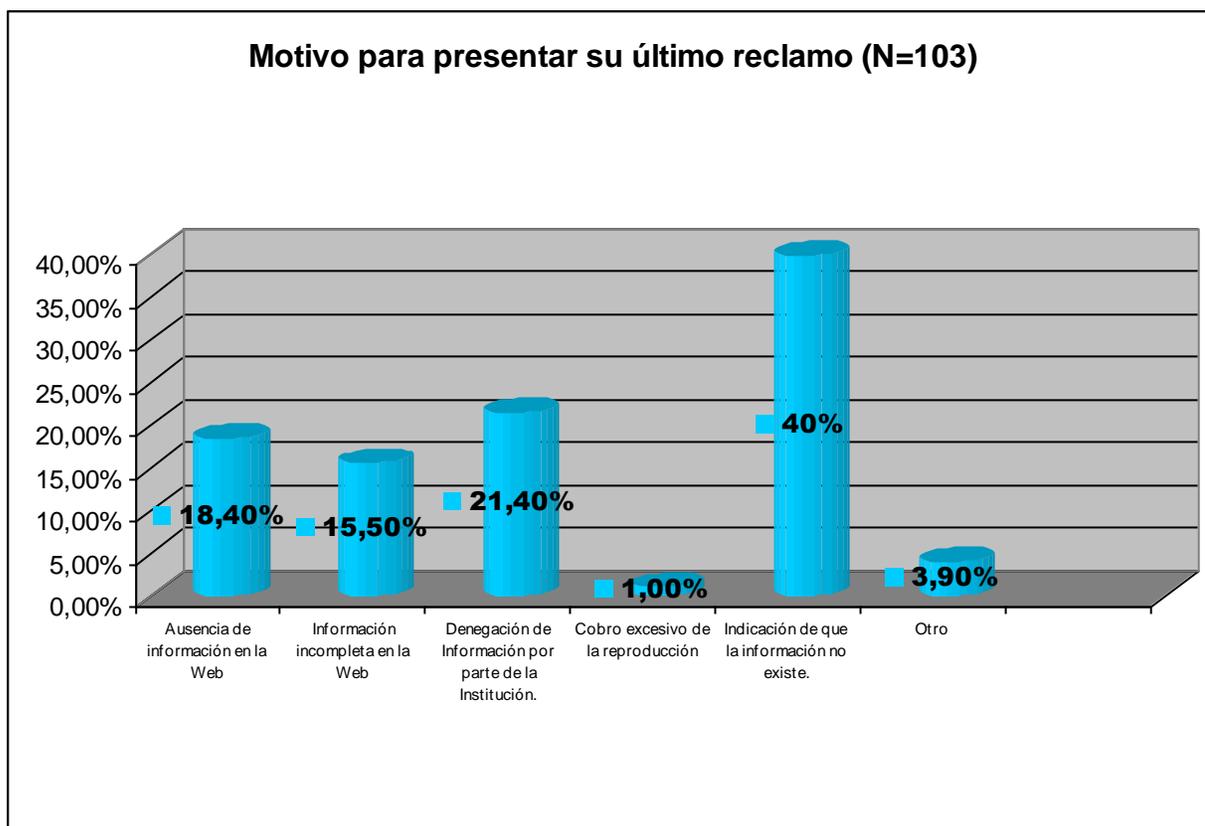
Fuente: Elaboración Propia en base al Boletín Estadístico Mensual del Consejo para la Transparencia, 2012.

¹⁷ Sí la solicitud de información: no recibe respuesta, le es denegada, la considera incompleta, o tarda más de lo que la Ley le exige al organismo obligado, el ciudadano puede presentar un "Amparo por denegación de Acceso a la Información" ante el Consejo para la Transparencia.

¹⁸ Sí se detecta que el organismo obligado: no publica información de Transparencia Activa, está desactualizada, es incompleta, no puede acceder a ella o es errónea, el ciudadano tiene derecho a presentar un "Reclamo de Transparencia Activa" ante el Consejo para la Transparencia

Con respecto a las razones que esgrimen los ciudadanos para levantar un Amparo (ver cuadro 6), es preocupante ver que un 39,8% de los casos se indica que la información solicitada no existe. Tal como veremos en el capítulo III de este estudio, la desaparición de evidencia diluye la responsabilidad de las autoridades.

Cuadro 4. Razones para presentar un Amparo



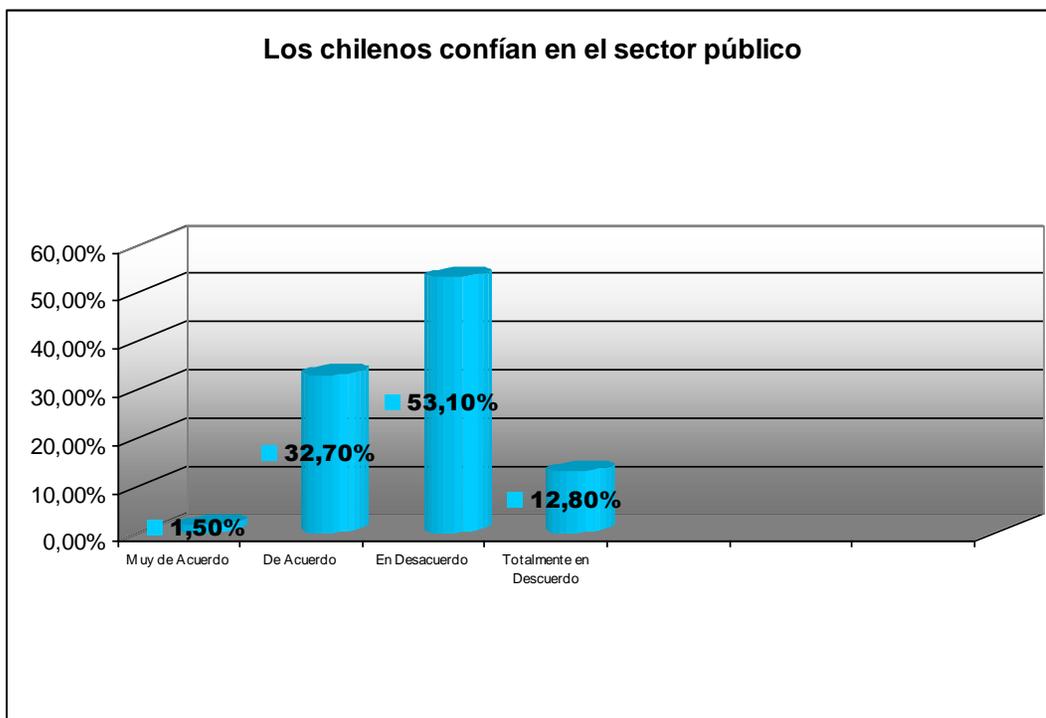
Fuente: Elaboración Propia en base a Informe Demoscópica; 2011: 38.

Luego del fallo del CPLT el 73,6% de los reclamantes se manifestó muy satisfecho o satisfecho con el fallo, en tanto un 26,4% se declaró insatisfecho o muy insatisfecho (Demoscópica, 2011: 40). De los casos cerrados y acogidos por el CPLT (N=29), un 75% siente que obtuvo la información que buscaba, mientras que el 25% aun no la obtiene (Demoscópica, 2011: 41).

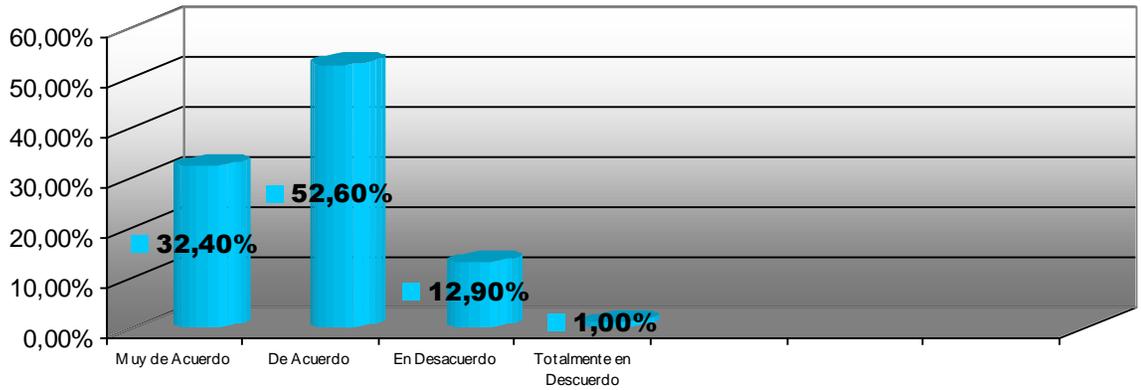
Pese al aumento de los Amparos presentados ante en CPLT y al alto nivel de satisfacción de los reclamantes, este mecanismo sigue siendo desconocido para la mayoría de los chilenos y chilenas: “un 81,3% de los ciudadanos no ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia. En efecto, sólo un 18,7% de los encuestados señala haber escuchado hablar alguna vez del Consejo” (MIDEUC, 2010: 118).

Todo lo anterior sumado a la percepción de que el sector público “oculta información” y es “corrupto” (ver cuadro 7), nos hace sostener que los ciudadanos, si bien perciben las asimetrías en la relación ciudadano/Estado, aun no perciben los medios y herramientas con las que contar cuando existen abusos, quedando en una actitud pasiva.

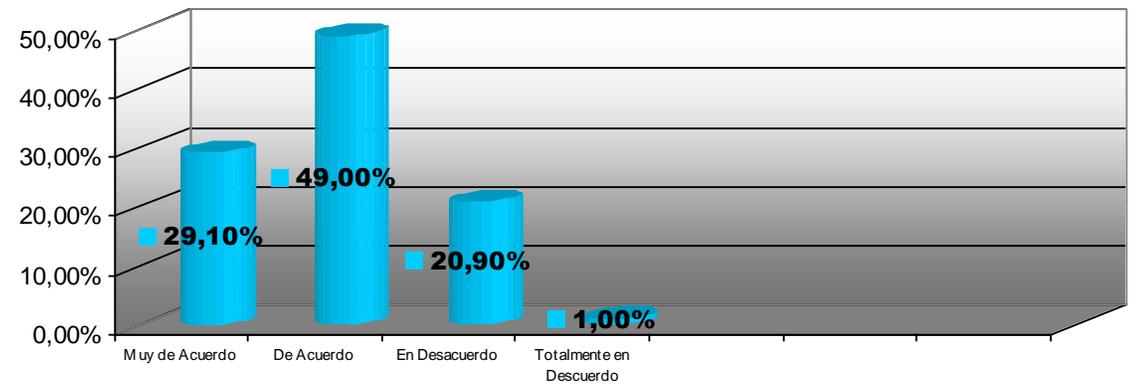
Cuadro 5. Percepciones generales de los chilenos y chilenas acerca del sector público



Los chilenos creen que los organismos públicos ocultan información



Los chilenos creen que los organismos públicos son corruptos



Fuente: Elaboración propia en base a Informe MIDEUC; 2010, página 55.

Tras este panorama general, examinaremos los incentivos con que los actores del sistema toman sus decisiones, a partir del análisis de tres condiciones del CPLT: Estructura, Mecanismos, y Usuarios (ver página 11).

El Consejo es un organismo autónomo, con estructura funcional propia y capacidad de sanción. La autonomía marca una relación ambivalente con el gobierno, ya que por una parte el Consejo posee independencia en su actuación, pero por otra, depende del presupuesto que le asigna Hacienda¹⁹, dándose en mayor o menor medida roces con el ejecutivo.

Los beneficios de esta autonomía son el resguardo institucional frente a las presiones del gobierno, lo que se puede traducir en confianzas en el ciudadano frente a un tercero imparcial.

Los costos de este modelo son no contar con una red de colaboración interinstitucional al interior del gobierno, que permita llevar a cabo sus planes, y contar con el respaldo en momentos claves (cuando hay que tomar decisiones de fondo). Dicho de otra manera, el Consejo ve limitada su capacidad institucional a las condiciones que le ofrece el ejecutivo para desarrollar su labor.

La presión por posicionarse ante la opinión pública y las limitaciones institucionales del CPLT, puede generar como externalidad que el Consejo se centre en los casos emblemáticos, generando fallos conflictivos.

Ejemplo de esto es la jurisprudencia del Consejo respecto a las Empresas Públicas²⁰. Estas estuvieron obligadas a entregar información sensible, en una lo que significó una gran desventaja frente a su competencia: sociedades anónimas que transan en la bolsa sin obligación de transparencia. Aplicar el criterio de transparencia en información sensible de las Empresas Públicas produjo que el “CPLT aumentara los costos de la transparencia, pero sin conseguir ningún beneficio asociado a mejoras en el gobierno corporativo de estas. En otros términos, disminuye la capacidad competitiva de las Empresas Públicas, pero dejando subsistente el problema de fondo que pretendía combatir” (Pardow y Vallejos, 2010).

A consecuencia de lo anterior, puede que el ciudadano se sienta ajeno al quehacer del Consejo, quedando éste como una herramienta preferente de las organizaciones civiles activas, cuyos intereses no siempre concuerdan con el de los ciudadanos comunes.

¹⁹ El año 2010 fue rechazado en aumento de recursos en la discusión parlamentaria de Presupuesto de la Nación 2011.

²⁰ Caso completo en “El traje Nuevo del Emperador: una revisión de la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia respecto a las empresas públicas”. Anuario de Derecho Público 2010 (pp.220-243) Universidad Diego Portales.

El CPLT tiene capacidad de sanción para exigir la entrega de información pública²¹, no obstante, es el último recurso que utiliza. Previo a esto inicia un proceso de mediación entre la institución y el ciudadano.

El Consejo tiene además la capacidad de sentar jurisprudencia sobre aspectos relacionados con transparencia, sin embargo sus fallos pueden ser revisados por la Corte de Apelaciones cuando alguna de las partes no está conforme con el criterio aplicado o con la respuesta entregada.

El beneficio para el ciudadano es saber que, al menos formalmente, las instituciones públicas tienen el deber de informar de sus actos, permitiendo establecer claramente cuando una institución vulnera este derecho. En otras palabras, este mecanismo fortalece el enfoque de derechos para el ciudadano.

El costo de este mecanismo para el ciudadano es que el fallo del CPLT puede ser obviado por las instituciones requeridas (ver casos del capítulo III), dado que el Consejo es una institución intermedia, sometida al criterio de la Corte de Apelaciones. Por ello, las instituciones pueden optar por *'acatar, pero no cumplir'* los fallos de CPLT. Esto resulta especialmente perjudicial para los grupos civiles no organizados, quienes no necesariamente cuentan con el tiempo y recursos para continuar con su demanda en la Corte de Apelaciones.

La concepción de usuario del CPLT, tiene una dimensión individual y otra colectiva. La dimensión colectiva aborda un problema más allá del caso en sí mismo, pues identifica el interés público que existe detrás. Es por eso que cuando se evalúa un caso de importancia y se construye un fallo, se está pensando en términos de jurisprudencia.

El beneficio de esta concepción de usuario, es que hay un aprendizaje que aspira a corregir prácticas de asimetría en el aparato público, para que los futuros usuarios enfrentados a situaciones similares puedan contar con mejores herramientas y criterios. El costo asociado a esta concepción de usuario, es la decantación en un perfil de ciudadano de elite, que es capaz de organizarse para ejercer una presión que resuelva los conflictos que él considera relevantes a nivel nacional. Esto deja a un lado al *'ciudadano de a pie'*, que pese a no perseguir necesariamente una causa mediática, posee muchas dudas y problemas por resolver.

En suma, el CPLT ha logrado instalarse como un mecanismo de voz efectivo a nivel simbólico para determinados grupos de la sociedad interesados en el juego político, pero no ha logrado penetrar hacia los ciudadanos comunes, que ignoran su existencia. Además, la tensión que produce su autonomía frente al ejecutivo, y su sujeción a los criterios de la Corte de Apelaciones, no entrega claridad de cuál es la oferta concreta del

²¹ Es decir, cuenta con *enforcement* (exigibilidad).

Consejo (qué es lo que efectivamente puede garantizar) y qué tan sustentable es su visión en el tiempo.

2.5 Comisión Defensora Ciudadana.

La Comisión Defensora Ciudadana, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se crea en el año 2001 mediante D.S. N° 65. Su labor responde a “la necesidad de un ente que resguarde los derechos de las personas en su relación con el Estado y, más aún, que promueva un actuar razonable por parte de la autoridad y conciencia de derechos por parte de la ciudadanía” (CDC, 2011)²². La CDC es una instancia para buscar solución a los conflictos que surgen entre los ciudadanos y los 342 servicios o instituciones que dependen del Gobierno Central²³.

La Comisión “intercede cuando la ciudadanía ya acudió a la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS) respectiva, y aún así se mantiene la ausencia de respuesta de la autoridad o la vulneración de derechos” ²⁴(CDC, 2010). La CDC trabaja en base a un modelo de resolución de conflictos que se divide en cuatro etapas: (1) la petición de solución, donde se recepciona el caso, se piden los antecedentes y se asigna el caso a un profesional, (2) la negociación, donde se define un plan de acción y se conversan las expectativas de solución con el ciudadano; (3) la ejecución, donde la CDC oficia al organismo requerido acerca de la solicitud del ciudadano; y por último (4) donde se evalúa la satisfacción del ciudadano con el proceso a través de una encuesta (Cuadro 2).

El proceso de mediación es completamente gratuito para el ciudadano. Desde que se ingresa el reclamo²⁵, la CDC asigna inmediatamente un abogado, que en un día hábil acusa recibo y se contacta con la persona. Tras reunir los antecedentes del caso, la CDC oficia a la autoridad competente en 4 días, buscando una respuesta dentro de los plazos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo. De no obtener respuesta en 30 días se reitera la solicitud; en caso de que sea nuevamente ignorada, se le informa al Presidente de la República.

²² El CDC está inspirado en el *Ombudsman* (representante del pueblo sueco), autoridad del Estado encargada de garantizar los derechos de los ciudadanos ante abusos que puedan cometer los poderes ejecutivos y, en su caso, legislativo de ese mismo Estado.

²³ La Comisión Defensora Ciudadana (CDC) puede intervenir sólo por reclamos contra las autoridades o servicios públicos de la administración central del Estado (o sea, el gobierno). No puede intervenir ante el Parlamento, el Poder Judicial, la Contraloría y las municipalidades, porque estas instituciones son autónomas. En tal caso, la CDC “traslada” su reclamo a la institución aludida, pero no puede exigir respuesta. En www.cdc.gob.cl

²⁴ La CDC establece como derechos del ciudadano: (a) trato respetuoso; (b) a recibir respuesta en tiempo prudente; (c) a criticar políticas públicas; (d) al acceso a educación, previsión social, salud e información pública; (e) vivir en un medio ambiente libre de contaminación; (f) a impugnar decisiones arbitrarias de la autoridad. Por otra parte establece deberes como: (a) actuar con reciprocidad en el trato respetuoso que presta el servicio; (b) aportar la documentación necesaria para la gestión de su solicitud; (c) respetar los horarios de atención y plazos de la tramitación; (d) realizar peticiones concretas, fundadas y fidedignas; y (e) hacer las sugerencias que estime convenientes para mejorar el servicio.

²⁵ Vía web, postal, telefónica o presencialmente.

Fuente: Elaboración propia, en base en el Cuarto Informe Trimestral, Comisión Defensora Ciudadana, 2012.

Las personas que ocupan la CDC han aumentado en el tiempo, expandiéndose fuertemente conforme a las campañas: “Si Ud. No Reclama, Nadie Se Entera” (2010-2011), una buena articulación en la derivación (SERNAC/CDC) y la constante aparición de casos emblemáticos en la TV (ver cuadro 3).

Pese a la ‘desterritorialización’ de los mecanismos para ingresar una solicitud de mediación, un 50% de los reclamos en promedio siguen proviniendo de la Región Metropolitana²⁶.

Cuadro 6. Modelo de Mediación Comisión Defensora Ciudadana



Fuente: Elaboración propia, en base a Comisión Defensora Ciudadana, 2010.

