

# Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec



## Informe Chile (versión completa)

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**

# Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec en Chile INFORME CHILE

Coordina



Apoyan

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de  
Estados Americanos (CIDI/OEA)  
Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)  
Red Interamericana para la Democracia (RID)  
Compañero de las Américas (POA)  
Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las  
opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos,  
de sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

**Proyecto Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas**  
Corporación Participa – María Luisa Santander 0321 – Providencia  
Fono (562) 274.7413 – Fax (562) 274.7356 – E-mail [info@sociedadcivil.org](mailto:info@sociedadcivil.org)  
[www.sociedadcivil.org](http://www.sociedadcivil.org)

## INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
PRESENTACIÓN	15
ACCESO A LA INFORMACIÓN	17
LIBERTAD DE EXPRESIÓN	31
GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN	43
FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL	53
REFORMA AL PODER JUICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA	67
ANEXOS	85
ANTECEDENTES METODOLÓGICOS	86

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Este Proyecto comenzó hace 6 años y actualmente involucra a OSC's de 20 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSC's lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Actualmente, se está implementando una estrategia de seguimiento y apoyo al cumplimiento del Plan de Acción de Québec, en temas de fortalecimiento de la democracia.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Gobierno local y descentralización
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

En el tema de reforma al poder judicial y acceso a la justicia la información el seguimiento fue realizado por la Corporación Jurídica para la Acción (FORJA). En los restantes 4 temas el seguimiento fue realizado por Corporación PARTICIPA.

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtendrá de informantes calificados y la información objetiva se obtuvo de fuentes secundarias.

La información fue recolectada a través de cuestionarios estructurados por indicadores, los que permiten medir de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec. Asimismo, en el tema de acceso a la información, se aplicó un

ejercicio práctico a través del envío de cartas a diversos servicios públicos solicitando información de distinto orden.

Los principales **resultados** encontrados son:

## I. Acceso a la información

### 1. Aspectos legales

- a) El derecho de acceso a la información tiene consagración legal en nuestro país a partir de la llegada a la democracia.
- b) La legislación vigente presenta aspectos positivos tales como:
  - Consagra el Principio de Transparencia y Publicidad La información puede ser requerida por cualquier persona
  - No se debe expresar el motivo del requerimiento de la información:
  - El derecho comprende el de recibir copias
  - Se establecen plazos breves para que las instituciones públicas respondan.

Sin embargo, la legislación también presenta una serie de aspectos por mejorar, como:

- La misma ley que contempla la inclusión expresa a la normativa jurídica del derecho al acceso a la información es quien presenta las primeras barreras a éste,
- Las causales de negación de la información quedan entregadas a la autoridad administrativa
- El conjunto de derechos de acceso no se encuentran articulados en un cuerpo legal único

### 2. Disponibilidad en la práctica de información

- c) Las leyes que regulan el principio de Acceso a la Información en Chile no son efectivas en la práctica, lo que causa que la ciudadanía no pueda contar con acceso efectivo a la información pública. Este juicio se sostiene en que sólo 5 Servicios Públicos (Ministerio de Defensa, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Carabineros, Ministerio de Minería y Consejo Nacional de Desarrollo Indígena) respondieron a la solicitud de información que se les hizo,. Además, 2 de estos (Ministerio de Defensa y Ministerio de Minería) la entregaron fuera del plazo establecido por la ley.

## **II. Libertad de expresión**

### **1. Aspectos legales**

- a) Avances legales en la materia con la promulgación, en junio del 2001 y tras ocho años de tramitación parlamentaria, de la Ley N° 19.733 sobre Libertades de Opinión en Información y Ejercicio del Periodismo, más conocida como Ley de Prensa. Con la promulgación de esta ley muchas de las trabas legales que restringían la libertad de expresión y el debate público fueron derogadas. Sin embargo, en la legislación vigente aún persisten aspectos que coartan la libertad de expresión. Estas, junto a la actitud de algunos jueces han sido factores claves para que en Chile se hayan presentado, y de forma significativa, fallos destinados a coartar este derecho.

### **2. Libertad de expresión en la práctica**

#### **2.1 Características de los medios de comunicación**

- b) Gran concentración de la propiedad de los medios, principalmente los escritos. Dos grandes grupos económicos marcados por una visión ideológica neoliberal y conservadora. Estos son COPESA (controla tres diarios de cobertura nacional) y el Grupo Edwards (controla 17 diarios a lo largo del país, dos de ellos de circulación nacional).

Esto repercute directamente en la confianza que tiene la ciudadanía sobre los medios de comunicación. Los datos indican que en Chile existe una:

- Alta confianza en la radio.
- Mediana confianza en TV.
- Baja confianza en los medios escritos.

- c) Ambiente de presiones implícitas en los medios que provoca una serie de perversiones de la función periodística, como pérdida de independencia, capacidad crítica y creatividad.

#### **2.2 Libertad de expresión de la ciudadanía**

- d) La posibilidad de la ciudadanía de expresarse públicamente existe y es respetada. Existe represión por parte de la fuerza pública, de algunas manifestaciones públicas, pero esto ha sucedido en ocasiones muy puntuales. Frente a la represión por parte de la fuerza pública la opinión consensuada establece que esto sucede cuando los grupos que se

manifiestan no respetan los límites impuestos por la autoridad (autorizaciones otorgadas o no, espacios fijados previamente, etc.)