²⁶ Confrontar Balance estadístico de presentaciones ciudadanas atendidas por la CDC distintos años

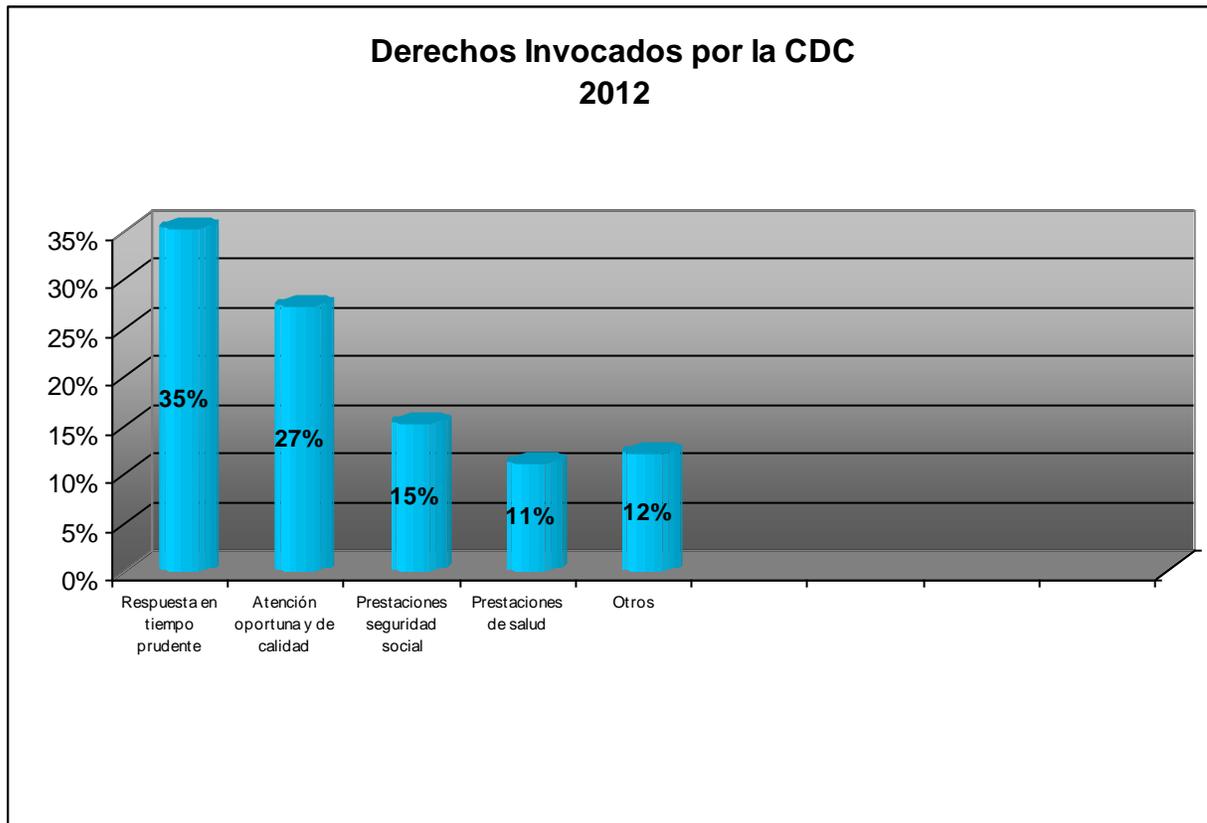
Cuadro 7. Comparación interanual de intermediaciones realizadas por CDC 2004 – 2012



Fuente: Elaboración propia, en base al Cuarto Informe Trimestral CDC, Secretaría General de la Presidencia, 2012, página 1

Actualmente, el 97% de las personas que solicita mediación a la CDC obtiene respuesta de los Servicios (SEGPRES, 2011). Los derechos más invocados son: respuesta en un tiempo prudente, peticiones de revisión de procesos de decisión y trámites asociados con seguridad social (ver cuadro 4).

Cuadro 8. Derechos más Invocados en la CDC (2012)



Fuente: Elaboración propia, en base al Cuarto Informe Trimestral CDC, Secretaría General de la Presidencia, 2012, página 40.

Luego de observar el panorama general de la institución, realizaremos un análisis similar al que hicimos en el caso del CPLT, donde identificamos los incentivos y obstáculos para la acción en base a un ejercicio que observa los costos/beneficios a partir de la Estructura, los Mecanismos y los Usuarios potenciales de la CDC.

La primera condición que analizaremos será la Estructura de la CDC. Esta institución depende directamente de la Presidencia de la República y forma parte de la SEGPRES; tal como lo mencionamos, el último recurso que tiene la CDC es comunicar el problema al Presidente de la República.

Un beneficio de esta estructura está dado por la alta efectividad de respuesta (97%), gracias a la coordinación expedita al interior del Gobierno para solucionar un problema de manera interministerial (SEGPRES versus otros Ministerios), lo que contribuye a que sea una alternativa efectiva para los usuarios.

Identificamos como costo de esta estructura, la verticalidad. Es en última instancia la figura del Presidente de la República quien puede interceder por la situación personalmente, cuando todos los mecanismos de contención han fallado.

La segunda condición a analizar es el Mecanismo de acción de la CDC, es decir la mediación. Esta trabaja con las dos partes involucradas (ciudadano y repartición del Estado), por una parte negociando expectativas, y por otra, recordando obligaciones. Un beneficio de la mediación es el proceso de acompañamiento de la CDC, donde el usuario recibe de forma escrita o presencial explicaciones de cómo se va desarrollando el caso. Este proceso es fundamental, porque señala criterios para entender los derechos, deberes y procedimientos en la relación Estado–Ciudadano. Es este aprendizaje el que quedará instalado en la persona e irradiará a su red social.

Un costo de la mediación es la confusa relación que existe entre los incentivos y la *exigibilidad*. En términos formales, la mediación propuesta por la CDC se basa en los incentivos a la institución (porque no va asociada a una sanción ni administrativa, ni legal), sin embargo, en términos efectivos, su directa relación con el Presidente de la República da a la sanción moral una capacidad de exigibilidad.

El último elemento a analizar es la concepción de Usuario. La CDC considera a los usuarios y sus conflictos en forma individual, teniendo como beneficio la atención y acompañamiento personalizado de los ciudadanos.

El costo de este enfoque de casos, es la inexistencia de una perspectiva colectiva de los problemas. Se solucionan casos aislados, pero no siempre se enmiendan los procedimientos que han dado origen a estos casos.

En síntesis, la CDC ha logrado instalarse como un mecanismo de voz efectivo, pero por su estructura corre el riesgo de tener un alcance muy acotado a los casos específicos, razón por la que es necesaria la búsqueda de un equilibrio entre los resultados y los procedimientos.

2.6 Mecanismos de Voz en Chile

A partir de la implementación de los mecanismos de voz, las instituciones del Estado tienen la obligación formal de entregar información y fundamentar sus acciones, pero aun no es claro si tienen incentivos para hacerlo, o si los mecanismos de voz tienen la fuerza suficiente para hacer cumplir este mandato.

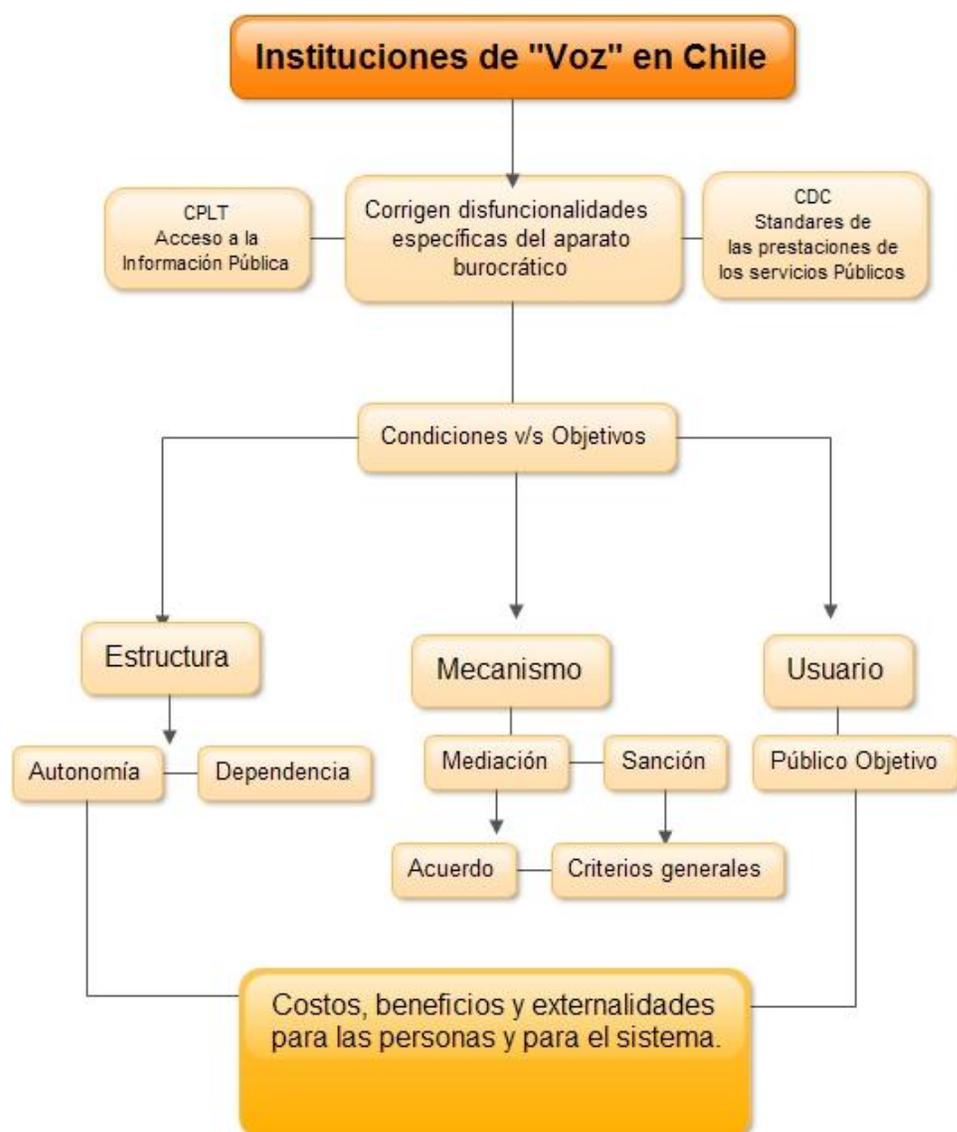
Lo anterior, deriva en tres escenarios de respuesta de las instituciones a una solicitud de la ciudadanía: (a) responder satisfactoriamente la solicitud (en este sentido

supondríamos que la obligación está alineada con los incentivos y que no hay conflicto de intereses); (b) dar una respuesta formal, pero poco satisfactoria (en este caso se cumple con la obligación, pero no hay incentivos alineados, posiblemente hay conflicto de intereses), y finalmente: (c) no entregar respuesta (en este caso consideramos que la institución no conoce las dimensiones de su obligación o no tiene capacidad para responder).

En el próximo capítulo observaremos cómo afectan estos escenarios de respuesta al bienestar y la capacidad de agencia de personas con trayectorias concretas.

Esquema 3

Síntesis Capítulo II



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 3. Personas, motivación, acción

En este capítulo se analizan las motivaciones y procesos vividos por tres personas que acuden al Consejo Para La Transparencia y la Comisión Defensora Ciudadana.

El estudio de la subjetividad es estratégico para las políticas públicas, ya que como lo ha señalado Daniel Kahneman, el recuerdo de la experiencia es la base de las decisiones en el futuro.

En su conferencia “El misterio de la experiencia versus la memoria”²⁷, Kahneman distingue entre el ‘yo que experimenta’ y el ‘yo que recuerda’, indicando que: “el yo que recuerda hace más que recordar y contar historias. En realidad, es el que toma las decisiones (...). El yo que tiene experiencias no tiene ni voz ni voto en esta elección. En realidad no elegimos entre experiencias. Elegimos entre los recuerdos de experiencias”.

Por este motivo, conocer el recuerdo de la experiencia de las personas en los procesos del CPLT y la CDC, es una pieza fundamental para entender cómo estás ejercerán sus derechos en el futuro. Si los mecanismos institucionales no ofertan una experiencia satisfactoria, dejarán de estar en las posibilidades de futuro de las personas, y ese será el costo real de las fallas de diseño e implementación que observamos en el capítulo II.

Hemos organizado los recuerdos de la experiencia en tres momentos: ex ante (situación previa al reclamo); ex dure (proceso con el mecanismo de voz); y un ex post (la evaluación general del proceso y la proyección de futuras acciones)..

Las dimensiones que nos interesa observar la eficacia de los mecanismos de voz son: la magnitud del evento (para determinar frente a que tipos de problemas las personas activan su capacidad de agencia en el espacio público); el cálculo racional (como las personas hacen un cálculo de costos y beneficios para decidir actuar o no, en un escenario de incertidumbre); y la subjetividad individual (las características que facilitan la motivación y la persecución de objetivos).

3.1 Modelo de análisis del recuerdo de la Experiencia

En base a entrevistas en profundidad, hemos recogido los recuerdos de las personas acerca del proceso que vivieron. Ordenaremos estos recuerdos de la manera más fiel posible, intercalando elementos teóricos que faciliten la comprensión de las decisiones de las personas.

²⁷Conferencia TED, febrero 2012.

http://www.ted.com/talks/lang/es/daniel_kahneman_the_riddle_of_experience_vs_memory.html.

El punto de partida de la acción y de nuestro relato, es un evento asociado a una decisión de una repartición del Estado que afecta el bienestar/malestar de una persona o grupo social. Frente a este evento, la persona o grupo afectado decide acudir a la CDC y CPLT ¿De qué depende esto?

El primer grupo de elementos a analizar son aquellos asociados a la magnitud del evento sobre el bienestar/malestar. Según Kahneman, existe un sesgo cognitivo que hace que las personas prefieran mantenerse en el *status quo*²⁸, en vez de cambiar el estado de las cosas. Sin embargo, la disrupción introducida por éste puede ser tan significativa que nos mueva a actuar y quebrar nuestra aversión al riesgo, poniéndonos en un escenario de incertidumbre, como lo es el proceso de operación de los nuevos mecanismos de voz.

El segundo grupo de elementos que nos interesa indagar, son aquellos que participan en la configuración del cálculo racional de las personas, es decir, los beneficios y costos que éstas van asociando al proceso de reclamo y el balance que finalmente hacen de su trayectoria.

El tercer grupo de elementos están asociados a la subjetividad individual. Tomando la teoría del aprendizaje social cognitivo²⁹ de Albert Bandura, estudiaremos las interacciones recíprocas de las conductas de las personas a partir de: (a) variables ambientales, (b) factores personales y (c) cogniciones, en dos ámbitos, el individual y el social.

En el ámbito individual, nos interesa inquirir en el sentido de auto-eficacia. En éste se incluyen los aprendizajes directos e indirectos acerca de situaciones en las que las personas han podido cumplir con sus objetivos, y la identidad o auto-concepto, es decir, la valoración que cada sujeto hace de sus capacidades.

Con respecto al ámbito socio-cultural, indagaremos en los referentes significativos, especialmente en el nivel de importancia que los actores le asignan a cumplir con las expectativas de otras personas³⁰; y los modelos explicativos o relaciones causales relacionadas con el comportamiento en cuestión, por ejemplo, el CPLT puede ayudar a conseguir la información que requieren, por ende, tiene sentido ejecutar la acción. Todos estos elementos del análisis estarán desplegados en un relato, que como indicamos, buscará conservar la estructura vivencial dada por el recuerdo de sus protagonistas.

²⁸ La base de referencia actual (o *status quo*) se toma como punto de referencia, así como cualquier cambio de línea de base que se percibe como una pérdida.

²⁹ Indica que: “los humanos adquieren destrezas y conductas de modo operante e instrumental y que entre la observación y la imitación intervienen factores cognitivos que ayudan al sujeto a decidir si lo observado se imita o no”

³⁰ X persona espera que yo actúe de esta manera, a mí me parece relevante lo que X persona espera de mí y, por ende, actuaré en consecuencia

3.2 Desencadenamiento del malestar

Las personas recurren al Consejo Para La Transparencia y a la Comisión Defensora Ciudadana cuando consideran que una acción estatal afectó fuertemente su bienestar. Los casos revisados por este estudio son los siguientes: Paulo Álvarez, poblador de La Legua, afectado por el ‘Plan de Intervención’ de esa población; Antonio Mena, damnificado por las inundaciones sucesivas del río Bío-Bío en los años 2002, 2005 y 2007, ambos acudieron al Consejo Para La Transparencia. Jennifer Cataldo acude a la Comisión Defensora Ciudadana frente a un error en la asignación del Subsidio Habitacional administrado por el SERVIU Metropolitano.

3.3 Quiebre del *statu quo*

El proceso que gatilla recurrir a los mecanismos analizados en este capítulo tienen como punto de partida un evento, en que las decisiones u omisiones de las autoridades impactan de manera negativa la vida de las personas, rompiendo el flujo de la cotidianidad o *statu quo*, lo que activa la capacidad de agencia para dar cuenta y solucionar aquello que los afecta. La relación que se establece entre la comunidad local afectada y la autoridad (local/estatal), está mediada por un problema que impacta la calidad de vida de la comunidad. La evasión o resolución parcial de los problemas causados por un evento en una comunidad local provocan una pérdida de confianza en la institucionalidad inmediatamente involucrada, y la búsqueda de mecanismos de acción que corrijan tal situación.

Para Paulo Álvarez (PA), el evento que gatilla su proceso es el Plan de Intervención iniciado el año 2001 por el Ministerio del Interior en la población La Legua para controlar el narcotráfico. Este plan, como indica Paulo, “reduce las posibilidades de acción no sólo de los traficantes, sino de los pobladores en general” (Álvarez; 2010). La implementación de dicho plan significó restricciones de las libertades civiles de los habitantes de La Legua, afectando su ya estrecha calidad de vida. Las personas de la población viven diariamente la acción ejecutada por las policías: “desde allanamientos violentos con agresión física y doméstica, pasando por allanamientos en lugares equivocados, hasta situaciones de tortura y encarcelamiento a personas que son inocentes, y que de hecho han sido más tarde liberadas, porque la Corte Suprema ha podido comprobar tal situación. La mayoría de los casos, sin embargo, hablan de hechos que están ligados más bien a golpizas, a maltrato físico y verbal, controles de identidad permanentes, donde las prácticas claramente que en este caso Carabineros de Chile realizaba, atentan contra la dignidad de las personas.” (PA)

Para los vecinos de la rivera del río Bío-Bío y sus afluyentes, el quiebre del *statu quo* sucede cuando el ciclo de crecida del río (cada dos o tres años) cambia su patrón de comportamiento, inundando las casas que están a sus orillas: Antonio Mena (AM) lo relata así: “el 2005 hubo una inundación menor, que afectó a un tercio de las personas que fueron afectadas en el año 2002, a mi no me llegó, me salvé porque hice barricadas,

que contuvieron muy bien el agua. Y en el 2006 ya la inundación fue mayor respecto del año 2002, tuvimos 40 o 50 centímetros más de agua, en el 2006 yo tuve 1,63 mts en el living de mi casa por tres días y eso mismo pasó para otras casas, pero yo tengo la garantía de que tengo segundo piso, lo pasé muy mal en el segundo piso, muy mal entre comillas, porque mi familia lo disfrutó porque casi estuvimos acampando y eran noches de vela, cuento (...) pero hay que entender que hay otras familias que tienen un solo piso, y que el agua cubrió hasta el techo, por estar en terrenos más bajos que el nuestro” (AM)

Las más de veinte mil casa afectadas en el 2006 (no hay catastro oficial y esta es la cifra más conservadora, pudiendo llegar el número efectivo a más del doble), perdieron no sólo artefactos, sino recuerdos y por sobre todo, la certidumbre de estar en un hogar seguro y protector.

Jennifer Cataldo (JC) vivía en casa de su madre con sus dos hijos (8 y 5 años). Ella había ahorrado mensualmente durante más de un año para adquirir una vivienda propia a través de una Cooperativa (CONAVICOOP). A fines del año 2009 le comunican que había obtenido un subsidio, y que la posible fecha de entrega de su casa sería en Enero del año 2010.

Los últimos días de Diciembre, Jennifer llama a la Cooperativa para coordinar la entrega de la casa, pero se encuentra con una sorpresa: “me dijeron que no podían (entregar la casa), porque habían cometido un error desde el SERVIU. Sobre el error, no tenían ni la menor idea. No me quisieron dar más detalles” (JC). Los planes de tener tranquilidad de una casa para ella y sus hijos se derrumbaron, sin motivo conocido. Jennifer se vio forzada a actuar y buscar todas las alternativas posibles; primero para averiguar qué estaba sucediendo, y luego para tratar por todos los medios de remediar la situación y así obtener su casa.

3.4 Identidades que se ponen en juego

Pese a que en ciertas situaciones es toda una comunidad la que ve afectada su calidad de vida, hay liderazgos particulares que se activan con el quiebre, y que disponen su capacidad de agencia a favor de una solución. En el liderazgo opera la dimensión socio-afectiva, que involucra la subjetividad: sus referentes significativos y los modelos socioculturales. Esta se construye en base a experiencias propias y ajenas, que van definiendo identidad/es y posibilidades de acción.

3.5 Marginalidad y Subjetividad

En ningún caso la subjetividad es estática, aunque posea profundos arraigos. En Paulo Álvarez, podemos ver cómo se superponen capacidades/identidades construidas a través

del tiempo, y cómo la síntesis de todas estas experiencias se transforman en motor de la acción.

La primera identidad presente es la conciencia de marginalidad, que significa estar o sentirse alejado de las reglas que se aplican a la mayoría. La marginalidad está asociada a un territorio concreto: la población Legua Emergencia, y opera independientemente de las personas y sus capacidades individuales: “como te decía antes, yo intenté colocar internet y me dijeron que no venían para La Legua. En mi familia han intentado en algunos momentos tener algunos servicios de crédito, y no se los dieron por ser de la población. Por cada uno de ese tipo de actos, que yo sé que son espurios, debería haberme querellado, pero eso significa un trabajo del cual no tengo las condiciones ni las capacidades para hacerme cargo, por tanto si el Estado no genera las condiciones necesarias, pertinentes, apropiadas (...)”. (PA)

Esta primera (i) identidad de marginalidad, surge de la constatación de regirse por reglas distintas a las de la mayoría (estar fuera del estado de derecho), percibirse y ser percibido distinto (estigmatización), tener restricciones (no optar al debido proceso, servicios u oportunidades), pero también la convicción de que la situación es profundamente injusta y de que es necesario generar una distinción entre pobreza y narcotráfico, así como que el Estado se haga cargo de sus responsabilidades, y reinstale el estado de derecho en la población. Todos estos elementos forman parte de la motivación de Paulo al presentar el amparo ante el CPLT.

La segunda (ii) identidad es el pensamiento crítico, que permite a Paulo una reflexión acerca del proceso de ‘marginación’, ya no sólo desde la vivencia, sino que desde la comprensión de la compleja red de relaciones que hay detrás del Plan de Intervención. Esta capacidad ha sido reforzada por su paso por el Liceo de Aplicación, sus estudios posteriores de pedagogía en Historia en el Ex-Pedagógico, su tesis de pregrado “Memoria de los orígenes y tejidos familiares de La Legua Emergencia (UMCE, 2005), y su tesis de postgrado: “Vidas intervenidas: prácticas e identidades en conflicto, población Legua Emergencia (1949-2010)” (UAH, 2010). El ejercicio del pensamiento crítico le permite quebrar la estigmatización, humanizar a sus vecinos y comunicar su experiencia y punto de vista fuera de La Legua, traspasando una de las fronteras de la marginalidad e ingresando al espacio público. El reconocimiento formal como actor en el espacio público (no-marginal), produce en Paulo un cuestionamiento de forma y fondo a la ‘integración social’, porque su motivación ulterior es quebrar el cerco de la marginación, no sólo para sí mismo, sino también para su comunidad: “han cambiado las tonalidades por cosas que son, parece, muy típicas de la sociedad chilena, en el sentido de que cuando se enteran de que tú eres un otro desde la perspectiva formal, el comportamiento es distinto. Lo cual a mí me genera particularmente mucha rabia, porque yo no quiero aceptar eso, y no porque soy alguien que gusta del sacrificio, sino que más bien porque me siento a cada instante explicado simplemente y cualitativamente desde aquí, desde este lugar”. (PA)

La tercera (iii) identidad es la posibilidad de realizar una acción formal, pasar del diagnóstico a la acción. Paulo a partir de la conciencia crítica comienza “una aventura bien personal, de acompañamientos personales”, para “conocer cuáles son las explicaciones y fundamentos de parte de la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile que actúan en este Plan, ante la sucesiva y sistemática presencia de éstos, que se basa solamente en los controles de identidad, justificados por este llamado “Plan de Intervención”. (PA, Audiencia CPLT)

En síntesis, cuando Paulo recurre al CPLT lo hace desde la convicción de que lo que vivencian él y sus vecinos es inaceptable, irracional e insostenible; sabe que posee argumentos y pruebas que demuestran el abuso de parte del Estado, que es capaz de ingresar al mundo de los códigos formales de reclamo, pero la suma de esta capacidad de agencia está contrapesada por la marginalidad, y el enorme desgaste que significa enfrentarse a la burocracia estatal.

3.6 Inundación y Liderazgo

Desde la indignación de la comunidad inundada, nace el liderazgo de Antonio Mena, inesperado y fortuito, que sin embargo hace aflorar en él facetas que le resultaban desconocidas. El desarrollo de su proyecto de vida muestra como ejes transversales el vivir en la naturaleza y crear condiciones para la auto subsistencia: “Estudie dos cosas, ingeniería forestal y arquitectura, pero nunca estudié con la intención de titularme, yo me quería ir a colonizar al sur y ser auto suficiente (...) estudié forestal porque quería vivir entre medio de los árboles y porque quería saber todo sobre eso (...) estudié arquitectura porque me interesaba saber todo lo que era la técnica de construcción (...) cuando obtuve lo que quise me retiré. Me interesaba aprender sobrevivencia, y para eso me registré como oficial en el ejército, y me especialicé en instructor de supervivencia, me interesaba aprender disciplina, porque yo era sumamente indisciplinado y me metí a Kendo y Aikido, aprendí meditación y todo eso, no necesitaba vivir de los demás, también aprendí a hacer primeros auxilios en el ejército que es muy distinto a los primeros auxilios civiles. También estudié ingeniería mecánica y electricidad para generar grupos autónomos utilizando caídas de agua o viento, he hecho experimentos al respecto que me han resultado muy exitosos”. (AM)

Siguiendo su proyecto de acercarse a la naturaleza, Antonio y su familia se establecieron en la década de los noventa en las orillas del río Andalién, según sus palabras “un paraíso”, donde sus hijos podían salir a jugar y ver especies de aves en el río. Por eso es enfático en señalar que el problema no es el río, sino que el actuar de las autoridades. Para él, existe corrupción en el manejo de los recursos en común (la cuenca del Bío-Bío) y un plan de regulación urbana que sirve a intereses privados y no a las comunidades que allí viven. Frente a esta sensación de corrupción, decide emplazar a las autoridades en forma directa siguiendo el modelo de su padre: “Cuando encuentro un obstáculo, yo creo que hay dos escuelas, hay gente que cuando encuentra un obstáculo lo rodea y mi viejo me dijo que cuando se encuentra un obstáculo uno lo pasa, salta la barrera: yo tengo la escuela de mi viejo.” (AM)

Antonio en su reacción combina conocimientos técnicos que le permiten entender cómo se interrelacionan las decisiones de las autoridades con las inundaciones, con un modelo de resolución de conflictos frontal heredado de su padre, su amor a la naturaleza y la convicción de que la corrupción hay que combatirla porque debilita lo nacional, declarándose el mismo ‘nacionalista’.

3.7 Metas, Sueños y Pesadillas

La motivación de Jennifer para buscar solución no sólo se debe a lo frustrante de su situación, sino que atañe directamente a sus preocupaciones y proyectos: “Había muchas cosas detrás de esto” (JC, CDC 2011). El primer elemento a destacar, es su percepción de autoeficacia: “yo siempre me pongo metas, y me gusta dedicarme a cumplirlas”. El sentido de logro hace que Jennifer distinga claramente responsabilidades: “si fracasaba en el proyecto de tener mi casa, no iba a ser por mi culpa, sino por un error ajeno. Eso era mucho más triste que fracasar por mi propia causa”. (JC, CDC 2011). Jennifer no estaba dispuesta a que por motivos externos a su esfuerzo, fracasara un proyecto tan significativo para su construcción de familia.

El segundo elemento son los roles en que se define Jennifer: “captadora en una tienda y mamá”, es decir, reconoce dos identidades, como trabajadora y madre. La identidad trabajadora Jennifer la asocia con un esfuerzo personal que le permite poder planificar, decidir y realizar proyectos: “he sido sistemática al ahorrar, y cuando gané el subsidio sentí que esto era un premio” (JC, CDC 2011). La identidad madre Jennifer la asocia con protección y una motivación “para seguir adelante”. Fue mamá a los 17 años, su relación de pareja –pese a los intentos - no funcionó, y hace cinco años se hizo cargo de sus dos hijos (5 y 8 años) en forma autónoma, pues no recibe pensión de alimentos por sus hijos. Para Jennifer tener su casa es la tranquilidad que ella y sus hijos requieren.

3.8 Referentes significativos

Conectados a la subjetividad, los referentes significativos, es decir, aquellas personas a las que consideramos muy importantes, son un elemento central para el proceso de construcción de la motivación. En Paulo se cruzan muchos: destacaremos sólo los principales.

El primer referente son los padres de Paulo, quienes siempre transmitieron dos caminos posibles: estudiar o trabajar. Su padre, pese a una alfabetización tardía, demostró un gran amor y cuidado hacia los libros, construyendo una biblioteca que traspasó a Paulo al morir. Es esta posibilidad, el estudio y el conocimiento instalada en Paulo, la que se verá reflejada en la decisión de ingresar a la universidad, siendo esta última una plataforma que facilitará redes y conocimientos para desarrollar una voz en el espacio público, como por ejemplo, levantar un amparo ante el CPLT.

El segundo referente es el sacerdote Mariano Puga, párroco de La Legua entre 1994 y 2002. Mariano es un cura obrero, hijo del Concilio Vaticano II, la Teología de la Liberación y las luchas sociales del Chile de la segunda mitad del siglo XX, que decidió vivir con los pobres y como los pobres. Paulo vive con Mariano entre los años 1999–2002, y en la convivencia va decantando una experiencia reflexiva de la situación de La Legua. Mediante las conversaciones también recibe una visión sensible y estratégica acerca de posibilidades de resistencia y acción. Cuando Mariano parte a Chiloé, Paulo siente que esa reflexión y esa comunidad no se deben desintegrar, por eso es persistente en buscar salidas institucionales (búsqueda de responsables) y sociales (creación de talleres en búsqueda de revalorización de La Legua).

El tercer referente significativo son sus vecinos, amigos de infancia: su comunidad. Bajo el 'Plan de Intervención' todos viven la excepción del estado de Derecho, lo que unido al establecimiento de las redes de narcotráfico en el territorio, conforman un escenario en que el abuso del poder y la sensación de vulnerabilidad se transforman en una experiencia cotidiana. El punto de inflexión de esta situación, que gatilla el proceso de búsqueda de responsabilidades, se produce cuando un amigo de la infancia sufre una detención arbitraria, privación de libertad por tres meses y un juicio que duró más de tres años. Pese a ser declarado inocente, el amigo ha perdido su trabajo estable, sus ahorros para una casa nueva y señala aún sentir “mucha angustia, sigo soñando con fantasmas” (Álvarez, 2010). Paulo, promete a la familia de su amigo, hacer todo lo posible por denunciar la situación y buscar apoyo. Es esta búsqueda la que lo lleva a dar con la posibilidad del CPLT.

En síntesis, el mundo de la decisión va enlazado con el de los afectos: cuando Paulo actúa, aterriza grandes principios -libertad, dignidad, justicia- en personas y situaciones concretas. Uno de los principales motivadores tras la búsqueda de información es hacer frente a la sensación de vulnerabilidad, y de la misma manera, proteger a su entorno.

Antonio en cambio, responde a dos fuerzas o referentes significativos: las autoridades (antagonistas) y los vecinos (compartiendo un problema en común). Respecto a las autoridades, siente que “nadie me quiere, sé que todos me toleran, no existe autoridad o funcionario que se cruce conmigo y no me salude, para las elecciones desfilaron por mi casa para pedirme apoyo (...), sé que me toleran pero que no me respetan, en el amplio sentido de la palabra, eso hay que tenerlo muy claro”. (AM) En este sentido, uno de los motivadores de su acción es pasar desde un respeto formal por parte de las autoridades a los ciudadanos, a una realidad concreta.

El segundo referente significativo en la motivación de Antonio son sus vecinos, quienes conoce y organiza después de la inundación: “He conocido gente de todo tipo y esto ha producido en mí como dirigente una cierta sensibilidad que me ha encantado, ha abierto ciertos poros en mi piel que estaban cerrados”. (AM) Para Antonio hay un antes y un después de la organización de Ciudadanos Inundados: “yo siempre me rehusé a tener amigos en esta ciudad porque mi objetivo siempre era irme de esta ciudad, (pero ahora) por la fuerza ya me conoce medio mundo, voy a una población aquí o allá y me conocen,

las pocas veces que voy al centro mucha gente me saluda y me empieza a conversar”. (AM)

Actualmente lo motiva el ejercicio de la dirigencia social, y la relación con sus vecinos. Antonio descubrió en este proceso que “me fascina la política, soy un animal político, pero mi veta está en la dirigencia social, que es ciento ochenta grados distinta a la otra (la institucional), y ahí está lo más reconfortante”. (AM)

Para Jennifer a su vez, los principales referentes significativos para la motivación son sus dos hijos: “todo lo que uno hace es por ellos y no tener respuestas... ¿Qué les dices?”. (JC) El proyecto de Jennifer era un proyecto compartido, pues los tres querían un hogar propio: “mi hijo me preguntaba -¿mamá, y la casa cuándo la entregan? y ¿qué respuesta le doy?... Lo único que les decía era que faltaba un poco, que le peguen una puerta, una ventana, para que lo tomaran de la mejor manera también, si yo estaba mal no quería que ellos lo pasaran mal tampoco” (JC). El deseo de tener una casa propia lo antes posible se ve estrechamente relacionado a su calidad de vida actual y el rol que la vivienda cumple en ella.

3.9 Modelos socio/culturales

El Sacerdote Mariano Puga señala que en La Legua “hay una especie de *statu quo* en el que unos no denuncian y los otros no los atacan. Aquí se vive una especie de equilibrio que no se ha formalizado nunca, pero que es innegable. (...) Lo que aquí mata al pueblo viene del mismo pueblo, no de afuera. A veces son parientes o son sus vecinos, con los que se conocen desde niños. Entonces me di cuenta de que para poder ayudar a las víctimas, que era lo que a mí me interesaba, tenía que respetar ese *statu quo*”. (Puga, 2005) Respetar ese equilibrio, implica que los principales cuestionamientos vayan hacia afuera de la población (Plan de Intervención) y no hacia adentro (narcotráfico). Las personas al interior de La Legua pueden no compartir o coincidir, pero sí comprender por qué opera el narcotráfico en el territorio. En cambio, las lógicas del Estado son más incomprensibles, abstractas y lejanas del sentido común para ellos.

En La Legua existen reglas, convicciones y experiencias que impactan negativamente en la capacidad de agencia de los pobladores en el espacio público. La primera es la desconfianza hacia el Estado y la sensación de abandono. La segunda es la lealtad al interior del la Población, que hace que cualquier acción fuera del *statu quo* pueda ser leída como una traición. Ejemplo de esto es la RED-OLE (Organizaciones Legua Emergencia) que “a pesar de conseguir un lugar propio, recursos, y contar con agentes valientes, no pudo sostener la sindicación silenciosa y luego violenta en su contra, por parte de vecinos asociados al tráfico de drogas e incluso cercanos no traficantes quienes llegaron a decir que sus ex amigos y gente que ahí estaba participando eran sapos” (Álvarez, 2010). La tercera es que se normalizan las situaciones de violaciones de Derechos Humanos, bajo la creencia de que tener relaciones con el hampa, justifica la

violencia y el estado de excepción de sus derechos³¹. La cuarta característica es el sentimiento de confusión y la violencia, mezcla que genera un sin sentido experimentado cotidianamente en la población. Quizás lo más grave para la capacidad de agencia es la pérdida del principio diferenciador: la convicción de que si uno hace las cosas correctamente los resultados tienden a ser correctos, y viceversa. Si no se establece un principio diferenciador y a cualquiera (independiente de lo correcto o incorrecto de sus acciones) le puede pasar cualquier cosa, entonces el sistema de incentivos hacia lo correcto pierde fuerza, diluyéndose en la incertidumbre.

En síntesis, existe una desvinculación entre las lógicas del Estado y las que operan en La Legua; efectivamente se necesita una mayor información, pero por sobre todo instalar una capacidad de diálogo. En este sentido, la motivación de Paulo es buscar cualquier mecanismo institucional que le explique cuáles son los criterios del Plan de Intervención, encontrando en el CPLT una “instancia pública como para poder denunciar y darle cabida a situaciones que por lo general son impunes, ocultas, poco claras, (...)”. (PA)

A partir de su experiencia, Antonio construye un modelo en que se enfrentan dos formas de entender lo político: la dirigencia social (lo que él hace) y la dirigencia institucional (las personas que ocupan cargos políticos oficiales desde la Juntas de Vecinos hasta los Ministerios). Tras las inundaciones, Antonio se decepciona profundamente de la dirigencia institucional: “Nuestros dirigentes vecinales... nos dimos cuenta que no hacían nada, empezó el comentario que los dirigentes no eran dirigentes, si no dirigidos, que representaban muy bien los decires de la autoridad, pero no los de la población frente a la autoridad”. Las personas afectadas por la inundación llegaron a “la conclusión de que con estos dirigentes no íbamos a conseguir nada”, y “ante eso decidimos organizarnos nosotros mismos, empezamos a llamar a manifestaciones, nos empezamos a hacer conocidos, empezamos a sacar panfletos y nos empezamos a coordinar entre vecinos que algo entendían, buscando información”. (AM) En síntesis, la decisión de organizarse, está motivada por la constatación de que el modelo de representación formal, no está alineado con las inquietudes de los afectados, y más bien sirve a otros intereses. Es por eso que los vecinos dejan de delegar la solución en manos de otros y empiezan a organizar el Movimiento Social de Ciudadanos Inundados.

La situación de Jennifer y sus hijos como allegados en la casa de su madre no era buena: “a mí me estaban echando de la casa, yo vivía con mi mamá, igual con dos hijos, el vivir con la mamá no es lo mismo que vivir sola, tengo hermanos chicos y les molestaba, me echaron de la casa y me tuve que ir donde mi tía, porque me pude ir a arrendar pero yo

³¹ Un antecedente histórico que describe muy bien esta situación, es la que experimento la Legua, después del 11 de septiembre de 1973: Los delincuentes que vivían en la población, ni siquiera fueron perseguidos sino que directamente asesinados, se hizo una razzia antidelictual y se quedaron tan aterrorizados que no muchos han sido capaces de salir del silencio (Rettig, 1991). En los umbrales de las puertas de sus casas, en alguno de los pasajes de la población, en un ambiente de desesperación y pánico, militares dieron muerte a personas que tenían prontuario delictivo o marcas de arma blanca en su piel. “*Un tanque metido aquí mismo, nos tenían con las manos en las nuca, a guata pelá, afuera de nuestras casas. A uno de los cabros, un choro, se los llevaron y lo liquidaron ahí mismo*” (Álvarez, 2001: 21), a otra persona la descuartizaron en plena vía pública (López. et al., 2001), Casi ningún familiar presento su caso a la comisión Rettig, por considerar que las personas asesinadas “habían muerto en su Ley”.

soy comisionista, mi sueldo es variable, y si un mes no tenía para pagar me iban a echar del arriendo, así que me tuve que ir con una tía”. (JC) La motivación de Jennifer es arreglar cuanto antes la situación de su casa, dado que cada día sin solución significaba un menoscabo en su calidad de vida: “llevaba muchos meses esperando esta plata para comprar mi casa. No podía quedarme de brazos cruzados” (JC, CDC, 2011).