### **III. Gobierno local y descentralización.**

#### **1. Modificaciones legales destinadas a apoyar el proceso de descentralización.**

- a) Durante los últimos diez años se han efectuado modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades destinadas a apoyar el proceso de descentralización en las áreas de flexibilidad administrativa, fiscalización, participación ciudadana y gestión financiera. La última fue en junio de 2001.

#### **2. Participación ciudadana en los gobiernos locales**

- b) La Constitución de Municipalidades obligan a los municipios a establecer posibilidades de participación ciudadana y entrega a la ciudadanía herramientas que permiten asegurar su participación en decisiones relevantes para la comuna.
- c) No existe difusión suficiente de la instancias de participación; su conocimiento por parte de la comunidad es muy reducido
- d) La influencia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio es baja. Las instancias de participación se dan principalmente a nivel informativo. Existe la posibilidad de participar en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos pero con poco poder de decisión. La posibilidad de decidir desaparece en el caso de que se trate de decisiones relacionadas con el presupuesto municipal de inversiones y desarrollo.

### **IV. Fortalecimiento de la sociedad civil**

- a) El Gobierno Chileno ha dado muestras de impulsar la participación ciudadana, reconociendo la necesidad de establecer una alianza entre el Estado y la Sociedad Civil y el derecho de la sociedad civil a participar en los asuntos públicos.

#### **1. Leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil.**

- b) Este impulso se ha concretado en diversos proyectos de ley que dicen relación con el financiamiento, la participación ciudadana y la normativa jurídica. Sin embargo, la normativa es reducida y en muchos

casos regula materias sin gran trascendencia, sin presentar un carácter unitario y coherente que refleje una política nacional sobre participación ciudadana en la gestión pública. En concreto, la participación ciudadana tiene un papel secundario en el esquema de funcionamiento del Estado chileno cuya estructura es muy centralista y, en consecuencia, concentradora de poder.

## **2. Prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil**

c) Existen instancias gubernamentales encargadas de la interlocución con las OSC, sin embargo, éstas no son formales, ocurren de forma esporádica y dependen exclusivamente de la voluntad de las instituciones de gobierno. Además, éstas son de nivel sólo informativo y rara vez los acuerdos o sugerencias allí manifestadas son implementadas. No existe posibilidad de intervención de las OSC en las decisiones, pues éstas ya fueron tomadas. El funcionamiento de estas instancias es calificado por las OSC de regular y su calidad empeora en la medida que aumenta el nivel de centralidad.

## **3. Críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a los procesos multilaterales y foros internacionales gubernamentales.**

Las principales críticas que hacen las OSC's a los procesos multilaterales y foros internacionales gubernamentales son:

- Falta información sobre los objetivos y naturaleza de estos procesos.
- Faltan mecanismos de participación para la sociedad civil
- No se cumplen los acuerdos tomados y se le da prioridad a los temas económicos sobre los sociales y culturales.

A juicio de las OSC's, estas críticas son conocidas y aceptadas por las autoridades, sin embargo, no se hace nada o muy poco por superarlas.

## **4. Disponibilidad de la información para las OSC**

d) No se evidencian dificultades significativas para acceder a la información. Generalmente la información requerida es entregada de forma correcta y en los tiempos que estipula la ley, reconociéndose un esfuerzo importante por parte del Gobierno y de los Servicios Públicos. También se le atribuye un papel importante a las diversas iniciativas legales que se han elaborado durante los últimos años, (desde el '90 en adelante) las que han permitido facilitar el acceso a la información. Además, el acceso a la información se ha visto favorecido por las nuevas tecnologías electrónicas y por la importancia que ha adquirido



el tema en la sociedad chilena. Sin embargo, siguen siendo centrales los contactos personales con que cuentan las OSC para acceder a la información, ya que estos determinan la posibilidad de acceder o no a información clave.

## **V. Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.**

### **1. Acceso a la justicia**

- a) La Constitución Política de la República garantiza el acceso a la justicia para toda la ciudadanía. A pesar de ello, en la práctica los sectores más pobres de la población se encuentran con enormes dificultades de hacer uso y acceder al sistema jurídico y judicial
- b) En el ámbito de lo penal, se está implementando la Reforma Procesal Penal. Esta es una iniciativa gubernamental que se está aplicando paulatinamente en las diversas regiones del país desde diciembre del 2000, y que implica un mayor acceso a la justicia de los sectores más pobres, desaventajados y discriminados, y que tiene en la Defensoría Penal Pública su expresión más favorable a la defensa de sus derechos.

### **2. Educación de las personas sobre sus derechos.**

- c) La difusión educativa sobre temas relacionados con la justicia, por parte del gobierno y el poder judicial es puntual u ocasional y de cobertura restringida
- d) El grado de educación o conocimiento de las personas acerca de sus derechos de acceso a la justicia es escaso, principalmente en los segmentos socioeconómicos medios, medio-bajo, pobres e indigentes.

### **3. Acceso oportuno, equitativo y universal.**

- e) La existencia en Chile de instituciones como la Defensoría Penal Pública y Procesos Orales (aplicación paulatina desde el 2000 al 2004 en el marco de la Reforma Procesal Penal) y de la asistencia legal gratuita a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) y del Programa de Acceso a la Justicia (PAJ) del Ministerio de Justicia, no son necesariamente indicadoras de un acceso oportuno, equitativo y universal a la Justicia.
- f) En los años recientes los plazos de emisión de sentencias judiciales han sido excesivos.

### **3. Trato "justo" a los más pobres.**

- g) En cuanto al nivel de reconocimiento del Estado sobre mecanismos de administración de justicia entre pueblos indígenas, se considera escaso.
- h) En términos generales el trato a los detenidos es bueno, además, se les informa a los detenidos sobre sus derechos y deberes.
- i) La calidad de la atención en los sistemas de asistencia legal gratuita o semi-gratuitos para los más pobres, desaventajados o discriminados es considerada insuficiente por los expertos.

### **4. Independencia del poder judicial**

- j) No existe transparencia en la selección de las autoridades judiciales, no se observa una ampliación de actores que participan en la selección de jueces, no se observa el establecimiento de criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos, no hay delimitación y respeto de un período legal para el cual son elegidos los jueces, no se publican los antecedentes de los candidatos ni mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos.

### **5. Rendición de cuentas ante la sociedad**

- k) La disponibilidad de información respecto del presupuesto del sistema judicial es parcial, si bien forma parte de la Ley de Presupuesto de la Nación, ésta se discute en el Parlamento y es publicada en el Diario Oficial una vez aprobado. En relación con las remuneraciones y patrimonio de jueces, éstos están obligados a hacer una declaración de su patrimonio al empezar y terminar sus funciones, la que tiene un carácter público. En cuanto a procedimientos judiciales y decisiones y fallos judiciales, se ha producido un notable avance al implementarse la Reforma Procesal Penal con un juicio oral y público. Se ha fortalecido la información a través de páginas web y medios de prensa especializados que son La Semana Jurídica, la Revista de Fallos y El Diario Oficial. Además se han creado dentro del Poder Judicial la Dirección de Estudios y Biblioteca y la Dirección de Comunicaciones.

Las **propuestas** que se elaboraron a partir de los resultados expuestos son las siguientes:

### **I. Acceso a la información.**

- Insistir en que la legislación vigente sobre acceso a la información establezca claramente cuales son los criterios por los que puede denegarse la información y que estos se limiten a la mínima expresión posible, de forma tal que no se desnaturalice el derecho de acceder a la información que tanto ha costado plasmar en la legislación nacional.
- Garantizar que la legislación vigente en materia de acceso a la información sea cumplida por los Servicios Públicos, de forma tal que se asegure el acceso efectivo a la información por parte de la ciudadanía.

### **II. Libertad de expresión**

- Asegurar que la legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales. En específico, suprimir la práctica de la censura ya que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos prohíbe cualquier forma de ella.
- Derogar o modificar aquellas leyes inconsistentes con el principio de la libertad de expresión, como lo son una serie de disposiciones del Código Penal, del Código de Justicia Militar y también de leyes especiales.
- Capacitar a los jueces en materias de libertad de expresión y jurisprudencia relativa a casos afines por la vía de cursos de perfeccionamiento y de formación de la Academia Judicial de Chile.
- Impulsar un proceso de reforma legal a la Ley Antimonopolios para que esta incluya restricciones estrictas que garanticen que la propiedad de los medios de comunicación no pueda estar concentrada, como de hecho lo está hoy en día.
- Instituir instancias de denuncias formales, aparte de los tribunales de justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión que aseguren a los periodistas y a los líderes de opinión la libertad de investigar y publicar sin temor a represalias.

### **III. Gobiernos locales y descentralización**

- Garantizar que las instituciones que suponen cooperación entre los gobiernos locales y la ciudadanía no sean postergadas y se les permita cumplir con las funciones que establece la ley.
- Asegurar que la opinión de la ciudadanía sea incorporada en todas las decisiones acerca del desarrollo de la comunidad. Para esto es

necesario crear y fortalecer instancias para la participación como consultas ciudadanas, sitios web, cuentas anuales, entre otras.

- Insistir en fortalecer la autonomía de los Municipios, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades.

#### **IV. Fortalecimiento de la Sociedad Civil**

- Insistir sobre las iniciativas legislativas que están en el Congreso que dicen relación con el financiamiento, con la participación ciudadana y con el marco normativo jurídico-normativo que rige a las OSC.
- Establecer una figura jurídica que responda a las características de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), de forma que obtengan reconocimiento oficial y no requieran adaptarse a la forma de Fundación o Corporación.
- Promover una normativa jurídica sobre participación ciudadana amplia, unitaria, coherente, que regule materias trascendentes y que refleje una política nacional.
- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o valóricas que afectan a la ciudadanía.
- Garantizar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.