3.10 El valor de la información

Tras el evento, la primera reacción, es el quiebre de la confianza en los afectados respecto de la autoridad respectiva. Así, se desencadena el proceso de solicitud de información. El acceso a la información pública es un paso fundamental para establecer la responsabilidad de las instituciones en el evento que ha provocado el malestar.

En La Legua Emergencia “un grupo pequeño de pobladores, todos con participación organizativa en diferentes instancias locales de parroquia, política y cultura, apoyados por el cura-párroco Mariano Puga, comienzan a sostener reuniones con personas vinculadas al Ministerio del Interior, con el mismo subsecretario y otras autoridades gubernamentales para tratar la situación local, y solicitar la actuación del gobierno desde el punto de vista social”. (Álvarez 2010. P145)

“Los abusos policiales detonaron la construcción de una pre-coordinadora local que aglutinó a diferentes organizaciones de la población, para denunciar y promover prácticas distintas por parte de la policía. La gente deseaba entender en qué consistía el Plan y conocer quiénes eran los responsables del proceso. Ante los graves acontecimientos locales registrados, se declaraba: “(...) Nuestra intención es referirnos a una de las facetas que tiene este plan; nos referimos a la estrategia de intervención policial que ha venido a violar sostenidamente los derechos fundamentales de los pobladores de La Legua (...) Sus tratamientos, sus formas, sus prácticas rebasan no sólo las normativas legales de acción, sino que están acompañadas, en muchos casos, de vejación, denostación, humillación y desprecio. Carentes de preparación al medio en que se enfrentan, a no ser para uso exclusivo de prácticas represivas, marcados por el resentimiento y el prejuicio negativo que arrastran sobre la población, en un medio difícil y cargado de estigma, profundizan la segregación social vulnerando los derechos esenciales (...). El sentimiento predominante en la población es de indefensión, cansancio, incredulidad, desconfianza (...)” (Álvarez 2010. P145). Los pobladores en forma previa a la puesta en marcha de la Ley de Transparencia, comienzan a solicitar información sobre lo que sucede en su territorio.

En el caso de los pobladores inundados, tras el evento, la primera reacción es el quiebre de la confianza de los afectados en la autoridad respectiva: así se desencadena el proceso de solicitud de información. Para ellos, el acceso a la información pública es un paso fundamental para establecer responsabilidades de las instituciones frente a la crecida inusitada del río. El proceso de solicitud de información, en primera instancia –previo al amparo ante el CPLT–, acarrea costos y expectativas. Como relata Antonio, “de las

manifestaciones pasamos a las organizaciones, por ahí alguien nos dijo “organícense porque van a tener derecho a la interpelación”, y decidimos constituirnos jurídicamente, pusimos un libro de registro en la calle y se inscribieron alrededor de tres mil personas, la ley nos exigía 15, por ahí me entrevistaron del canal TVU, de la Universidad de Concepción (...) cuando empezamos a salir a la calle, a poner pancartas e informar a la gente, la gente se empezó a interesar, se inscribieron empresarios, médicos, obreros, técnicos, llegamos a las noticias, porque trascendió mucho este tema”. (AM) Los medios de comunicación independientes locales y otras formas de información de contacto más directo juegan un papel en la difusión del problema y el reconocimiento y constitución de un problema colectivo. De allí nace en Movimiento Social Ciudadanos Inundados de Concepción que, saltando obstáculos, logra constituirse jurídicamente para iniciar una acción colectiva en busca de respuestas y reparaciones.

En el caso de Jennifer, “un funcionario del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) escribió el monto del subsidio en lugar del monto ahorrado, y viceversa” (JC, CDC: 2011). Por esta situación puntual queda sin subsidio. Ella no obtiene explicaciones acerca de qué ha sucedido y sólo vivencia el efecto: no le entregan su casa. Este evento afecta negativamente al proyecto familiar, prolongando un estado de malestar –vivir de allegados-, y adicionando un nuevo contexto de incertidumbre. La principal motivación de Jennifer para llevar a cabo acciones es mejorar la calidad de vida de sus hijos, y que su esfuerzo sea respetado.

Frente al problema, Jennifer fue a buscar soluciones, pero “nadie me daba respuestas, me levantaba a las 7 de la mañana, llegaba al SERVIU y que me dijeran no, si no hay nada que hacer”. (JC) Finalmente, después de hablar con el jefe territorial, llegó la explicación del error en la asignación de su subsidio: “me dijeron que se habían equivocado en tipear el subsidio, vale decir, en vez de 330 UF que me había dado el gobierno, decía 30 que era lo que yo había ahorrado, y por ese motivo no me lo podían entregar, porque había un error y que ellos no me lo iban a arreglar, que tenía que renunciar para que me lo arreglaran, y volver a postular” (JC).

Para Jennifer esta respuesta era insuficiente y constituía una fuente de incertidumbre; “si renunciaba, nadie me aseguraba que iba a salir nuevamente ese subsidio” (JC, CDC 2011). En este caso la institución no solo a nivel de OIRS (Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias), sino también a nivel de mandos medios, no es capaz de dar una respuesta que sea aceptable en términos lógicos y humanos. Frente a este escenario adverso, Jennifer se repetía cada día: “-tengo que seguir, tengo que seguir, tengo que seguir, porque si abandonaba el caso, me iba a quedar sin la oportunidad de concretar un sueño que hace tiempo estaba planeando”. (JC)

3.11 Prácticas de las autoridades frente a la solicitud de información

Paulo se encargó personalmente de acudir a cada una de las instituciones visibles del Plan de Intervención, para pedir información de lo que estaba pasando: “ante la consulta directa de la supuestas autoridades sobre esta situación, el gobierno local, la Comisaría

Nº 50, el Prefecto de Investigaciones, el Ministerio del Interior, nadie ha podido dar una respuesta con relación a dos cosas, primero: ¿qué es el plan de intervención?; segundo ¿quiénes son los responsables de este plan? y sí, no es un plan de intervención, ¿cómo se llama y cuál es su marco legal?”. (PA, Audiencia C39 10)

Tal como señala en su tesis: “ni una de las autoridades pudo dar una respuesta contundente, nítida, veraz, con respecto a metas, plazos, objetivos. Ni una sola autoridad pudo dar a conocer o explicar el respaldo jurídico que pudiese tener el proceso y, si bien es cierto, la Municipalidad de San Joaquín en específico, se conmovió con algunos de los testimonios y casos presentados e intentó apoyarlos, no hubo en los hechos una ocupación, ni demostración efectiva de la demanda ciudadana en el momento, ni después. Desde Agosto de 2006 (momento en que se iniciaron las reuniones) hasta la fecha, no ha existido ninguna respuesta formal de parte de las autoridades a las demandas de las organizaciones. Tanto así, que a diez años de iniciado el proceso, aún no se conocen quiénes serían los responsables, ni cuál es su fondo legal”. (Álvarez 2010 p.146)

Negar información en este contexto equivale a eludir responsabilidades por parte de las instituciones requeridas. Previo a la acción de los ciudadanos -uso de CPLT-, el cálculo de las autoridades tiende a considerar que la opción de no entregar la información es menos costosa, tal como muestran las prácticas.

Del mismo modo, pese al nivel de organización para demandar información, las autoridades no respondieron positivamente a las solicitudes del Movimiento Social Inundados de Concepción (MSIC), y se caracterizaron por ocupar distintas formas de “negación de información, desde preguntarnos 'para qué queremos la información', guardar silencio, hasta pasearnos y mandarnos a la punta del cerro”. (AM) Tal como indica Antonio, pese a existir “el derecho de obtener información pública, este fue violado por la autoridad”. Los mecanismos de probidad establecidos no funcionaron, dejando la sensación de que “hay garantías implícitas en la Constitución que no se respetan en absoluto”. (AM)

Esta actitud reforzaba la idea de impunidad y asimetría de poder, en que la “autoridad, estaba utilizando todo el aparataje que el Estado le da, los recursos, mantener un equipo jurídico, 'para el mal', o sea, con la firme voluntad de ocultar información”. (AM)

Por su parte, Jennifer reflexiona: “cuando una enfrenta una situación así, viene la desazón. Parece que algunos servicios públicos supieran esto, y que se aprovechan para trabajar menos. O sea, tramitan y tramitan para que las personas se aburran y se vayan, así hay menos trabajo. Pero a mí me pasó al revés, porque la burocracia y la indiferencia me dio más fuerza” (JC, CDC: 2011). Sistemáticamente en las distintas instancias del SERVIU le decían “que no era problema de ellos, que ellos no lo iban a arreglar, fue un trámite más o menos engorroso”. (JC)

Tal como señala Jennifer, la estrategia de la institución en este caso, se basa en la desmotivación de la acción, que si bien resuelve la situación a corto plazo (la persona desiste de su reclamo, la administración puede pasar por alto su error), a largo plazo fractura la relación de confianza del ciudadano hacia el Estado. Es necesario que las instituciones visualicen cuál es el costo de ignorar las demandas legítimas de los ciudadanos, y para ello, contar con mecanismos de voz es fundamental.

En síntesis, cuando existe conflicto de intereses, las instituciones tienden a incentivar la inmovilidad de los usuarios mediante la indiferencia, y las respuestas formales no significativas, poniendo a las personas en un escenario de profunda incertidumbre que resta potencia a la capacidad de agencia de la mayoría de las personas, las cuales tienden a ser adversas al riesgo.

3.12 ¿Cómo se enteran y qué esperan los ciudadanos de los mecanismos de voz?

Los pobladores organizados al interactuar con el Estado buscan exigir “a las diferentes autoridades responsabilidades y responsables visibles de las situaciones de abuso presentadas. A su vez, la pre-coordinadora y los líderes de las diferentes entidades presentes en la discusión, no pedían terminar con la Intervención, sino con los tratos abusivos de parte de la policía, en particular de Carabineros” (Álvarez 2010. p.146)

Cuando los pobladores de La Legua agotan la primera instancia a nivel de instituciones, empiezan a buscar otros mecanismos de voz o judiciales. Identificar el mecanismo de voz pertinente para solicitar información es un costo que recae en el ciudadano, y no en las instituciones. Paulo cuenta “me encuentro con un viejo conocido, Alberto Coddou. Alberto había hace poco, por otro tipo de situaciones, mandado un escrito al CPLT y le respondieron efectivamente” (PA). El acercamiento al mecanismo es a través de la red de conocidos, en este caso Paulo puede acceder al acervo de conocimiento de Alberto – abogado, experto en Derechos Humanos-, pero en caso contrario habría sido muy complejo no solo identificar el mecanismo, sino tener una idea sobre su funcionamiento.

El beneficio esperado de los pobladores al utilizar un mecanismo de voz es: reconocimiento del daño (asociado a una vulneración de derechos), identificación de los responsables, y una perspectiva de reparación. Si los mecanismos de voz logran que el Estado active estos tres niveles de reacción, los beneficios son cercanos al óptimo, sin embargo, cuando esto no sucede (no se llega a la reparación), si bien se reconoce un beneficio, éste no es completamente satisfactorio (cfr con el análisis ex-post).

En el caso del Movimiento Social Inundados de Concepción, el costo de organizar una demanda colectiva fue obtener la personalidad jurídica (conocimientos, tiempo y dinero): “constituirnos jurídicamente fue difícil, durante un año nos lo negaron, tengo todo un archivo de cartas que siempre terminaron en el silencio de la autoridad. (...) al

final apareció un mecenas que nos ofreció un ministro de fe, un notario pagado, pero con la condición de que fuera lo que la Ley exigía porque le pagaban por persona”. (AM) Pero lograr la organización formal también fue un beneficio: “lo que más me facilitó el camino, esto debo reconocerlo, sobre el tema de las inundaciones, fue la asociación ciudadana”. (AM)

En este primer momento el beneficio esperado es información para establecer responsables y revertir la causa de las inundaciones: “esperaba obtener información de carácter técnico, específico, que me permitiera profundizar en el tema que a mí me preocupaba, principalmente el tema de la inundación”. (AM) Cuando se inicio el problema (2002) no existía la Ley de Transparencia, por ende sólo a partir de su implementación a fines del 2008, este movimiento pudo contar con esta herramienta. “Por casualidad ví la Ley de Transparencia, y de ahí lo leí y estuve atento a esto. Y un dirigente que me encontré en un seminario me contó que explicarían la Ley de Transparencia, pero fue la nada misma y seguí a la persona que hizo la presentación y le pedí que me facilitara su presentación y apele al alma de lo que él hacia porque no me la pudo negar y me la entrego, y estudie la ley”. (AM)

Después de identificado el mecanismo de exigibilidad de información pública, es cuando se inicia la solicitud de amparo frente a CPLT.

Los costos de reclamar Jennifer son altos, porque en términos objetivos requiere tiempo e información poder salir de la incertidumbre. La demanda de tiempo que requiere el averiguar qué ocurrió, la vulnerabiliza en otro aspecto de su vida: el laboral. Jennifer debe pedir permiso en su trabajo, dar explicaciones y además dejar de percibir parte de su renta variable al ocupar su tiempo de trabajo realizando las averiguaciones. Adicionalmente, se quiebra su rutina y tiene que organizar otra forma de cumplir con sus hijos, escenario complejo que deriva en stress y tristeza.

El tiempo invertido además no parece tener resultados, ya que ella en este primer proceso siente: “que mis palabras chocaban contra un muro. Me sentí muy impotente” (JC, CDC: 2011). Su credibilidad también es cuestionada por su madre, que no comprende qué ha acontecido, y que cuestiona a su hija por no obtener la casa y seguir allegada en su hogar. Jennifer en esta primera instancia de reclamo se sintió completamente invisibilizada, y profundamente decepcionada del SERVIU: “yo esperaba que me dieran una solución, (...) ellos en definitiva me dijeron que tenía que renunciar, que tenía que esperar otro año, siendo que a uno cuando renuncia al subsidio después te castigan y tienes que estar 2 o 3 años esperando de nuevo”. (JC)

El beneficio esperado de continuar la acción fuera de los mecanismos de primera instancia, es lograr que se repare el error y por fin obtener su casa.

Dada la magnitud de los acontecimientos, muchas veces las expectativas de las personas exceden las atribuciones de los mecanismos de voz (que cuentan con una exigibilidad aun muy débil) y dependen de otras instancias (como el poder judicial o la alta dirección de las instituciones cuestionadas). Por ello, es en el proceso de reclamo donde las personas confrontan sus expectativas y evalúan el sentido de la acción.

3.13 La operación del mecanismo de voz: el CPLT

Una vez iniciado el proceso de amparo ante el CPLT, este tiene distintos momentos. Los principales son el ingreso del amparo, la audiencia y las respuestas de las instituciones tras el fallo del CPLT, que ejemplificaremos con el caso de La Legua. En este proceso los pobladores no participan directamente –la exigencia de una personalidad jurídica, se transforma en una barrera para la acción colectiva-, y es Paulo quien vivencia las incertidumbres y toma las decisiones.

“Sin mayor crédito hago el trámite por internet, con los antecedentes que yo tenía, en términos bien generales porque al principio era si se aceptaba o no la solicitud de información, y no me acuerdo claramente cuánto tiempo habrá pasado, quizás un mes, o un poco más, porque yo me acuerdo que los trámites los inicié en diciembre del 2009, y en enero me llegó la primera respuesta (...) me decían que tendría que adjuntar más antecedentes en el caso que proceda, etc. Entonces documenté la información con testimonios que yo había recogido de los pobladores. Yo tengo 50 testimonios de violación de los derechos humanos ocurridos entre el año 2003 hasta el año 2009. Hablan de las circunstancias vividas, de las personas involucradas, de las consecuencias de la situación. Yo presenté 10, que hablaban en términos generales pero al mismo tiempo permitían a mi parecer dar cuenta de los aspectos que sentía eran sistemáticos o reiterativos como conducta o prácticas de los Carabineros y de la Policía de Investigaciones. Al mismo tiempo adjunté información de prensa”. (PA)

El primer costo de este proceso es cumplir los requisitos formales, pues tal como Paulo indica: “uno podría preguntarse si los pobladores hubiesen tenido el tiempo para desarrollar los antecedentes que se suscribieron a la causa (...)”, en un contexto donde “la gente, vive apurada por las necesidades más concretas que es el derecho al trabajo, a una calidad de vida decente”. (PA) En términos objetivos reunir los antecedentes significa tiempo, desde la subjetividad el costo asociado es ampliar el horizonte temporal en un marco de supervivencia donde prima el día a día.

La primera parte del proceso es por internet: “la respuesta a nivel virtual, porque te llega por mail y al mismo tiempo por carta certificada, pero el interlocutor es invisible”. (PA) El costo de este proceso virtual es que no hay contrapeso entre la inversión y las expectativas de acción. El poco conocimiento del proceso, sumado a la falta de acompañamiento real, es un desincentivo para continuar con el amparo.

Finalmente, “me llegó una cita a un comparendo en este caso con apoderados del Ministerio del Interior y de la Subsecretaría General de Gobierno, mi representante y yo. Pero yo no tenía representante, y yo ignoraba completamente el contexto en que se iba a desarrollar esta cuestión”. (PA)

En consecuencia, y tomando en cuenta los costos ya señalados, el problema principal de esta etapa es que en ningún momento se reduce el nivel de incertidumbre del usuario del mecanismo.

Respecto de la audiencia, Paulo señala que “me imaginé algo totalmente informal, como que me iban a decir “hola hola, aquí estai, a y tu hiciste...”. “Tenía una idea muy distinta quizá en términos del espacio, del lugar, de la gente. Yo llegué al lugar, y me senté entre el público, así de ignorante... Y después entran los jueces, se ponen de pié, una serie de cuestiones en las cuales yo no quería participar. Ingreso a una mesa, me preguntan si traje abogado, no, si quería uno, no, y una chica se sentó atrás mío y me dijo “yo voy a hacer tu apoderado, por cualquier cosa me preguntai a mí”. Y a mí me parecía extraño, porque cómo le iba a preguntar ahora, después de tantos meses que llevaba esta cuestión que ella ni siquiera conocía muy bien -pensaba yo-, lo que estaba haciendo, lo que yo intentaba hacer. Y por otra parte estaban los apoderados de ambos ministerios, con algunos representantes de ellos afuera... Y empezó la audiencia”. (PA)

La primera parte de la audiencia sigue desarrollándose en incertidumbre y provocando que Paulo se sintiese “muy extraño, ignorante del procedimiento, y muy sólo en ese espacio”. (PA) Los costos subjetivos de no conocer los procedimientos es el sentirse en desventaja en una instancia decisiva. “El Presidente... me pregunta si ratifico mi denuncia, y tenía diez minutos para contestar, lo intenté hacer ordenadamente, y luego claro, vienen las respuestas, otros diez minutos de parte ellos, unas intervenciones de parte de los jueces que tenían la documentación que yo había entregado, la información de prensa, etc., que utilizaron y que para mí eso esperaba positivamente lo que podría haber sucedido”. (PA)

Aquí se reduce por primera vez la sensación de incertidumbre y asimetría, ya que Paulo se transforma en un actor activo del proceso, con capacidad de replicar de igual a igual los argumentos de su interlocutor, y además con la posibilidad de ser escuchado por los Consejeros. Es en este momento en que pasa a percibir los beneficios de la acción: “todo era mejor que mis expectativas, porque mis expectativas eran muy bajas. Yo pensé que este organismo del Estado, organismo público, el Estado es el que viola los derechos fundamentales de la gente en La Legua, la respuesta del Estado por tanto iba a ser una respuesta por lo menos dilatoria. Lo que estaba pasando ahí, lo que yo estaba escuchando ahí por parte de los jueces, era un motivo de expectación positiva, porque tanto la referencia a la documentación que hicieron, como de los comentarios que realizaron, se acompañaba mucho en los sentidos que yo buscaba que fuese lo que se estaba presentando allí.”. (PA)

A continuación presentamos una síntesis de la Audiencia para comprender por qué Paulo empezó a percibir los beneficios del mecanismo de voz:

- Paulo Álvarez quiere saber: “¿Qué es el Plan de intervención?” y “Quiénes son los responsables de este Plan, y cuál es el formato o el marco de este Plan” (Audiencia C39 10).
- Manuel Pérez, el asesor jurídico de la Sub-Secretaría del Interior, responde: “El Plan de intervención como tal, formalmente, no existe” y que “es importante distinguir los modos que se comunican ciertos actos, ciertas políticas, programas y acciones de lo que existe a la luz del derecho. Él no niega que ambos gobiernos lo hayan nombrado, pero eso no significa que dicho Plan exista propiamente tal. Menciona que puede ser un “nombre de fantasía”, pueden existir políticas que mencionen un Plan de Intervención, pero no existe en ningún decreto”. Finalmente Pérez “distingue lo que existe formal y jurídicamente en el Ministerio y aquellos “nombres de fantasía” que recibe una acción o política para facilitar la comunicación y el entendimiento de la población y cree que éste puede ser el caso del Plan de Intervención” (Audiencia C39 10).
- El Consejo, ante la respuesta de Manuel Pérez “reitera la importancia de respetar la audiencia, ya que todos son abogados y están frente a un ciudadano, ya que todo lo dicho en esta audiencia quedará en el registro público”, recuerda que “hay una declaración hacia los Derechos Humanos, sobre como la policía está tratando a los ciudadanos y para él es un tema que se debe tratar con seriedad”. E indica “la responsabilidad de política pública que le corresponde al Ministerio del Interior en el caso” (Audiencia C39 10).

Finalmente el Consejo, a través de su Presidente Raúl Urrutia, le pide al Ministerio que les haga llegar esta información en concreto en un plazo de 3 a 5 días.

3.14 La operación de los mecanismos de voz: la CDC

Como renunciar al subsidio “era la única solución que ellos me daban, ahí fui al SERNAC. El SERNAC me dijo que ellos no veían esos temas del SERVIU, una entidad estatal como el SERNAC le iba a tirar las orejas al SERVIU, no podían, pero sí podía ir a la Comisión Defensora y ellos me podían ayudar a arreglar el tema”. (JC) Así, Jennifer conoció e inició el proceso de mediación de la Comisión Defensora Ciudadana.

“Fui para allá, me anotaron todos mis datos y me designaron un abogado, el abogado le envió al Presidente de la Comisión Defensora un oficio y él con ese oficio alega que me arreglen el subsidio”. (JC)

En el caso de Jennifer, la Comisión Defensora Ciudadana “invocó el derecho ciudadano a la corrección de errores u omisiones cometidos por la autoridad” (CDC 2011).

La primera respuesta a este oficio “fue negativa, luego mandamos un segundo, y fue un nuevo no”. (JC) Después de la segunda negativa, el terreno se puso más difícil para Jennifer: “me llamaron (de la Comisión) y me dijeron –“no, no se puede”, y yo me paré y fui a hablar con el abogado, le dije que de qué le servían todos los años de estudio si no me estaba solucionando el problema, porque igual se demoró y no sé qué hizo, me dijo que iba a mandar el último oficio, que si ya no lo arreglan no podía hacer nada. Ahí me estaban cerrando las puertas y ahí yo le dije –“de qué me sirvió venir para acá si yo vine para que me solucionaran el problema y me voy a ir con la respuesta de que no me arreglaron nada”. (JC)

Estas dos primeras respuestas ponen a Jennifer en una encrucijada, porque debe decidir si renuncia al subsidio y postula nuevamente, o bien sigue con su reclamo: “la tercera vez que se presentó el oficio, se estaba acercando la fecha de la nueva postulación y en la Cooperativa me decían que renunciara al subsidio, que volviera a postular, que eso era en Septiembre, creo que son las segundas postulaciones, y yo no sabía qué hacer porque me decían que habían mandado un tercer oficio. Se demoraba aproximadamente un mes en la respuesta y no sabía si renunciar o no porque, imagínate me hubiese salido en la tercera un no, que hago, me quedo sin postulación, me quedo con un no de respuesta y me quedo sin mi casa”. (JC)

En síntesis, los mecanismos de voz muchas veces no dan las respuestas buscadas en sí mismas, sino que dan herramientas para lograr esas respuestas. Como veremos a continuación, el CPLT y la CDC son la primera etapa de un largo camino.

3.15 Las respuestas

Después de un largo proceso y tras el fallo del CPLT, finalmente llegan las respuestas que Paulo esperaba: “Una carta muestra que Carabineros tiene clarísimo quiénes, dónde y cómo. Entonces uno dice, bueno, ¿y por qué tenemos problemas? Y por otra parte la respuesta de Carabineros en Diciembre del año pasado ante este tipo de hechos fueron siete páginas, cuyo título era “Respuesta parcial al acceso de información requerida por Paulo Álvarez Bravo ante el CPLT por parte de Carabineros”. De las siete páginas, la mitad esta censurada con negro, textual. Te dan una respuesta, por tanto, que tú adivinas, y donde ellos insinúan que tienen identificados los traficantes, los lugares donde viven, los tipos de armas que ocupan, todo. Entonces uno se pregunta, como se lo pregunta tanta gente durante todos estos años, ¿y por qué seguimos así? La respuesta trae la constatación de que algunos mecanismos están diseñados para no operar, y por ende no tiene sentido diez años de intervención para terminar en un punto más atrás que la situación inicial”. (PA)

Con respecto a la resolución, señala que “ninguna de las respuestas contestó la pregunta. Si estuviésemos haciéndole clases, o estuviésemos evaluando a los alumnos participantes, todos sacarían insuficiente. Contestan lo que quieren. Entonces en ese

sentido, lo que cabría nuevamente es hacer un reclamo ante el Consejo y decir que tú no estás contento con la información, pero hasta ahí llegas.” (PA)

“Todas las respuestas que dieron durante un año son dilatorias, parciales, arrogantes. Y desde ese punto de vista todos lo hacen bien. El papel aguanta todo. Yo tengo 287 páginas de la respuesta del Ministerio del Interior, es increíble. 287 páginas donde te contestan lo maravilloso que ha sido el Plan de Intervención que ellos han implementado. Yo me imagino que ellos están contentos. (...) No son capaces de articular el sentimiento de la gente, y cuando son capaces posiblemente quedan en estado de *shock*.” (PA)

Queda así manifiesta la baja acción resolutoria del CPLT que, pese a los esfuerzos, depende de la voluntad de las instituciones que supervisa. La respuesta entregada a Paulo Álvarez vuelve a cumplir el adagio que ha caracterizado a la institucionalidad latinoamericana desde sus orígenes: ‘se acata, pero no se cumple’, demostrando la debilidad de los mecanismos de voz que los ciudadanos tienen para exigir al Estado que responda por sus actos.

En el caso de Antonio, al inicio la relación con el CPLT fue de ensayo-error y aprendizaje: “hay una solicitud que presenté sabiendo que me la iban a rechazar, porque estaba esperando el informe y aprendí mucho de ello, de hecho esa solicitud vino después de un éxito, pero más contento estuve con el rechazo porque el informe llegó acabadísimo, por correo y por carta, y en el correo me llegaron cosas distintas a la carta, pero entre ambos aprendí más que en el éxito. Hay varias solicitudes que partieron en fracaso, antes de la Ley, y cuando ya estaba iniciada, pero de cada fracaso nos estamos acercando a pasitos cortos al objetivo”. (AM)

“De todos los recursos de amparo que pusimos ante el Consejo de la Transparencia, básicamente todos concluyeron en que se nos entregó la información”. (AM) Sin embargo, el proceso no fue completamente satisfactorio: “Vemos un cambio de actitud en la autoridad, nos están acogiendo nuestros amparos, nos están aclarando nuestras dudas, pero nos responden con respuestas que quedan en el aire, como por ejemplo, antes de los veinte días nos llega la respuesta de una autoridad, a la cual estamos solicitando información, diciendo que ella ha puesto en conocimiento a tal y cual servicio para que ponga esa información a nuestra disposición, y pasan los días y esa información no llega. Es una manera en que nos están *baypasseando*”. (AM)

En definitiva, gracias al enorme poder de organización y cohesión de los ciudadanos es que logran conocer la relación entre las decisiones de las autoridades y los desbordes del río, y no por mediación del mecanismo de voz. “Un informe dice que la causa fundamental de las inundaciones es el relleno del río, autorizado por la alcaldesa de Concepción (...). Este informe se consigue por debajo de la mesa gracias al Señor Lapostol, el que teniendo mucha relación con las inmobiliarias, con el Consejo de

Desarrollo Regional, con la Municipalidad y todo eso, entendió cual era la causa fundamental de las inundaciones, y él solicita a Contraloría que elabore un informe sobre ciertos aspectos de la inundación que dicen relación fundamentalmente con unos rellenos de cuarenta y ocho hectáreas que hicieron al lecho del río Andalién, muy cercano al sector donde yo vivo en Collao. Ese informe cuando sale es lapidario para la Municipalidad y para el Ministerio de Obras Públicas, lapidario, pero cuando sale el informe, crees que alguien se enteró, nadie. El informe ordena a la municipalidad instaurar un sumario, pero pasan los años, y esto no ocurre, porque están todos callados”. (AM)

En el caso de Antonio Mena la información existe, y el diagnóstico también, pero simplemente desaparece, es inidentificable e inaccesible para los ciudadanos afectados. Simplemente es enterrada.

Durante los siete meses del proceso la situación de Jennifer era cada día más tensa. Luego de cumplir su jornada laboral de 48 horas semanales, en sus días libres tenía que salir de casa con sus dos hijos para no enfrentar los cuestionamientos y recriminaciones de su madre. La negativa de los dos primeros oficios demuestra que existe una rigidez en la institución para responder y asumir sus errores; la falta de lógica de la respuesta del SERVIU termina profundizando los problemas del usuario. Es necesario que medie una tercera institución (CDC) para que la práctica sea corregida, no sin antes volver a presentar una férrea resistencia: “tres semanas después del tercer reclamo (fines de Agosto) me llamaron de que tenía que llamar a una persona del SERVIU y él me iba a corregir el error, y eso no se demoró ni dos semanas. Yo meses esperando una respuesta y de repente ahí ya lo cambiaron, borraron, copiar, pegar y listo, sería el error”. (JC) Jennifer necesitaba un documento y no bastó con la llamada telefónica: “cuando me dieron la respuesta llegué al SERVIU y vi el papel ahí, fue un alivio”. (JC)

Después del largo y angustioso proceso, Jennifer obtuvo el beneficio esperado: “que me entregaran mi casa, un bienestar familiar porque estoy tranquila ahora, en mi casa, con mis hijos, no como antes que andaba de una casa en otra. La tranquilidad psicológica”. (JC)

3.16 Evaluación personal: ¿Sabiedo todo lo que pasó, volvería a intentarlo?

Paulo expresa que CPLT como mecanismo de voz “me abrió a la esperanza de que ese tipo de instancias, por ejemplo, no solamente son necesarias sino también útiles. Pero al mismo tiempo esas instancias son limitadas en la medida que no puedan generar un cambio en lo que ha generado esta demanda.” (PA)

Pese a que Paulo se sintió escuchado, y que mediante el CPLT pudo obtener dos beneficios: el reconocimiento en términos institucionales del problema e identificar a los responsables políticos del Plan de Intervención, la reparación sigue pendiente. “El CPLT

se ve bastante limitado en sus prerrogativas, porque en rigor, las prácticas abusivas de Carabineros se mantienen, las policías actúan en general con mucha impunidad, y hay una manera de hacer política vacía de sentido y también de proyecto en relación a la realidad que la gente vive. Entonces se reproduce un sistema perverso que se mantiene por el discurso: seguridad, integridad, el fin de la delincuencia, puerta giratoria, ese tipo de conceptos, pero que en los hechos el Estado participa activamente en su reproducción generando en los lugares donde los signos de violencia son constantes, otro tipo de violencia, y por tanto agregando a la violencia histórica un aspecto estructural con que se construye la vida. Y eso por tanto yo sé que rebasa una instancia determinada, pero lo que te quiero decir, es que si fuesen resolutivas las definiciones del Consejo, las respuestas que me dieron los distintos organismos e instituciones no serían tan parciales y yo diría, despreciativas, como lo fueron”. (PA)

Es por eso que Paulo ante la pregunta acerca de si volvería a utilizar el CPLT, responde en forma condicional, señalando que si existiera “algún arraigo posible, un sustento real (...) si ese acervo estuviese, si esa complicidad social existiese”, volvería hacer el proceso. Pero considera que por ahora esas condiciones no están dadas, y por eso sin “agotar la posibilidad” de recurrir nuevamente al CPLT cree que este tema preferiría resolverlo en “otras esferas”. (PA)

La evaluación que hace Antonio del proceso es que en términos del problema concreto, la organización ha logrado un ‘segundo mejor’: “hemos logrado una mediana solución a nuestras demandas, no es la solución óptima, pero hay que entender que nosotros tenemos que estar a la par de otras organizaciones que están dispuestas a negociar. Hoy existen garantías medianas por lo menos en el mediano plazo de que no nos vamos a volver a inundar. Ante un cambio climático, nosotros sabemos que el peligro persiste, pero eso ya es más a largo plazo”. (AM)

Es interesante resaltar que el proceso de inundación era reversible y dependía directamente de la voluntad de la autoridad. En otras palabras, si el proceso era reversible, es porque también era prevenible. Respecto al rol del CPLT en esta solución de mediano plazo, Antonio señala que la Ley de Transparencia “ha sido un instrumento efectivo, eficiente para presionar a la autoridad a entregar información. Insisto, hoy la autoridad está aplicando mañas, no todas, algunas, hay otros que tozudamente se resisten, como las municipalidades, pero hoy indudablemente no hay ninguna autoridad que guarde silencio frente a nuestra solicitud”. (AM)

Tras el proceso de aprendizaje del amparo ante el CPLT, Antonio y el movimiento sienten que han ganado la capacidad de hacer exigible la información de los organismos públicos: “Hoy sé lo que quiero, sé dónde buscarlo y sé cómo pedirlo, sé cómo pelear la información, con mañas y con todo, sé cómo pelearla”. (AM). Esta capacidad de obtener información estratégica para lograr el ciclo de identificación-responsabilización-reparación ha sido transferible a otros ciudadanos en problemas, proyectando el valor de la experiencia más allá de un evento concreto: “El mayor peso que está teniendo la organización de inundados, es que ha crecido la asesoría que nosotros prestamos a otras

organizaciones, inclusive fuera de la comuna, a nivel regional, hemos llevado nuestra experiencia para afrontar este problema, así como asesoramos a gente de Talcahuano, de Hualpén, de Arauco, hoy día con el tema del terremoto y tsunami, básicamente hemos recorrido toda la región, llevando nuestro tema y poniendo nuestra disposición al servicio de las otras organizaciones”. (AM)

Antonio sin duda volvería a acudir al CPLT: “voy a hacerlo, tengo preparados algunos, tengo alrededor de 10 solicitudes, algunas van a ser bien polémicas, tienen que ver con la reconstrucción.” (AM)

Antonio Mena cree, como Paulo Álvarez, que “la Ley de Transparencia hay que complementarla con otras leyes y en ese sentido no basta”. Pese a ello concluye que “La Ley de Transparencia está en proceso de transformación: la maduración que están teniendo ciertas autoridades y ciertos servicios, hay muchos en proceso de maduración, por las respuestas que nos dan nos damos cuenta de este cambio en la Ley de Transparencia, muchos casos para *baypassearla*, no para respetarla, pero está bien, que hagan eso, a mí lo que me preocupa es lo que hacen mis vecinos, mis socios, mis dirigentes vecinales, en eso también estamos madurando, hemos hecho numerosas capacitaciones, hemos ido a Arauco, hemos ido para el lado de Chillán, hemos recorrido toda la intercomuna, y todavía falta, yo conozco a cientos de dirigentes y me hago responsable de haber capacitado a una cincuentena, ahora vamos a hacer una charla en la Universidad del Bío-Bío sobre la Ley de Transparencia, hay muchos interesados sobre este tema, pero lo que falta madurar fundamentalmente aquí es la conciencia ciudadana”. (AM)

En la evaluación ex post de Jennifer hay una reafirmación a su auto eficacia: “cuando uno quiere las cosas, cuando uno persevera, puede tener los objetivos que uno quiere, porque si yo no hubiese estado ahí, si no le hubiese alegado al abogado, porque el abogado me dijo que ya no se podía hacer nada, también me estaba cerrando las puertas, y yo quede mal en un momento, pero seguí, seguí hasta que me dijeron ya, aquí está tu casa”. (JC) Esta reafirmación es dada por la existencia del mecanismo de voz (CDC): si sólo existiesen los mecanismos de primera instancia (institucionales) probablemente Jennifer se sentiría profundamente frustrada, porque no hubiese encontrado la solución que necesitaba.

Existe además una profunda crítica hacia las instituciones: “lo que yo saco en limpio es que hay que reclamar hasta conseguir lo que uno considera justo. Y también, creo que este servicio y todos los que han causado un daño así, deberían ponerse la mano en el corazón, ser auto-críticos y reformularse. No puede ser justo que achaquen un error de ellos a otra persona, sin considerar todo lo que hay detrás. No se trabaja con números, se trabaja con personas, y las personas tienen sueños, familia, necesidades. O sea, no corresponde porque es inhumano. A nadie le doy lo que me pasó. Me gustaría ver una actitud autocrítica, ver que se preocupan de que esto no le vuelva a pasar a otra persona” (JC, CDC 2011).

El mecanismo de voz permite encausar la crítica hacia las instituciones en una acción concreta orientada a la reparación del daño, por eso la CDC es muy bien evaluada: “porque se focalizan en la gente, en la red de sus problemas y lo solucionan, no es agradable que si a uno le dan el subsidio, que le den algo a uno y después se lo quitan, no corresponde, pues igual somos personas y tenemos mucha gente detrás nuestra”. (JC)

Es relevante notar el contraste que hace Jennifer del enfoque institucional del SERVIU, donde importan más los procedimientos que las personas, y el de la CDC, que se “focalizan en la gente”. Ella siente que la CDC va más allá del problema concreto que resuelve, devolviéndole su rol de ciudadana: “obviamente porque me ayudó a tener lo que yo quería, me ayudaron en lo que yo quería y lo que yo me había ganado como ciudadana de este país, me ayudaron a obtener lo que ya tenía. Cuando nadie me escuchaba, ellos me escucharon”. (JC)

Reconoce que el problema con el SERVIU fue también una oportunidad para aprender otros mecanismos institucionales, y proyecta el uso de este conocimiento en futuros conflictos: “si yo no hubiese conocido la Comisión Defensora Ciudadana jamás hubiese sabido qué hacían ellos. Gracias a todo este problema que tuve los conocí, sé que cuando tenga un problema con alguna institución estatal ellos me lo pueden solucionar y de hecho es gratuito, no cobran nada, es sin fines de lucro, una institución sin fines de lucro del Estado, porque es del Estado también”. (JC)

En síntesis, gracias a la experiencia vivida Jennifer siente que “mi calidad de vida mejoró bastante porque, de vivir el día a día con la inestabilidad de que al otro día me podían echar de la casa, de que no me querían ver en mi casa, a estar tranquila en mi casa, cambia demasiado”. (JC) Y gracias a esta sensación de bienestar frente a la posibilidad de volver a ocupar la CDC en el futuro indica: “sin ninguna duda, no tendría ninguna duda en volver ahí”. (JC)

Pese al alivio, el retraso que trajo este error, tuvo consecuencias negativas para Jennifer: “mi hijo cumplió ahora 8 años y la Javiera va a cumplir 5. Igual era complicado porque no sabía si matricularlos en otro colegio o dejarlos en el mismo que estaban, porque no sabía cuándo me entregaban la casa, tenía todo listo, pero por ese pequeño detalle no me pasaban mis llaves. De hecho mi hija se quedó sin matrícula, mi hija entraba a pre-kindergarten, y se quedó sin matrícula, porque yo me cambié de casa en Noviembre aproximadamente, cuando me la entregaron, y en ese momento ya no habían matrículas, se quedó todo el año en la casa, perdió un año. Igual afecta harto en la vida de uno porque, cuando uno tiene hijos no está sola, a una sí le afecta, pero a un niño le afecta más, imagínate el hecho de que mi hija ahora no esté estudiando, igual le afecta, es un año que perdió, de tener compañeros, y eso que ella estaba acostumbrada a su jardín”. (JC)

Nótese, sin embargo, que en ninguno de los casos hay una reparación de los daños causados ni son sancionados los responsables. Los usuarios están satisfechos porque se

les han dado ciertas garantías que no les volverá a ocurrir (Antonio) o se ha corregido el error (Jennifer), pero no retroactivamente, es decir el malestar que vivieron y que los llevó a recurrir a los mecanismos no es reparado. A Paulo, en cambio, no se le han dado estas garantías, puesto que la situación, más estructural de no respeto de garantías mínimas, permanece. Sólo se ha hecho más visible y ha quedado más expuesta el sin sentido de la acción estatal en su comunidad.