#### **V. Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.**

- Desarrollar y consolidar un amplio Sistema Multisectorial y Multidisciplinario de Colaboradores de la Justicia, integrando en esta red a instituciones del Estado que se ocupan del Acceso a la Justicia y la Asistencia Jurídica; a organizaciones de la Sociedad Civil que trabajen en ello, y a empresas privadas que materialicen en este campo su responsabilidad social empresarial.
- Que las Corporaciones de Asistencia Judicial y el Programa Acceso a la Justicia amplíen su tradicional modo de asistencia judicial, a una noción de servicios socio-jurídicos que apunten a dar respuestas diversas a las personas según sus necesidades, integrando disciplinas como el trabajo social, la psicología y la comunicación social, además del derecho. Incorporando además formas de enfrentar los problemas que empleen las competencias de las personas y las involucren en la selección e implementación de soluciones. Y que, con (y no sólo para) las personas,

se ocupen de la prevención de conflictos, de su resolución amigable (mediación, conciliación, negociación), de la representación judicial, del monitoreo de las actuaciones públicas y de efectuar propuestas legislativas.

- En esta línea, la reingeniería de las Corporaciones y del Programa Acceso a la Justicia, además del cambio “filosófico” requiere de la adopción de medidas específicas como la ampliación de la cobertura con consultorios jurídicos en cada comuna y en ciertos barrios alejados, incluyendo los consultorios móviles; la incorporación de profesionales de disciplinas distintas al derecho, como trabajo social, psicología y comunicación social; la incorporación activa de otros sujetos de la comunidad como los extensionistas jurídicos, dirigentes sociales y miembros de redes que trabajen en el tema; la evaluación, diseño de soluciones y planificación del trabajo en conjunto con la comunidad (valorando metodologías como la Investigación Acción Participativa); el ejercicio de la mediación por personas de la comunidad y el fomento de experiencias de autogestión judicial con asesoría mas no representación de abogados. Las redes provinciales o intercomunales de colaboradores de la Justicia son un componente imprescindible para el logro de estas medidas
- Ampliar el número y diversidad de actores que participan en las selección de jueces; establecimiento de criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos; delimitación y respeto de un período legal para el cual son elegidos los jueces; publicación de los antecedentes de los candidatos y mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos. Extender a la Corte Suprema el programa de habilitación.
- Establecer un Código de ética judicial respecto de competencia, inhabilidades, calificaciones, incompatibilidades, prohibiciones, nombramientos, expiraciones, suspensión de funciones, de fiscalización etc. Éste debe considerar lo ya existente en el Código Orgánico de Tribunales.
- Permitir el libre acceso y la disponibilidad de información respecto del presupuesto del sistema judicial, antes de que sea aprobado; respecto de las remuneraciones y patrimonio de jueces, mantener la obligación de hacer una declaración de su patrimonio al empezar y terminar sus funciones, la que tiene un carácter público, pero ampliarla al campo de los intereses.

- Ampliar el acceso a la información en lo que se refiere a denuncias sobre tortura y maltrato policial, cuya disponibilidad actual puede calificarse de parcial.
- Implementar un sistema eficaz que permita responder a reclamos y demandas de investigación contra el sistema judicial o individuos que lo integran, ya que la actual Comisión de Ética que tiene como una de sus funciones recibir los reclamos, es insuficiente.
- Incorporar cambios a la composición del poder judicial que reflejen mejor la diversidad social de género, étnica, etc.
- Incorporar al Poder Judicial —salvando su autonomía respecto de los Tribunales— a las instituciones de la Reforma Procesal Penal (Ministerio Público y Defensoría Penal Pública), además de dotar de plena autonomía a la Defensoría Penal Pública, que en la actualidad es una entidad dependiente del Ministerio de Justicia, lo que obstaculizaría su actuar independiente en procesos en que el Ejecutivo o alguna de sus reparticiones obra como querellante.

Estas propuestas serán ampliamente difundidas y se buscará incidir para lograr su incorporación en el documento final de la Cumbre de las Américas de Argentina el 2005.

## PRESENTACIÓN

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Este Proyecto comenzó hace 6 años y actualmente involucra a OSC's de 20 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSC's lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Durante estos 6 años de trabajo dos han sido las Cumbre de las Américas que se han realizado. Para la 2° Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998) el proyecto organizó dos reuniones hemisféricas con la participación de representantes de OSC's, gobierno y agencias multilaterales de 34 países, los que elaboraron propuestas en materia de Educación, Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Rol de la Mujer en la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación y sobre el combate a la Corrupción. Varias de las propuestas presentadas por las OSC's fueron incorporadas al Plan de Acción de Santiago. Para la 3° Cumbre de las Américas de Québec (2001) PARTICIPA (Chile), FOCAL (Canadá) y Fundación ESQUEL (EEUU) llevaron a cabo un proceso de consulta a 900 OSC's en 17 países, que formularon 243 propuesta a la Cumbre de Québec. Más de la mitad de las propuestas fueron incorporadas al plan de acción final.

Actualmente, se está implementando la "Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec", en temas de fortalecimiento de la democracia. Esta etapa dura desde Julio del 2002 a Marzo 2005.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Gobierno local y descentralización
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

La selección de estos temas se realizó en función de los siguientes criterios:

- Estos temas constituyen el supuesto o fundamento para el desarrollo efectivo del resto de las materias que se mencionan en el Plan de Acción de Québec.
- El avance en estos temas crea condiciones efectivas para el fortalecimiento de la sociedad civil y aporta a enfrentar la crisis de la democracia y gobernabilidad.
- En su conjunto, permiten verificar avances respecto del buen gobierno, lo que resulta clave para el fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil.
- Por la experiencia y trayectoria en este tema de las organizaciones involucradas en esta estrategia.
- Algunos de estos temas no están siendo abordados por otras redes de la sociedad civil.