En su fuero interno, Paulo indica: “siempre me he sentido, sobre todo a partir de esos momentos concretos, que estoy peleando con un monstruo que no puedo vencer. Y no estoy peleando yo, estamos simplemente dando cuenta de una situación de continuidad sistemática de violación de Derechos Humanos que ocurre históricamente en la población La Legua y en otros sectores empobrecidos y pobres y populares, estigmatizados desde la perspectiva histórica, y en términos bastante elocuentes en algunas coyunturas que han quebrado las posibilidades de configurar y construir juntos lo que se llama un país”. (PA)

El mecanismo brindado por el CPLT “me generaba cierta esperanza, esperanza de no sentirnos tan solos, y a la vez ser un vaso comunicante a una realidad que yo entendía que no solamente operaba porque la política pública ajena y desquiciada lo había decidido”. (PA) Paulo tiene la convicción de que lo que busca es razonable y justo, sin embargo no está seguro de la autoeficacia de su capacidad de agencia frente a los mecanismos formales que le ofrecen, dado que “el Estado y los Ministerios que son parte del gobierno de nuestro país, dejan las grandes responsabilidades en la sociedad civil, lo que implica casi actos de heroísmo que llevan a una sobre-explotación de las capacidades humanas, que solamente son posibles en la medida que tú seas muy fuerte desde el punto de vista psicológico y espiritual para poder sostenerlas. Y perdón, yo no estoy diciendo que yo lo soy, si lo fuese podría insistir en ese tipo de cuestiones, en muchos aspectos me siento roto”. (PA)

Poder recurrir a estos mecanismos no sólo exige tener acceso a información con que no cuentan todos los ciudadanos, pues según el CPLT el 76,1% de los ciudadanos/as no conocían la Ley de Transparencia que obliga a los organismos públicos a dar a conocer la información pública (CPLT, 2011, p. 21). También su operación requiere una gran capacidad de agencia, que implica poner en juego la percepción de auto-eficacia, el liderazgo, y los referentes significativos que se combinan para movilizar las capacidades con que cuentan los ciudadanos. En este sentido, acabamos de conocer los recuerdos de personas excepcionales en trayectorias de excepción, no comparables con la media de la ciudadanía.

3.17 El difuso limite entre lo público y lo privado

A partir del recuerdo de las experiencias narradas por Paulo, Antonio y Jennifer, podemos acceder una visión un poco más compleja de las relaciones existentes entre lo público y lo privado en nuestro país.

El Informe de Desarrollo Humano 2012 indica que un 74% de los chilenos encuestados declara que la felicidad depende de sí mismo, contra un 15% que opina que la felicidad depende de condiciones sociales. De alguna forma en Chile tendemos a refugiarnos en las capacidades individuales y en la familia, desconfiando de las instituciones, organizaciones y aspectos relacionados con 'lo público'.

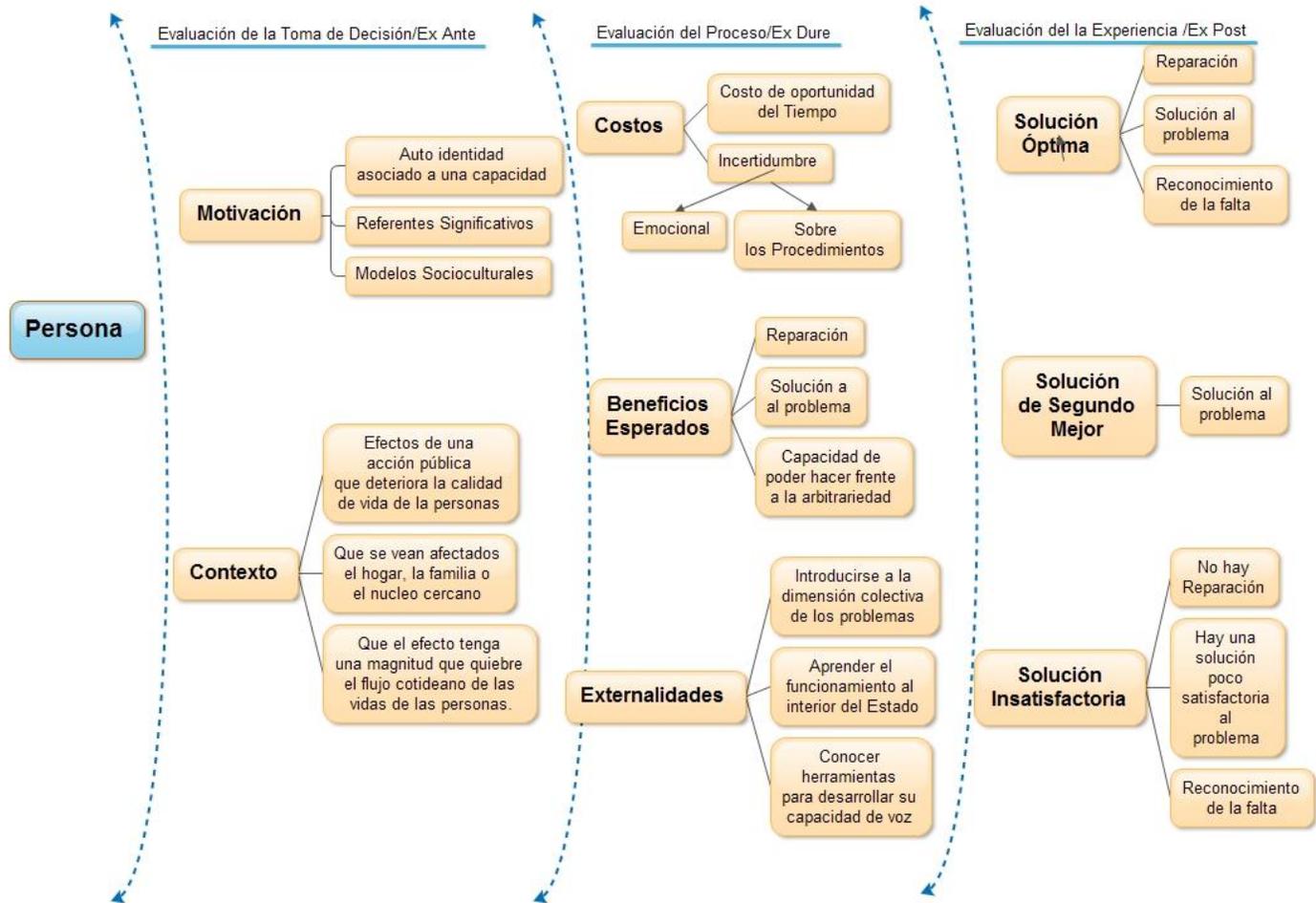
Sin embargo, cuando lo público se introduce y afecta a nuestra cotidianidad en forma drástica, las personas tienden a reaccionar defensivamente, protegiendo los valores centrales en nuestra sociedad: la familia y el hogar, pues en un segundo momento esta reacción defensiva primaria se reorienta hacia lo público en búsqueda de soluciones, explicaciones y responsabilidades.

Desde la perspectiva de los afectados, lo público adquiere una connotación axiológica; positiva, cuando se encuentra y se hace parte de una comunidad de afectados, y negativa cuando experimenta las disfuncionalidades de la burocracia.

En este escenario, los mecanismos de voz permiten reconciliar a los ciudadanos afectados con un sentido de justicia de parte del Estado, por cuanto reintroducen principios de equilibrio en aquello que ha sido corrompido por su actuación disfuncional.

Esquema 4

Síntesis Capítulo III



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4. Instituto Federal de Acceso a la Información, México

Nos parece importante indagar en otras experiencias nacionales de implementación para el acceso a información pública³², con el objetivo de realizar un análisis comparativo que nos permita contar con una mirada compleja a nuestro objeto de estudio.

En el contexto actual de Globalización, la producción de conocimiento requiere ir llenando vacíos que han existido entre las realidades nacionales latinoamericanas, especialmente entre los países de Norte y Sur América, como en el caso de México y Chile, dado que hay aprendizajes que deben ser transferidos, aprovechando que compartimos una matriz de desarrollo histórico.

Ambos países son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual México es parte desde el año 1994, y Chile a contar del 2010.

Esta organización impulsa a sus países miembros a tener acciones coordinadas para el fortalecimiento democrático. En cada ingreso³³ se le exige a cada nuevo país miembro³⁴ implementar reformas modernizadoras, tales como una Ley Acceso a la Información Pública.

Pese a que los países miembros poseen elementos en común, existen marcadas diferencias entre ellos. Mientras que los países fundadores son considerados ‘desarrollados’ con índices de Gini considerablemente bajos, en nuestra región se presenta una sostenida desigualdad (ver cuadro 8).

Los modelos institucionales promovidos por OCDE provienen de sociedades con menor desigualdad, y por ende con una menor base de asimetrías, por lo que es interesante analizar qué pasa cuando estas instituciones se implementan en otros contextos.

Pensamos que la experiencia de Chile puede ser comparable con la de México, dado que provienen de una matriz similar (modelo de administración del imperio español), poseen índices de desigualdad similares (Gini 51 y 55 respectivamente) e implementaron hace menos de 10 años una ley de acceso a la información pública.

³² Las leyes de acceso a la información, en la experiencia internacional, responden principalmente a dos tipos de motivaciones. Por un lado, son demandas sociales para democratizar y constitucionalizar un derecho social, y fortalecer la participación de la sociedad civil en la vida pública (Roberts, 2006; Riley y Relyea, 1983; Robertson, 1999; Abramovich, y Courtis, 2000). Por otro, responden a un cambio organizacional y la reordenación de las estructuras del poder público, el manejo de archivos y el buen gobierno (Robertson, 1999; Chapman y Hunt, 1987; McDonald, 1998). En: (Luna, 2008)

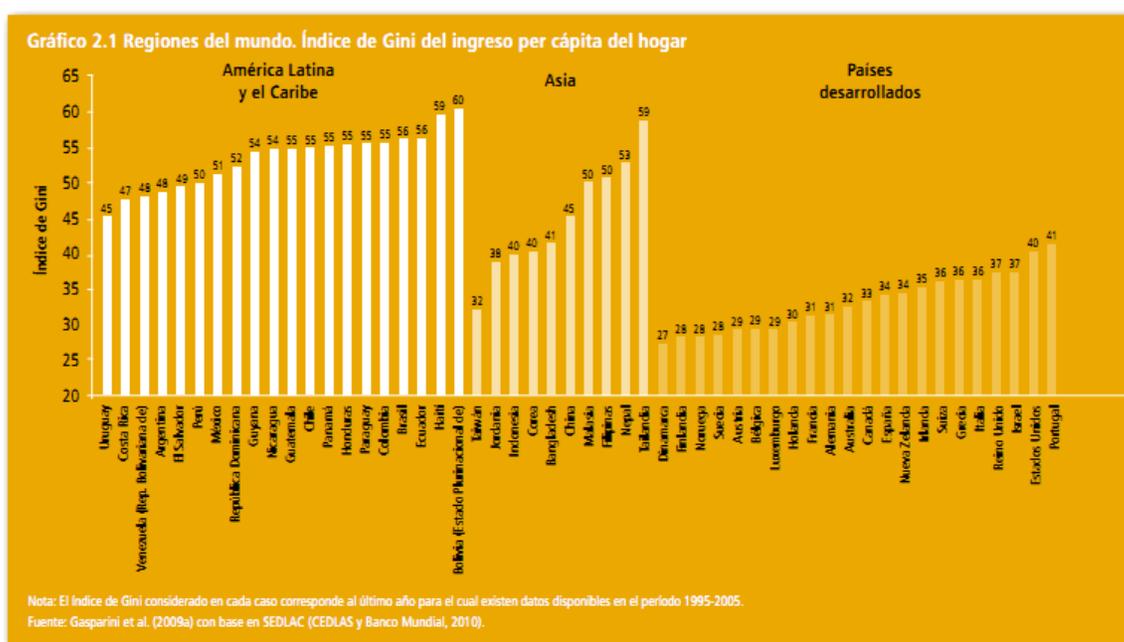
³³ Son 20 países miembros que adhirieron a la «Convención de la OCDE» en 1960, estos son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

³⁴ Son 14 países del mundo que se han incorporado desde 1961; en Latinoamérica México (1994) y Chile (2010).

Además, ambos países optaron por el modelo institucional OCDE³⁵ de una agencia reguladora independiente, formando el IFAI en México (2002) y el CPLT en Chile (2009). Sin embargo, lejos de las condiciones originales de su implementación, las idiosincrasias de cada país irán marcando las características e impactos porque, más allá de las leyes, las inercias culturales juegan un rol preponderante.

Este capítulo realiza una comparación entre la experiencia del CPLT en Chile y el IFAI en México. En primer lugar se presenta el caso del IFAI.

Cuadro 9. Regiones del Mundo. Índice de Gini (ingreso per cápita hogar)



Fuente: Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 (p.26)

4.1 Acceso a la Información en México

El Instituto Federal de Acceso a la Información de México (IFAI) es creado el 2002 para implementar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental³⁶, en las 250 entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.³⁷

³⁵ Alemania, Bélgica, Canadá, Escocia, Estonia, Francia, Hungría, Inglaterra, Irlanda, Islandia, Japón, Portugal y Suecia

³⁶ Entra en vigencia el 12 de junio 2003.

³⁷ Incluye a la Presidencia y la Procuraduría General de la República.

Tanto la promulgación de esta Ley, como la creación del IFAI se enmarcan dentro de las acciones de fortalecimiento institucional requeridas por OCDE para ser incorporado a su organización.

El IFAI es el encargado de garantizar: (i) el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental; (ii) la protección de los datos personales (que estén en manos del gobierno federal o de particulares); y (iii) resolver los reclamos sobre las negativas de acceso a la información de las dependencias o entidades del gobierno federal.

Sus principales facultades son: interpretar en el orden administrativo la Ley; conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; establecer criterios en materia de clasificación, protección de datos y organización de archivos; capacitar a los funcionarios públicos en estas materias; promover los beneficios del manejo público de la información gubernamental; cooperar con los sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, y sus órganos de acceso a la información, mediante acuerdos.

La implementación de esta Ley se ha guiado por los siguientes criterios: (i) toda información gubernamental es pública; se favorece el principio de publicidad, no hay límites para acceder a documentos del pasado, pues para que haya acceso a los documentos estos en primer término deben existir; los informes de partidos políticos son públicos; la información relacionada con violaciones a los Derechos Humanos no puede tener reserva; el amparo sólo puede ser interpuesto por particulares, y los índices de los expedientes reservados deben ser públicos.

Más allá del diseño avanzado del IFAI, para evaluar su efectividad debemos tener en cuenta el contexto social donde se inserta, pues México es un país con un problema estructural de corrupción que limita la efectividad de esta institución. Algunas cifras que reflejan esta situación se pueden ver expresadas en que el 43% de la población declara sentir desconfianza hacia las estrategias gubernamentales de control de la corrupción, y un 28% manifiesta haberse enfrentado a algún tipo de soborno o extorsión. La percepción de la corrupción obtiene un 3.0 de calificación, siendo el país OCDE peor evaluado en este indicador.³⁸

Además, pese a contar con una legislación avanzada en el ámbito de transparencia y leyes anticorrupción, México obtiene un índice de incidencia de corrupción similar al de Gabón, Madagascar, Tanzania, Indonesia y Surinam, ninguno de los cuales posee leyes en esta dirección.³⁹

³⁸ Transparencia Internacional (Barómetro Global de la Corrupción 2010, Índice de percepciones de la corrupción 2011).

³⁹ Reporte del Barómetro de las Américas: “Cultura política de la democracia en México: 2011”, Vanderbilt University. En: Irma Eréndira Sandoval, BID, 2012.

La percepción de corrupción en México se fundamenta en que no se ha podido resolver mediante la institucionalidad vigente, aspectos centrales para la probidad del Gobierno, y aun existen conflictos de interés, opacidad de las declaraciones patrimoniales, impunidad en la cultura administrativa, opacidad en los ámbitos judiciales, pobreza de los indicadores de desempeño, evasión de las leyes de acceso a la información y de las reglas encaminadas a la rendición de cuentas, así como la captura de los organismos reguladores por parte de grupos de intereses.⁴⁰

Irma Eréndira Sandoval postula que en teoría la Ley de Acceso a la Información debería propender a la construcción de un Estado eficaz y eficiente, así como generar servidores públicos con desempeños más sólidos y decisiones mejor fundamentadas, pero señala que en México la práctica ha demostrado que la transparencia y la rendición de cuentas no se conectan en forma automática, e incluso estas leyes pueden generar procesos donde se documentan menos las decisiones y se destruyen los documentos públicos.⁴¹

Nos parece interesante analizar esta experiencia dado que nuestra legislación en temas de protección a la documentación pública es débil y desactualizada⁴² (Ley N° 5.200, 1929), puesto que no existe una política de protección de archivos públicos, prerequisite para que la Ley de Transparencia funcione en Chile. Por otra parte, el fallo del CPLT que determina que los correos electrónicos del Ministro Secretario General de la Presidencia Cristián Larroulet (2012) son públicos, ha generado acceso al espacio deliberativo de la autoridad pública, lo que potencialmente puede inhibir el uso de registros escritos entre las partes involucradas al momento de discutir temas públicos.

Tomando en cuenta estas aristas, la implementación del IFAI nos puede dar luces de cuáles son los impactos y externalidades del acceso a la información pública en la sociedad latinoamericana, donde las reglas formales presentan vacíos como los ya señalados, y las informales pueden orientar los incentivos en direcciones distintas a la esperada, por ejemplo, en la evasión de responsabilidades, la amnesia institucional y la elusión de conflictos.

⁴⁰ “Corrupción Estructural en México”, conferencia dictada por Dra. Irma Eréndira Sandoval en el Banco Interamericano de Desarrollo en febrero de 2012.

⁴¹ Un 30% de los servidores públicos de la administración pública federal opinan que desde que la ley de transparencia está vigente “algunos servidores públicos guardan [o archivan] menos documentos sobre su trabajo”. Un 25% considera que se guardan menos documentos sobre procesos deliberativos. IFAI, CETA-PROBABALÍSTICA, 2008. En Sandoval, 2012.

⁴² La investigación realizada por Patricia Huenqueo, señala que la antigüedad de los documentos guardados por ministerios y seremis ha aumentado entre 1978 y 2001; sin embargo, aquellos que se encuentran en intendencias, gobernaciones y municipalidades han disminuido notablemente en este mismo periodo. Es decir, se ha producido una pérdida importante de documentos públicos.

Fuente:<http://www.uc.cl/es/la-universidad/noticias/2169-promueven-una-legislacion-que-resguarde-los-documentos-publicos>

4.2 Mapa de Incentivos

Utilizando el esquema de análisis para las instituciones, basado en Estructuras, Mecanismos y Usuarios (ver página 11), analizaremos cómo se construye el mapa de incentivos de los actores desde la norma explícita.

El IFAI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta estructura le permite contar con autonomía operativa, presupuestaria y decisional. Por ende el IFAI, se aleja explícitamente del riesgo de captura, que es uno de los principales problemas del sistema político de México.

El mecanismo para acceder a la información pública es similar al de Chile. El primer paso consiste en que el ciudadano se aproxime al organismo de enlace⁴³ encargado de responder las preguntas y solicitudes en cada repartición del Gobierno Federal. El plazo de respuesta es de 20 días hábiles, pudiéndose ampliar 20 días más si existen motivos que lo justifiquen, caso que debe ser informado al ciudadano. Si éste no recibe o no queda conforme con la respuesta, tiene el derecho de interponer un recurso de revisión ante el IFAI.

El IFAI debe analizar el caso en un plazo de 50 días, decidiendo si la dependencia o entidad debe dar o no acceso a la información solicitada. En casos excepcionales, el IFAI puede solicitar una extensión de 30 días para investigar el asunto y 20 días más para preparar una respuesta. Si el interesado sigue insatisfecho, puede acudir a la Suprema Corte para solicitar una revisión del caso.

La diferencia relevante con el modelo chileno, se da cuando el IFAI decide que se debe entregar la información. En este caso, la dependencia o entidad requerida no puede recurrir a tribunales y debe acatar la determinación. Así es posible afirmar que existe menos ambigüedad en los mecanismos de *enforcement* en comparación con nuestro sistema, en el que la mayoría de los fallos importantes terminan resolviéndose en la Corte Suprema y no en el CPLT.

También es importante el balance entre el peso de los ciudadanos y el de las instituciones. El razonamiento implícito es que éstas cuentan con mayores recursos e intereses para continuar acciones más allá de las instancias del CPLT e IFAI. Para gran parte de los ciudadanos en cambio, llevar el conflicto más allá de esta primera instancia representa un alto costo, induciéndolos la mayor parte de las veces a desistir de la acción. En ese sentido, el mecanismo del IFAI (con los riesgos que conlleva) es un interesante contrapunto, para ver de qué manera se puede abordar la asimetría de poder entre la sociedad civil y el Estado.

⁴³ Similar a la Oficina de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS).

Cabe señalar que al igual que en Chile, el IFAI no puede poner estándares a las respuestas de los organismos, quedando en manos del reclamante la evaluación sobre si la información entregada es satisfactoria o no. De no encontrarse conforme, deberá seguir el proceso de solicitud de información en la Suprema Corte, o en el caso de Chile, en la Corte de Apelaciones.

Los usuarios por su parte, son en su mayoría hombres (casi un 70%)⁴⁴, la mayoría corresponde a académicos (30% a 35%), empresarios (alrededor de un 20%), funcionarios públicos (12%), medios de comunicación (9%) y otros usuarios (26%) (Ver cuadro 9). Esto quiere decir que el perfil de usuario del IFAI sigue siendo un ciudadano de elite, y al igual que en el caso del CPLT, el mecanismo parece estar alejado de los intereses y motivaciones del ciudadano medio.

Sin embargo, pese a las restricciones de su implementación, la Ley de Transparencia ha permitido un ejercicio de participación activa de la ciudadanía en procesos de toma de decisión, en México y en Chile, tal como se desarrollará en el siguiente acápite.

4.3 ¿Cómo comparar el CPLT y el IFAI?

La asimetría entre los ciudadanos y el Estado puede entenderse desde el nivel individual o colectivo. En los casos revisados en el capítulo III, vimos cómo las personas enfrentaban al Estado cuando veían menoscabado su bienestar personal o el de su comunidad. En este acápite abordaremos la dimensión colectiva de la capacidad de agencia en México, explorando que pasa con reglas formales similares en contextos distintos

Para observar en espacios concretos cómo se realizan los intercambios de poder al interior de una sociedad, y saber cuánto pesan los mecanismos de voz en la ‘manera de hacer las cosas’, hemos decidido comparar brevemente como lógicas de actuar similares en Chile y México, se resuelven de manera distinta.

Nos referimos concretamente a la decisión del Tribunal Constitucional respecto a la ‘píldora del día después’ en Chile el año 2008, y el proceso de discusión de la constitucionalidad de la Ley de Aborto en el Distrito Federal en México durante el 2007.

En los casos, se establecen recursos de inconstitucionalidad frente a leyes que regulan derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. En esta discusión confluyen una serie de problemas de orden práctico, al igual que distintas concepciones y sensibilidades valóricas, convirtiéndolo en un tema de alta complejidad que involucrará a la sociedad en su conjunto.

⁴⁴ IFAI. 2003

En ambos casos, también, un acuerdo (en el poder legislativo en México, en el poder ejecutivo en Chile), es bloqueado por una elite conservadora que trata de torcer la voluntad de la mayoría apelando a espacios restringidos de decisión.

El caso de México, es interesante porque gatilla un proceso deliberativo más amplio que el dado en Chile con respecto a la capacidad de la Ley de Transparencia.

En el podemos ver como un organismo del Poder Judicial decide hacer su proceso de deliberación completamente visible, enfrentado directamente a la lógica de dos instituciones del poder ejecutivo.

En este conflicto interinstitucional podemos ver como la captura del Estado se hace más difícil cuando existen grupos de ciudadanos organizados. Al contrario, una sociedad civil débil hace difícil que un mecanismo de transparencia funcione porque no hay una verdadera modificación de la estructura de poder, sin embargo, cuando la sociedad es capaz de articular una demanda de transparencia en forma colectiva, que exista una institucionalidad con este fin, se vuelve muy útil.

La dimensión colectiva que adquirió la Ley de Transparencia en México, no se ha explorado aun en Chile, no obstante este ejemplo nos muestra que hay potencialidades en la Ley para disminuir la asimetría de poder no sólo a través de un reclamante solitario, sino en la asociación de personas. Es así como la Ley de Transparencia puede dejar de ser un recurso que se activa en forma individual a partir de condiciones concretas, y convertirse en una capacidad política más permanente de los ciudadanos.

A continuación, haremos una breve relación del caso chileno respecto a la ‘píldora del día después’, para luego compararlo con la discusión sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Aborto en el Distrito Federal de México.

4.4 La ‘Píldora del Día Después’ en Chile (2008)

A partir del 2001 se desarrolla un proceso para introducir la anticoncepción de emergencia como política pública en Chile. Este proceso es polémico dado el primer inciso del Artículo 19 de la Constitución Política que indica: “la ley protege la vida del que está por nacer”. Esta frase comporta múltiples interpretaciones respecto a los sistemas de creencias bajo los cuales se lleva a cabo su lectura, por lo que existe una tensión entre los poderes del Estado que tiene como trasfondo distintos ámbitos de acción y las más variadas posiciones ideológicas.

Durante siete años se desarrolla una polémica entre las directrices del Ministerio de Salud, partidario de distribuir la píldora tanto en el sistema público como en el privado,

y los grupos conservadores, que sostenían que la píldora era abortiva, y por ende, inconstitucional.

Finalmente, en abril del 2008, el caso llega al Tribunal Constitucional, organismo que por cinco votos a favor y cuatro en contra, decidió la prohibición de la venta y entrega de la ‘píldora del día después’ en Chile. Tras este fallo, se produjo en todo el país manifestaciones en contra de esta resolución, convocando en Santiago más de 10.000 personas frente a la Moneda, según cifras de Carabineros de Chile (La Tercera 22/04/2008).

Más allá de la reacción inmediata: “la repercusión pública del último fallo del Tribunal Constitucional sobre la ‘píldora del día después’ demuestra que la crítica feminista, sintetizada en el eslogan ‘lo personal es político’, encierra bastante más que una consigna provocadora. No es de extrañar entonces que después del fallo sobre la píldora se presentara en el Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional el 19 de mayo de 2008 (Boletín 5881-07) que establece la posibilidad de convocar a referéndum por el Presidente de la República o por el 1,5 % de los ciudadanos inscritos en los registros electorales para que se revoque una sentencia del Tribunal Constitucional. Dentro de los fundamentos de dicho proyecto se cita expresamente la situación del fallo de la ‘píldora del día después’ como expresión de supresión de la voluntad popular por parte de un tribunal de justicia que carece de legitimidad democrática”. (Bordalí y Zuñiga, 174)

La crítica al actuar de los tribunales no es nueva: la decisión del Tribunal Constitucional deja sin efecto la decisión adoptada por los órganos representativos de la voluntad popular, sea el Legislativo o el Ejecutivo. (Bordalí y Zuñiga)

El caso de la despenalización del aborto en Ciudad de México comienza con una lógica política muy similar a la distribución de la ‘píldora del día después’, sin embargo, tensiones de la coyuntura política abrirán una ventana de oportunidad que tuvo un desenlace muy distinto, tal como veremos a continuación.

4.5 El rol de la Ley de Transparencia en la despenalización del aborto en el Distrito Federal (2008)

El 24 de abril de 2007 se despenalizó el aborto en el Distrito Federal. El debate durante ese año fue de gran intensidad, y estuvo presente en gran parte de las conversaciones cotidianas. Ahora bien, ¿cómo sucedió su despenalización en una ciudad con un 90% de católicos, y una jerarquía católica beligerante y poderosa? Bajo las condiciones ya mencionadas (clientelismo, rentismo, captura del Estado), el escenario posibilitado por la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia cumplió un rol crucial en este evento.

La penalización del aborto vigente hasta el 2007 daba sustento a un problema de justicia social y salud pública, porque sólo las mujeres pobres eran las que arriesgaban su salud y su vida cuando decidían realizar un aborto al margen de la Ley. Sin embargo, la posición conservadora de la elite mexicana condenaba esta práctica. Por una parte, la jerarquía de la Iglesia amenazó con excomunión a aquellos legisladores que apoyaban la decisión del aborto⁴⁵, y por otra, grupos políticos lo señalaron como un ataque contra las niñas y niños mexicanos.⁴⁶

Incluso Roberto Gómez Bolaños ('Chespirito') participó en un spot en horario estelar por TELEVISIÓN, con la consigna "Abortemos la ley, no la vida".

En México posición valorica inamovible de la elite en contra del aborto, no representaba a la mayoría de las personas que deben lidiar con una realidad concreta en ausencia de privilegios. Por lo tanto existió una organización de la sociedad civil exigiendo que la discusión del aborto fuera tratada como un asunto de salud pública, y no como un problema sólo valorico, dadas las condiciones de pobreza y de violencia de género .

En este punto, y retomando la idea de que los mecanismos de voz permiten a la ciudadanía expresar su disconformidad frente al manejo del Estado, queremos hacer hincapié en el rol de la transparencia para equilibrar la asimetría de poder entre la elite conservadora y la ciudadanía, respecto al aborto en México.

Tras la aprobación de la despenalización del aborto hasta los tres meses, por parte del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁴⁷, el poder Ejecutivo en manos del PAN levantó un recurso de inconstitucionalidad de la medida frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCDJN) a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Procuraduría General de la República (PGR).

Esta acción evidencia los mecanismos del ejecutivo para neutralizar o desconocer la voluntad popular a favor de las organizaciones de elite conservadora de México, que capturan el aparato estatal del país (Sandoval, 2012).

No obstante lo anterior, un grupo de estudiantes de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) presentan ante el IFAI un recurso de amparo de información solicitando la argumentación del CNDH y el PGR para pedir la inconstitucionalidad de esta medida.

⁴⁵ "Quien legisla a favor del aborto, quienes lo promueven y trabajan para hacerlo realidad, quien lo induce u obliga a una mujer a abortar, el médico, la enfermera, o persona que lo realiza y la mujer que lo lleva a cabo reciben la pena de la excomunión. No es un castigo que hoy inventó la Iglesia, es la norma vigente de la misma que entró en vigor en 1983". Sistema Informativo para la Arquidiócesis de México, marzo, 2007.

⁴⁶ "Este ataque contra los mexicanos (...) va a tener su castigo tarde o temprano; el genocidio es indescriptible y merece la pena de muerte". Arturo de la Peña, Guardia Nacional.

⁴⁷ Equivale al Poder Legislativo.

El IFAI solicita información a las respectivas instituciones, pero la Procuraduría General de la República niega hacer públicos sus argumentos, señalando que son confidenciales.

Los estudiantes contra argumentan que no existía causal alguna para declarar esa información confidencial. El IFAI les otorgó la razón, y finalmente la PGR debió mostrar el texto de su recurso de inconstitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó nota de la efervescencia social, expresada en un debate que cruzó transversalmente a la sociedad mexicana de ese año, motivo por el cual hace públicas las audiencias sobre las acciones de inconstitucionalidad,⁴⁸ invitando a la ciudadanía a debatir e informarse mediante la creación de un canal de televisión de señal libre e Internet, generando un espacio de discusión transparente.

Esta acción cambia la forma en que son tomadas las decisiones por parte de la Suprema Corte que, presionada por múltiples fuerzas políticas, como una manera de proteger su legitimidad, opta por abrir el proceso de decisión de cara al país.

Este inédito ejercicio de transparencia activa y gobernanza de la Suprema Corte produce en los hechos una instancia de rendición de cuentas, en que cada actor debe revelar en forma abierta los intereses que están tras sus posiciones, con lo cual ya no es posible evitar la discusión racional acerca del tema, decantando en el rechazo de la inconstitucionalidad presentada por el Ejecutivo.

Cuadro 10. Solicitudes para participar en las Audiencias Públicas de la Suprema Corte

Ámbito	Posición				Totales
	Por la constitucionalidad		Por la inconstitucionalidad		
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Sociedad civil	15	11	26	40	92
Poder Legislativo	2	5	17	22	46
Universidad	8	7	3	5	23
Otro ¹⁶	3	3		10	16
Poder Ejecutivo	1			2	3
Revistas	1	2			3
Partido Político		2			2
CDHDF		1			1
Subtotal	30	31	46	79	186
Total		61		125	186

Fuente: “Constitucionalidad de la ley sobre aborto en la Ciudad de México”, GIRE, 2009.

⁴⁸ “[...] tratándose de asuntos de gran entidad y trascendencia para la sociedad mexicana, deben practicarse de manera programada, pública y conforme a las reglas que al efecto establezca, audiencias para que los interesados puedan exponer sus puntos de vista sobre los temas a que se refieren dichos asuntos[...]” SCJN, Acuerdo General 2/2008, punto séptimo).

El cuadro 9 muestra cómo el poder constituido se resta del proceso de Audiencias Públicas. Esto puede deberse a que la forma en que se entiende la representación política en una sociedad asimétrica no genera incentivos para la rendición de cuentas, ya que la presencia de la ciudadanía retrotrae la participación de los representantes políticos oficiales.

El trasfondo de esta acción excepcional permite observar que la transparencia puede volver al equilibrio a la institucionalidad cuando hay una pugna entre los poderes del Estado, en relación a cómo canalizar la voluntad de la ciudadanía.

En este caso pudimos ver que la transparencia afectó los costos y beneficios de la complicidad entre los poderes del Estado para mantener restringida la información, dado que la debilidad de la llegada al poder del Presidente Calderón, y su baja popularidad subsiguiente, llevaron al poder Judicial a tomar distancia del Ejecutivo como una forma de cuidar su legitimidad ante la opinión pública, dando espacio a un ejercicio de mayor autonomía de parte de la ciudadanía.

Otro factor explicativo de esta situación fue el alto nivel de organización de la sociedad civil, expresado en la articulación de una demanda apoyada por distintos estamentos que no permitieron la salida de la agenda pública del tema.

Más allá de la inercia cultural de la institucionalidad mexicana, la Ley de Transparencia ofreció una ventana de oportunidad para compensar la asimetría de poder, yendo en favor de las mayorías, reestableciendo al principal como sustento de la soberanía, pilar fundamental de la democracia y el Estado moderno.

4.6 Transparencia, Ciudadanía e Instituciones: Balances y Contrapesos

Para finalizar el capítulo, quisiéramos plantear una reflexión sobre el efecto que puede tener el acceso a la información pública en el sistema de balances y contrapesos entre los poderes del Estado.⁴⁹

La democracia puede ser entendida como un poder con límites y reglas.⁵⁰ En los casos estudiados (‘píldora del día después’ y despenalización del aborto), pudimos ver como el poder Judicial fue un contrapeso efectivo a la voluntad del Ejecutivo o el Legislativo. La

⁴⁹ Montesquieu en “El espíritu de las Leyes”, trabaja la noción de separación de los poderes del Estado, asumiendo tres categorías de poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), reconociendo la necesidad de control que se presenta una vez distribuido el poder. Por lo que propone un sistema de pesos y contrapesos, donde cada poder actúa limitando al otro, favoreciendo la democracia. (Alvárez:33)

⁵⁰ Para Bobbio, “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. (Bobbio, 1989:24)

pregunta que se plantea es entonces ¿qué rol cumplió la Ley de acceso a la información pública en esta dinámica? y ¿cuál es el rol que juega la sociedad civil en el escenario de transparencia?

Como respuesta tentativa a la primera pregunta, creemos que la Ley de acceso a la información tiene potencial para convertirse un factor gravitante en el sistema de balances y contrapesos de los Estados Latinoamericanos, introduciendo un principio de inestabilidad en él. Esta situación puede generar ventanas de oportunidad muy provechosas para la democracia y la participación, como lo ocurrido en México, pero también plantear una seria amenaza al orden, ya que tensiona las inercias de las reglas informales bajo las que han actuado los actores políticos durante largo tiempo, tal como sucedió en el caso del Ministro Larroulet en Chile. El resultado de este cambio está en gran parte ligado a la visión, objetivos, intereses y mirada estratégica de quienes manejen esta herramienta.

Respecto a la sociedad, podemos señalar que ésta lentamente toma conciencia de sus capacidades, y se muestra menos dispuesta que hace algunas décadas a aceptar un esquema *top-down*. Como vimos en el primer capítulo, el incremento sostenido de los años de escolaridad de la población, sumado a los cambios culturales producto del escenario de Globalización, ha empoderado a las personas para demandar y exigir la resolución de los problemas que impactan en su cotidianidad bajo estándares de eficiencia y eficacia.