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información fueron cuestionarios estructurados por indicadores, que permiten medir, de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec. Éste integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtendrá de informantes calificados y la información objetiva se obtendrá de fuentes secundarias.

La aplicación del instrumento se realizará en dos etapas. Este informe entrega los resultados de la primera de estas aplicaciones, la que se realizó entre Junio y Agosto del 2003, y sirve además de un diagnóstico de la situación. La segunda etapa se realizará en Junio y Agosto del 2004.

A partir de estos resultados se elaborarán recomendaciones y sugerencias para apoyar el fortalecimiento de la democracia en aquellos aspectos que más se requieran.

Los resultados encontrados serán ampliamente difundidos y, a la vez, se buscará incidir para lograr la incorporación de las recomendaciones en el documento final de la Cumbre de las Américas en Buenos Aires el 2005.

La forma en que se presentan los temas sobre los que se realizaron el seguimiento es la siguiente: primero, se presenta el compromiso asumido por los gobiernos; segundo, las dimensiones definidas para el análisis; tercero, los resultados obtenidos y, cuarto, las propuestas elaboradas.



## **I. ACCESO A LA INFORMACIÓN**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS<sup>1</sup>**

El Plan de Acción establece que los gobiernos “trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar (...) el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información”.

### **DIMENSIONES DEFINIDAS**

En este sentido, cuatro son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Leyes sobre libertad de acceso a la información; 2) acceso efectivo a la información de que dispone el gobierno central; 3) restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia y, 4) utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para facilitar el acceso a la información pública.

### **RESULTADOS**

#### **Dimensión 1: Leyes sobre libertad de acceso a la información<sup>2</sup>**

El derecho al acceso a la información, tanto de los actos de la administración pública como de los documentos e informaciones que posee ésta, surge como consecuencia del proceso de modernización del Estado. En efecto, desde 1990 hasta la fecha, somos testigos de la promulgación de diversas normativas que apuntan hacia dicho cometido. Este proceso se ha desarrollado significativamente durante los dos últimos años a raíz de los casos de corrupción que han salido a la luz pública en nuestro país.

---

<sup>1</sup> El Plan de Acción de Quebec puede obtenerse en [www.oea.org](http://www.oea.org)

<sup>2</sup> En el Anexo N°1 se presenta un análisis de la normativa chilena que regula el derecho a acceder a la información que posee la administración pública. En específico se analiza el Decreto N° 680 de 1990 que crea las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias; la ley N° 19.553 de 1998 la cual implementa el Programa de Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública (PMG); la ley N° 19.653 de 1999, del Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2001; y de la ley N°19.880 del año 2003, normativas que consagran el principio de Publicidad y Transparencia de los actos de la administración pública, estableciendo a su vez los procedimientos necesarios para acceder a la información.

Con ello es posible afirmar que en Chile se ha comenzado a regular legalmente el tema hace poco tiempo, en circunstancias que otros países lo han venido haciendo por décadas.

Por lo mismo debemos entender que se trata de avances sustantivos en nuestra legislación y en materia de este derecho ciudadano básico, legislación que requiere ser modificada o complementada para mejorar o subsanar las deficiencias que aún subsisten.

En Chile existen tres normas que contienen casi toda la reglamentación que existe respecto a acceso a la información en nuestro país. Estos son:

1. Ley N° 19.653 del año 1999 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado, la cual modifica la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, disponiendo el principio de transparencia y publicidad administrativa. Ésta establece el derecho de la ciudadanía a la información pública de los órganos de la administración del Estado y de las empresas privadas o de capitales mixtos que prestan servicios de utilidad pública.
2. Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2001, el cual determina los documentos y actos administrativos secretos o de carácter reservado.
3. La ley N° 19.880 de 2003 que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración del Estado que especifica lo referente a la publicidad y transparencia en materia de tramitación de los actos administrativos, permitiendo al ciudadano saber el estado en que se encuentran las resoluciones que se dictan dentro del proceso y el resultado de la gestión, estableciendo plazos breves y el denominado silencio administrativo positivo como regla general.

De acuerdo a las normas mencionadas es posible afirmar que en Chile, gracias a la legislación que se ha formado en estos últimos cuatro años, existe una legislación eficaz en materia de acceso a la información, lo cual no quita que existen claras deficiencias que deben ser corregidas y que se identificarán más adelante:

- La norma legal consagra el Principio de Transparencia y Publicidad, según el cual el "procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos en las decisiones que se adopten en él.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas por la ley o el reglamento, son públicos los actos administrativos de los órganos de las Administración del Estado y los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial.