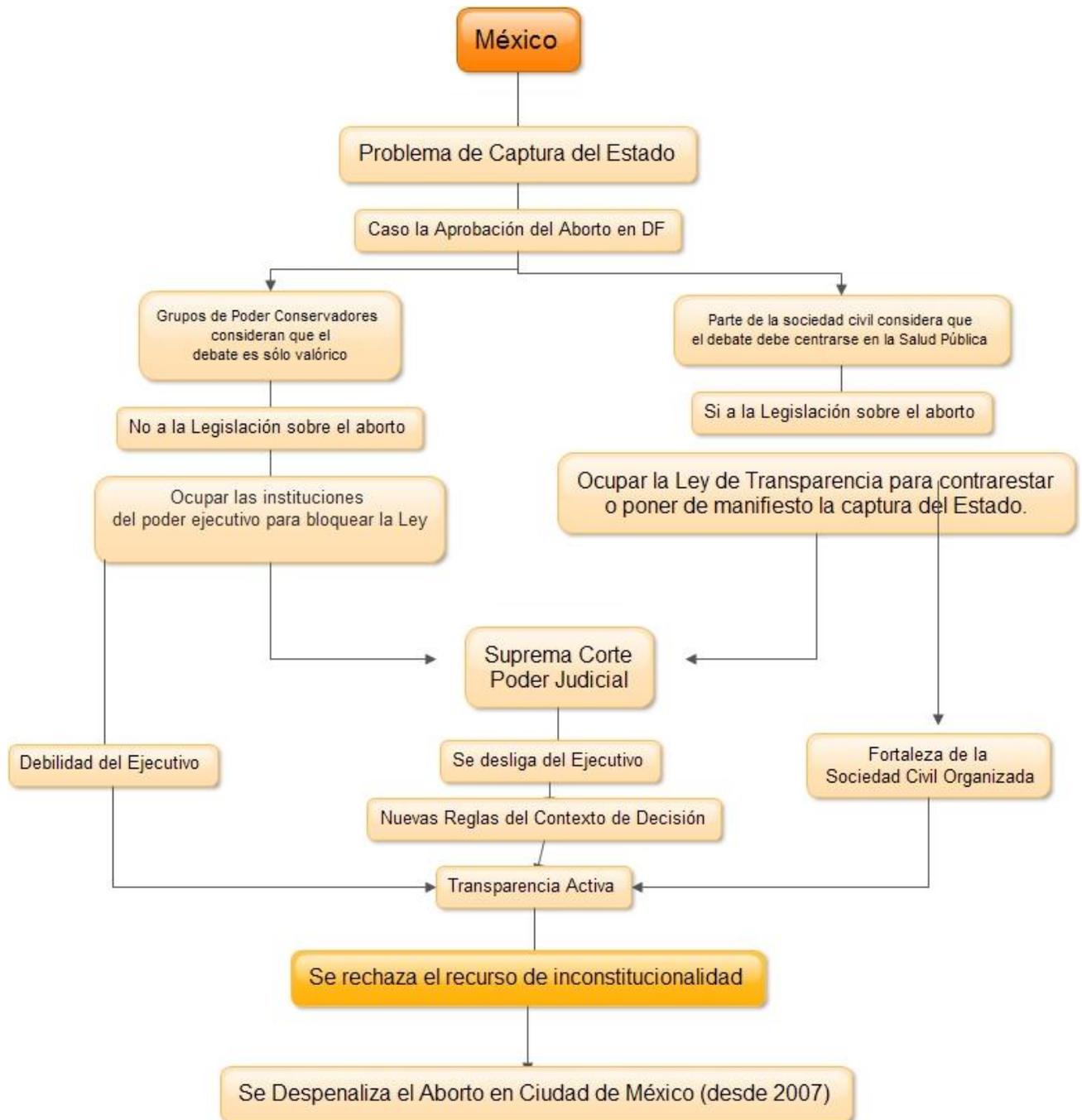
Ambos elementos, es decir, las dinámicas de tensión de los balances y contrapesos entre los poderes del Estado, unido al nuevo estatus de los ciudadanos por parte del enfoque de derechos, puede generar la búsqueda de alianzas de la sociedad civil con alguno de los poderes del Estado, para hacer valer su posición.

Así, el poder que es capaz de interpretar la demanda ciudadana, por lo menos temporalmente ganará un grado importante de legitimidad, fortaleciéndose frente a los otros.

En esta dinámica, el acceso a conocer los fundamentos de las acciones del Estado, cumplió un rol fundamental, puesto que permitió acceder a un registro de las acciones políticas, las cuales llevaron a complejizar los procesos de construcción de legitimidad de los poderes del Estado, en un escenario de mayor exposición y con una ciudadanía jugando un papel más activo en dichos procesos.

Esquema 5

Síntesis Capítulo IV



Fuente: Elaboración propia

Conclusión

A partir del análisis realizado, y tomando en cuenta ciertos aspectos de la implementación del Consejo Para La Transparencia (CPLT), la Comisión Defensora Ciudadana (CDC) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), quisiéramos concluir abordando el impacto que han tenido estas instituciones en la capacidad de agencia de las personas frente a los organismos públicos.

La agencia, entendida como “la capacidad de las personas de actuar y provocar cambios en función de sus propios valores y objetivos” (Sen, 2000), cumple un rol fundamental en el fortalecimiento del espacio público y la democracia, porque como indica Amartya Sen, “más allá de las oportunidades económicas, sociales y políticas, lo que pueden conseguir los individuos depende positivamente de todas esas oportunidades, pero también de las fuerzas sociales, de las iniciativas, y de la libertad para participar en las decisiones sociales y en la elaboración de las decisiones públicas.” (Sen, 2000)

En términos generales, creemos que estas nuevas reglas del juego han entregado herramientas importantes para que los ciudadanos hagan frente a las asimetrías con el Estado, sin embargo existe un amplio espacio para introducir mejoras a partir de los aprendizajes realizados en estos años de implementación.

Por tal motivo relevaremos aquellos aspectos que consideramos críticos para reflexionar al momento de diseñar e implementar instituciones más efectivas, que contribuyan a la construcción de cohesión social y una democracia de mayor calidad.

Nuestro primer punto, guarda relación con el esquema *top-down* bajo el que se implementó el CPLT y el IFAI (para cumplir con el mandato OCDE). En él, el usuario potencial sigue apuntando explícita e implícitamente a lo que tradicionalmente hemos entendido bajo la categoría de ‘ciudadano’.

La información estadística muestra una fuerte correlación entre el usuario y cliente potencial del CPLT, con las siguientes características: hombre, educado, de segmento económico medio alto y alto⁵¹. Esta correlación habla que el CPLT en términos prácticos ha sido una herramienta para quienes ya cuentan con capital cultural y condiciones de agencia, pero no ha promovido suficientemente la capacidad de agencia personal y colectiva de los ciudadanos comunes.

⁵¹ “Los clientes privados (del CPLT) son hombres con una edad promedio de 44 años. (...) En cuanto a su situación laboral, la mayoría trabaja de manera remunerada, principalmente en el sector privado. (...) Hay una cierta concentración de personas dedicadas al ámbito jurídico legal. (...) existen clientes dedicados al ámbito académico y un número importante de personas que trabajan en el área administrativa”. Estudio de Satisfacción de Clientes 2010. MIDEUC. P. 82-83

Además, la oferta del CPLT se centra principalmente en aquellos actores de la sociedad civil que actúan como una organización, es decir cuentan con recursos para desenvolverse en entornos de incertidumbre. Este foco en la atención tiende a generar barreras de acceso a clientes de los segmentos más desfavorecidos, justamente aquella parte de la oferta que más requiere de las herramientas del CPLT para disminuir las asimetrías.

Si pensamos en el caso de nuestros tres entrevistados, además de asumir personalmente los costos del problema, tuvieron que asumir los costos asociados a la solución, sin que los mecanismos de voz se los disminuyeran en la etapa exdure.

Los casos de Paulo y Antonio nos han permitido constatar las importantes barreras de entrada⁵² que tienen las personas comunes y no organizadas para llevar a cabo procesos de transparencia con el CPLT. Estas barreras pueden hacer que el impacto de esta institución sea parcial, y favorezca a grupos que ya poseen múltiples cursos de acción posibles.

En el caso de la CDC, la noción de ciudadano es efectivamente más inclusiva y su público usuario más diverso (en términos de rango etéreo, género y condición socioeconómica), con menores barreras de entrada gracias a un acompañamiento que facilita a las personas seguir el proceso.

Así, como primera conclusión planteamos que es necesario revisar los conceptos de ‘ciudadano’ y ‘sociedad civil’ en base a estudios empíricos, ya que la oferta de estas instituciones debe adecuarse a las condiciones de la mayoría de los ciudadanos. Si esta revisión no se lleva a cabo, no existirá la re-distribución de poder prometida por los organismos estudiados, ya que en un esquema tácitamente excluyente, sólo tendrán “voz” los que siempre la han tenido.

A partir de aquí es pertinente reflexionar en los elementos que podrían mejorar la oferta del CPLT y CDC.

El primero, dice relación con las dificultades que tanto Paulo como Antonio señalan para que se reconozca el carácter común de su demanda de información. Las barreras legales hacen que problemas colectivos sean procesados por el CPLT como causas individuales, restando fuerza a la asociatividad emergente y fortaleciendo a las organizaciones ya establecidas. En otras palabras, el proceso contra la burocracia disfuncional del Estado, no puede llevarse a cabo con más burocracia.

⁵² Legales, Procedimentales – tiempo, información, poder-, Emocionales –incertidumbre-, entre otras.

En el caso del CDC, vimos que existe conciencia sobre los problemas individuales de las personas frente al Estado, pero aun falta avanzar hacia una retroalimentación de las instituciones que permita el mejoramiento de sus servicios en términos generales.

Como contrapunto al caso chileno tenemos el IFAI en México, que proviniendo de una matriz de diseño e implementación muy similar a la del CPLT, deja sin embargo espacio suficiente para permitir la emergencia de la demanda colectiva, dado que existe una diversidad en las organizaciones de la sociedad civil, que permiten articular de forma mucho más expedita las demandas colectivas.

Por otra parte, el caso de la despenalización del aborto en México corresponde a una ventana de oportunidad política, en donde el poder Judicial se desligó de los intereses del Ejecutivo, adaptando los mecanismos institucionales (transparencia activa) para que pudieran dar cauce a una amplia demanda colectiva de la ciudadanía. Aquí vimos un buen ejemplo de cómo la institucionalidad fue capaz de procesar y re-institucionalizar un problema. Este proceso es excepcional, dado que va estrechamente relacionado con la crisis de legitimidad del Ejecutivo⁵³, que hace que los restantes poderes del Estado, apuesten a diferenciarse.

Es fundamental reconocer que los problemas del ciudadano y su Estado tienen una dimensión colectiva no resuelta en los mecanismos estudiados, ya sea porque se exigen trámites burocráticos previos de alto costo para las personas (CPLT), o bien, los casos sólo son posibles de ser procesados en términos individuales (CDC). En el caso del IFAI el problema fue abordado mediante una modalidad excepcional que rebasó los marcos normativos y la costumbre legal.

El segundo elemento dice relación con la estandarización de las respuestas que dan las instituciones a los ciudadanos, y la posibilidad de contar con mecanismos de *enforcement* para resguardar los principios de simetría de información y de poder.

Vistos los procesos, se pueden identificar principios que han sido vulnerados y que deben ser rectificadas, pero las instituciones que estudiamos (CPLT, IFAI y CDC) no tienen la capacidad de hacer exigible el respeto a esos principios de forma efectiva, y siempre dependen de la voluntad de otras instituciones para generar respuestas satisfactorias. Esta situación pone en tensión tanto al mecanismo propuesto, como el sentido de la acción por parte del ciudadano (sobre todo en el caso del CPLT).

Finalmente, las debilidades en la instalación de las instituciones estudiadas, hace que muchas veces la capacidad de agencia de los ciudadanos desemboque en acciones

⁵³ En las Elecciones Federales del 2006, Felipe Calderón es elegido por un estrecho margen de votos (0,56%) pesando sobre él la sospecha de fraude electoral. Además los efectos de la “guerra sucia” contra el narcotráfico en la desmejorada situación de respeto a los Derechos Humanos, hace que la legitimidad del Ejecutivo sea extremadamente baja.

fallidas o claramente insuficientes, en las palabras de Paulo Álvarez transformar el proceso en “un saludo a la bandera”. Cuando esto sucede se pierde gran parte de la oportunidad abierta por estos mecanismos que, al no corresponder con las expectativas creadas en la ciudadanía, ahondan el proceso de pérdida de legitimidad del Estado, manifestado como malestar genérico hacia la institucionalidad.

Por otra parte, los mecanismos de ‘voz’, resultan satisfactorios cuando logran sentar antecedentes que les permiten a las personas exigir una corrección de la acción del Estado causante del malestar (caso de Antonio y Jennifer). En esta figura lo corrupto queda circunscrito al ámbito local, y existe un ámbito general donde los errores son corregidos, retomando así el sentido lógico del Estado en torno al bien común.

Como indica Amartya Sen, la impunidad no sólo reside en que no haya castigo frente al abuso, sino en el hecho de que el Estado no garantiza medios para evitarlos cuando provienen desde su interior. (Sen 2010:43). Si los mecanismos de voz logran ser una herramienta frente al abuso del Estado, potenciando la capacidad de agencia de los ciudadanos, serán apreciados; si por el contrario, se quedan solamente en un ámbito formal, su importancia será marginal.

En síntesis, no basta con tener una institucionalidad correcta, sino que es necesario que esta institucionalidad posibilite condiciones más justas, que en este caso específico se traducen como la capacidad de dar voz a aquellos que se relacionan en forma asimétrica con el Estado.

Desde la subjetividad, la experiencia de Antonio, Jennifer y Paulo nos remite a lo que Franz Kafka describía en su libro “El Proceso” (1925) a inicios del siglo XX como la relación entre un ciudadano y la irracionalidad del Estado.

El protagonista del libro (Josef K) nunca logra entender el sentido del proceso que vive y despierta de súbito ante un Estado poderoso, pero absurdo...

Alguien debía haber calumniado a Josef K., pues sin haber hecho nada malo fue arrestado una mañana.

(...) -! Aquí están mis documentos de identidad!-

- ¿Y a nosotros qué nos importa? -preguntó el más alto de los agentes-. Se comporta peor que un niño. ¿Qué quiere usted? ¿Acaso cree que podrá acelerar el curso de su maldito proceso discutiendo con nosotros, que no somos más que agentes, sobre sus documentos de identidad y la orden de arresto? Nosotros no somos sino funcionarios subalternos que muy poco sabemos de documentos, ya que nuestra misión en este asunto consiste únicamente en montar guardia junto a usted durante diez horas diarias y cobrar nuestro sueldo por hacerlo. Eso es todo cuanto somos; sin embargo

bien comprendemos que las altas autoridades a cuyo servicio estamos, antes de ordenar una detención examinan muy minuciosamente los motivos del arresto e investigan la conducta del detenido. No puede haber ningún error. La autoridad a cuyo servicio estamos, y de la que únicamente conozco los grados inferiores, no busca los delitos de los habitantes, sino que, como lo establece la ley, es atraída por el delito y entonces nos envían a nosotros, los policías. Tal es la ley, ¿cómo podría haber algún error?

El Proceso, Franz Kafka.

Bibliografía

ACEMOGLU, D. Y ROBINSON, J. 2006. Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 98(1), pages 267-93, March.

BECK, U. 2008. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona. Ediciones Paidós Ibérica.

BORDALI, A. Y ZÚÑIGA, Y. 2009. Análisis del fallo del Tribunal Constitucional sobre la píldora del día después. *Anuario de Derechos Humanos*, No. 5, p. 173-182. [documento electrónico], Universidad de Chile. Disponible en:
<http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/11526/11885>

CASTELLS, M. 2006. Globalización, e identidad. *Quaderns de la Mediterranea*. No. 5, pp. 11-20.

CDC, 2010. *Carta de Compromiso*. [documento electrónico] Comisión Defensora Ciudadana. Chile. Disponible en:
http://www.comisiondefensoraciudadana.cl/derechos_y_deberes/

CDC, 2010. Historia. [documento electrónico] Comisión Defensora Ciudadana. Chile. Disponible en:
http://www.comisiondefensoraciudadana.cl/quienes_somos/historia/

CPLT, 2012. *Compendio Final Estadístico Año 2011*. [documento electrónico] Consejo para la Transparencia. Chile. Disponible en:
http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20120709/asocfile/20120709153216/compendio_final.pdf

CANALES, A. Y DE LOS RÍOS, D. 2009. *Entendiendo la permanencia de estudiantes vulnerables en el sistema universitario*. CICES. [documento electrónico] Disponible en:
http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/6562/1/Entendiendo_%20l_a_%20permanencia_%20de_%20estudiantes%20.pdf.txt

CASTILLO, J. Y CABEZAS, G. 2010 "Caracterización de jóvenes primera generación en educación superior. Nuevas trayectorias hacia la equidad educativa". *Revista Calidad en Educación* N°32. [documento electrónico]. Disponible en:
http://www.cned.cl/public/secciones/seccionrevistacalidad/revista_calidad_leer_revista.aspx?idPublicacion=67

CLARK, D., FOX, J. Y TREAKLE, K. 2005. *Derecho a exigir respuestas*. España: Siglo XXI Editores.

COASE, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405. Disponible en:
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x/pdf>

DEMOSCOPICA, 2011. Estudios de posicionamiento y satisfacción de clientes para el Consejo para la Transparencia. Informe final de resultados. [documento electrónico] Chile. Disponible en:
<http://www.consejotransparencia.cl/estudios-de-posicionamiento-y-satisfaccion-de-clientes-2010/consejo/2011-05-19/123518.html>

ELSTER, J. 1988. *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona: Edicions 62.

GIRE. 2009. *Constitucionalidad de la ley sobre aborto en la Ciudad de México*. [documento electrónico]. Disponible en:
https://www.gire.org.mx/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=17&category_id=19&Itemid=1126&lang=es

GIRE. 2008. *El proceso de despenalización del aborto en la ciudad de México*. [documento electrónico]. Disponible en:
https://www.gire.org.mx/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=19&category_id=19&Itemid=1126&lang=es

HIRSCHMAN, A. O. 1977. *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica – CEPAL.

JOBERT, B. 2004. *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago: Editorial Lom.

KAHNEMAN, D. 2010. *The riddle of experience vs. memory*. Conferencia en Video. California: TED. Disponible en:
http://www.ted.com/talks/daniel_kahneman_the_riddle_of_experience_vs_memory.html

MENY, Y. Y THOENIG, J. 1992. *Las políticas Públicas*. Barcelona: Editora Ariel Ciencia Política.

MIDEUC. 2010. Encuesta de satisfacción de clientes del Consejo para la Transparencia. [documento electrónico] Informe Final. Chile: MIDEUC. Disponible en:

http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20100331/asocfile/20100331152401/informe_final_encuesta_de_satisfaccion.pdf

NORTH, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

NORTH, D. C. 2004. “Lo que se necesita en América Latina es crear instituciones que produzcan crecimiento”. Entrevista en *Revista Perspectiva*, No. 5, Agosto. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Disponible en: http://www.revistaperspectiva.com/edicion_ant.php?Revista=5

OLAVARRIA GAMBI, M. 2012. *La institucionalización y gestión estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*. Consejo para la Transparencia, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20120316/asocfile/20120316092733/isbn978_956_9137_00_6.pdf

PARDOW, D. Y VALLEJO, R. 2012. El traje nuevo del emperador. En: Anuario de Derecho Público. Ed. Universidad Diego Portales. Santiago de Chile: Ediciones UDP. 220-243. Disponible en: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=dpardow>

PNUD, 2009. *Desarrollo Humano en Chile. La manera de hacer las cosas*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile. [documento electrónico] Disponible en: http://www.desarrollohumano.cl/informe-2009/pnud_2009.pdf

PNUD, 2010. Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. [documento electrónico] Disponible en: <http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/index.php>

ROJAS, M. 2009. *Economía del Bienestar: hallazgos relevantes con respecto al ingreso y al bienestar*. EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. LXXVI, núm. 303. Fondo de Cultura Económica

SANDOVAL, I. 2012. “Corrupción Estructural en México”, conferencia dictada Banco Interamericano de Desarrollo en febrero de 2012.

SCARTASCINNI C. Y TOMMASI, M., 2012. *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. BID. Documento de Trabajo #IDB-WP-287

SEGPRES. 2011. Cuenta Pública 2011, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Presentación). Disponible en:
http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/Cuenta_Publica_Segpres.pdf

SEN, A. 2000. *Desarrollo como Libertad*. Madrid: Planeta

SEN, A. 2010. *La idea de Justicia*. Madrid: Taurus.

TAYLOR, Ch. 2006. *Imaginario sociales modernos*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2010. *Barómetro Global de la Corrupción*. [documento electrónico].

Disponible en:

<http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO%20GLOBAL%202010/INFORME%20DETALLADO%20SOBRE%20EL%20BAROMETRO%202010.pdf>

VISHWANATH, T. Y KAUFMANN, D. 1999. Towards transparency in finance and governance. *The World Bank Draft*. September 6th. [documento electrónico].

Disponible en:

http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CE4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fsitesources.worldbank.org%2FINTWBIGOVANTCOR%2FResources%2Ftarawish.pdf&ei=4l_oUMjcI9CwoAHnyoC4Dw&usg=AFQjCNF6FWMgGwb7jcOGfSYaxCO23PgR3Q&bvm=bv.1355534169,d.dmQ