- la información puede ser requerida por cualquier persona y no sólo por aquellas que la administración considere que posee la legitimación activa para ello.
- No se debe expresar el motivo del requerimiento de la información: No es necesario explicar ni exponer las razones por las cuales se requiere información ni tampoco demostrar cuál es el interés legítimo o derecho subjetivo afectado por el cual se pide la información en cuestión.
- El derecho comprende el de recibir copias: en algunos países se ha argumentado que el derecho es al acceso, esto es a ver la información, pero no a recibir copia de la misma. Es un derecho fundamental el poder contar con la información en cualquier medio. La ley chilena, no se refiere expresamente a ello, pero en numerosas oportunidades se refiere al hecho de que el funcionario u órgano estatal debe “proporcionar la documentación” o “entregar la documentación”. La ley de procedimientos de los actos administrativos que se acaba de dictar contiene una disposición expresa que establece como un derecho de las personas el “obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente”.
- Plazos breves: la legislación establece plazos breves para la entrega de la información. Así, se establece que el jefe superior del órgano requerido debe pronunciarse sobre la petición, entregando la documentación solicitada o negándose a ello, dentro del plazo de 48 horas contado desde la formulación del requerimiento. De ahí se distingue:
  - 1.- Si es una diligencia de mero trámite el funcionario debe responder dentro de 48 hrs.
  - 2.- Si la petición requiere de elaborar informes, dictámenes o información similar, se le da un plazo al funcionario de 10 días para responder al requerimiento.
  - 3.- Si la petición se relaciona con decisiones definitivas del servicio, entonces el funcionario tiene un plazo de 20 días para responder.

Adicionalmente, la ley establece el silencio administrativo positivo como regla general: Éste se refiere a qué sucede cuando la

administración pública no responde (queda en silencio) frente al requerimiento de un ciudadano. Ante esto, pueden suceder dos situaciones, que el silencio tenga un efecto positivo, o negativo; siendo el carácter positivo la norma general y el negativo la excepción legal:

- Silencio Positivo: Transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas. Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada.

- Silencio Negativo: Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos.

- Recursos judiciales: la ley establece la capacidad de los ciudadanos de recurrir ante los tribunales de justicia en caso de denegatoria de la información, contemplándose un procedimiento bastante acelerado para dictar sentencia.
- Responsabilidades: existen responsabilidades para los funcionarios que denieguen la información. El mismo fallo o sentencia que acoge una reclamación de denegación puede aplicar al jefe de servicio una multa de U\$ 90 a U\$ 460 dólares.

### Aspectos por mejorar

- a) La misma ley que contempla la inclusión expresa a la normativa jurídica del derecho al acceso a la información es quien presenta las primeras barreras a éste, en cuanto el órgano al que se le solicita la información puede denegar el acceso en los casos de secreto o reserva.
- b) Las causales de negación de la información quedan entregadas a la autoridad administrativa. No es sólo la ley la que establece las causales de secreto, sino que esta facultad es entregada al gobierno de turno, el cual mediante el establecimiento de

excepciones, podría dejar de cumplir con la norma general. De hecho, el reglamento (Decreto N°26) que actualmente regula el secreto o reserva de los actos de la Administración del Estado en Chile, y que ha sido dictado en virtud de la actual norma legal, dispone que la declaración de secreto o reserva basada en la protección de intereses públicos, procederá respecto de los siguientes actos y documentos:

- los relativos a la defensa y seguridad nacional;
- los relativos a la política exterior o las relaciones internacionales;
- los relativos a la política monetaria y divisas;
- aquellos cuya comunicación pueda perjudicar a la moneda y al crédito público;
- los relativos al mantenimiento del orden público y la prevención y represión de la criminalidad;
- aquellos cuya comunicación o conocimiento perjudique el desarrollo de procedimientos jurisdiccionales o de actuaciones preliminares o preparativas de aquellos que la ley encomiende a organismos de la Administración;
- aquellos cuya comunicación o conocimiento perjudique la investigación por los servicios públicos competentes, de los delitos y las infracciones administrativas, tributarias o aduaneras;
- aquellos cuyo conocimiento actual pueda impedir u obstaculizar gravemente el ejercicio de la acción administrativa del órgano administrativo requerido;
- la correspondencia oficial debidamente calificada por la autoridad responsable de conformidad a lo dispuesto en el DS N° 291 de 1974 del Ministerio del Interior.

Agrega que la declaración de secreto o reserva basada en la protección de intereses privados de los administrados, procederá respecto de los siguientes actos y documentos:

- Los de carácter nominativo, es decir, que conlleven o contengan una apreciación de juicio o valor sobre una persona determinada o claramente identificable.
- Aquellos cuya comunicación o conocimiento afecte la vida privada de una persona individualizada o identificable.
- Los expedientes relativos a procedimientos sancionatorios o disciplinarios de cualquier naturaleza, solo respecto de terceros ajenos a dichos procedimientos.
- Los expedientes médicos o sanitarios.

- Los que contengan o se refieran a secretos industriales y comerciales, incluyendo los procedimientos de fabricación, las informaciones económicas y financieras y las estrategias comerciales.
- c) El conjunto de derechos de acceso no se encuentran articulados en un cuerpo legal único, por lo que se hace necesario realizar un esfuerzo de sistematización e interpretación del ordenamiento jurídico para dar cuenta del marco legal que los regula.

### **Dimensión 2: Acceso efectivo a la información que dispone el gobierno central**

En base a la información expuesta se puede plantear que en Chile la relevancia del derecho a la información ha ido paulatinamente aceptándose. Este juicio se sustenta en la serie de iniciativas que se han llevado adelante durante los últimos años tendientes a revertir el clima de secreto y reserva en el que el gobierno militar había mantenido la información pública. La información que a continuación se presenta se obtuvo de opiniones fundadas provenientes de expertos en el tema.

Es importante destacar, antes de presentar la información, que los informantes manifestaron su dificultad de emitir estos juicios. Debido a este hecho, se optó por realizar un ejercicio práctico<sup>3</sup> en el que se usó la normativa existente para solicitar información en Ministerios o servicios públicos. Este ejercicio complementa la información obtenida de los informantes.

#### Sobre Finanzas Públicas

Se manifiesta que:

- a) La información disponible sobre presupuesto ejecutado es satisfactoria (Información amplia, pertinente, actualizada y comprensible). Esta está en poder de la Contraloría General de la República en conformidad con lo que determina la Ley, la cual la pone a disposición de la ciudadanía en su sitio web [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl), mediante los informes anuales de Gestión Financiera del Estado.

Cuando se le solicitó información sobre el total del presupuesto recibido durante el año 2002 y la proporción de gastos de dicho presupuesto, es decir, los diferentes ítems en que éste fue gastado al

---

<sup>3</sup> Para más detalles ver anexo 3

Ministerio De Defensa Nacional, **éste respondió a la solicitud** a los 10 días de realizada, a través de una carta donde informaba las fuentes a las que era necesario acudir para obtener la información. Por lo tanto, este Ministerio **cumplió** con lo establecido por la ley.

- b) La información disponible sobre contratos públicos del Estado con privados es satisfactoria. Existen una serie de normas que tienen por finalidad transparentar las contrataciones públicas, esto como una manera de evitar que en la profusa contratación estatal se generen conductas inadecuadas y se eviten los actos de corrupción. Las normas relativas son el Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda N° 1312, de 1999, el Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda N° 826 de 2002. Ambas normas jurídicas están reguladas por la Circular N° 4 del Ministerio de Hacienda de 2003, sobre la transparencia en las contrataciones públicas. Mediante estas normas se crea un Sistema de Información de Compras y Contrataciones aplicable a todos los órganos y servicios públicos (incluyendo a los órganos centralizados y a los descentralizados), el cual debe estar disponible en una página web ([www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)). Se establece la obligación de estar disponible al público general la información de toda compra o contratación que supere 10 UF y, respecto a la información que debe ser publicada en la página web, se destaca: los llamados a licitación, las bases de licitaciones públicas, el acta de adjudicación de las licitaciones públicas y privadas, así como toda contratación que se efectúe, informándose del precio convenido, las prestaciones contratadas, el plazo de ejecución y la individualización del ejecutante.

Cuando se les solicitó información sobre las actuales exigencias técnicas que deben cumplir las empresas privadas para poder contratar o ser beneficiario de una licitación al Ministerio De Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, éste **no respondió** a la solicitud.

- c) La información disponible sobre las medidas económicas que toma el gobierno (privatizaciones y acuerdos internacionales) es satisfactoria. Se dan a conocer públicamente, generalmente a través de los medios de comunicación, cuando éstas ocurren. Sin embargo, no existe información sobre las negociaciones previas que se realizan y no existen posibilidades reales de influir en éstas.

Cuando se les solicitó información sobre cuáles fueron los criterios de selección para iniciar negociaciones tendientes a alcanzar un tratado o acuerdo de libre comercio al Ministerio De Relaciones Exteriores, éste **no respondió** a la solicitud.

## Sobre las actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos

Se manifiesta que:

- a) La información disponible sobre ingresos de los funcionarios públicos es insuficiente (Información parcial, poco relevante, poco actualizada o poco comprensible). Si bien existe una norma que establece los ingresos de los funcionarios públicos según el cargo que desempeñen, en el último tiempo han salido a la luz pública prácticas ilegales destinadas a elevar las rentas de los funcionarios. Así fue como el ex Ministro de Obras Públicas de este gobierno, Carlos Cruz, reconoció que todos los ministros y subsecretarios de Estado recibían, además de sus remuneraciones fijadas por ley, suplementos a sus rentas, mediante la designación en empresas del Estado o bien por medio de sobres con dinero en efectivo.

Cuando se le solicitó información sobre dietas percibidas por sus directores durante el año 2002 al Banco Estado, éste **no respondió** a la solicitud.

- b) La información sobre el patrimonio de los altos directivos públicos es satisfactoria. La ley 19.653 de probidad administrativa establece que es deber de determinados agentes del Estado<sup>4</sup> exponer en un documento público las actividades profesionales y económicas que desarrollan con el objeto de permitir el escrutinio público de sus actos, garantizando así la imparcialidad y justicia de sus decisiones, reduciendo de esta manera la posibilidad de que se concreten actos corruptos principalmente a través del control sobre el patrimonio de las personas que asumen como funcionarios o que ya detentan esta calidad.

Cuando se le solicitó información sobre la declaración de patrimonio del ministro al Ministerio de Minería, **éste respondió a la solicitud** a los 30 días de realizada. Por lo tanto, este Ministerio **no cumplió** con lo establecido por la ley ya que el plazo máximo para responder a una solicitud de información es 20 días.

---

<sup>4</sup> Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores, Secretarios Regionales Ministeriales, Jefes Superiores de Servicio, Embajadores, Consejeros del Consejo de Defensa del Estado, Contralor General de la República, Oficiales Generales y Oficiales Superiores de las FFAA, Niveles Jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Alcaldes, Concejales, Consejeros Regionales, Secretario del Consejo Regional, Autoridades y funcionarios directivos, profesionales, técnicos y fiscalizadores de la Administración del Estado que se desempeñan hasta el nivel de Jefe de Departamento o su equivalente.



- c) La información disponible sobre votación parlamentaria es satisfactoria. Las votaciones por lo general son públicas, sin embargo, los reglamentos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores establecen la posibilidad de realizar votaciones secretas cuando:
- sean sobre proyectos que modifiquen las leyes generales o particulares de sueldos, gratificaciones, jubilaciones o ascensos, y las de interés particular, serán secretas cuando así lo pida un Diputado miembro de la Comisión.
  - sean sobre asuntos de interés particular que afecten a personas determinadas, tales como nombramientos; rehabilitaciones de ciudadanía, y otorgamiento de nacionalidad por gracia.
  - antes de su inicio, así lo acuerde una mayoría equivalente a los tres quintos de los Senadores presentes, a petición de uno o más Comités.

Cuando se le solicitó información sobre el porcentaje de iniciativas que han sido aprobadas por el Parlamento en el año 2002 concerniente a su cartera al Ministerio de Hacienda, éste **no respondió** a la solicitud.

#### Sobre resultados de la acción pública

Se manifiesta que:

- a) La información sobre 1) la situación de pobreza e inequidad, 2) los resultados escolares y otros indicadores educacionales, 3) la atención y otros indicadores de salud y 4) las denuncias de violaciones de derechos humanos es satisfactoria. La difusión de esta información no sólo es realizada por el Gobierno sino que también, y de manera muy importante, por las OSCs y por los medios de comunicación.

Cuando se le solicitó información sobre el total de proyectos financiados por el programa ORIGENES (programa de apoyo al desarrollo del pueblo mapuche) durante el año 2002 al Ministerio de Planificación Nacional éste **no respondió** a la solicitud. Lo mismo ocurrió con SERVICIO DE SALUD (METROPOLITANO SUR ORIENTE) al que se le solicitó información sobre el total de denuncias y querrelas criminales, especificando las causas invocadas, presentadas en contra de su servicio ante los tribunales de justicia, durante el año 2002.

Por el contrario, tanto el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), al que se le solicitó información sobre el total de denuncias recibidas por su institución en el ámbito de la violación de los derechos

humanos y la Junta Nacional De Jardines Infantiles (JUNJI) al que se le solicitó información sobre la Cantidad de niños atendidos por su institución y porcentaje actual de la cobertura en la educación pre-escolar a, estos **respondieron a la solicitud dentro del plazo establecido por la ley**

- b) La información disponible sobre denuncias de uso excesivo de la fuerza y abusos policiales es insuficiente. No se sabe qué órgano del Estado es el responsable de canalizarla, se cree que el Ministerio del Interior. En el caso de que esto sea así esta información no es difundida por el gobierno. Se destaca el papel que los OSCs y los medios de comunicación desempeñan en cuanto a difusión de esta información.

Cuando se le solicitó información sobre el total de sumarios administrativos por uso excesivo de fuerza, instruidos a sus funcionarios durante el año 2002, y el resultado de estos a Carabineros de Chile, éste **respondió** a la solicitud dentro del plazo establecido por la ley

#### Sobre apoyos a grupos y situaciones de vulnerabilidad

Se manifiesta que:

- a) La información sobre fuentes de apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar y abusos sexuales es satisfactoria. Hay varias e importantes instancias para hacer las denuncias (SERNAM, SENAME, etc.), además de una serie de campañas del Estado destinadas a prevenir que no ocurran este tipo de actos.

Cuando se les solicitó información sobre el total de oficinas y facultativos, especificando sus especialidades, contratados para la atención de las víctimas de la violencia intrafamiliar al Servicio Nacional de la Mujer, éste **no respondió** a la solicitud.

#### Sobre contabilidad, auditoria y finanzas de las compañías y ejecutivos privados

Se manifiesta que:

- a) La información disponible sobre indicadores de desempeño de empresas prestadoras de servicios de utilidad pública es satisfactoria. La ley establece la obligación a este tipo de empresas de entregar la

información que las entidades estatales encargadas de su fiscalización les solicite.

Cuando se le solicitó información sobre los criterios de evaluación de las prestaciones hechas por las empresas licitadas, en el ámbito de los servicios sanitarios a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, éste **no respondió** a la solicitud.

- b) La información disponible sobre precios y calidad de los productos ofrecidos a los consumidores es insuficiente. Este es el tema en el cual la información de la que se dispone es de peor calidad. En general, las empresas tratan de ocultar esta información lo que provoca que este ámbito se transforme en una "caja negra".

Cuando se le solicitó información sobre el total de estudios comparativos de precios, especificando los productos comparados, que realizaron durante el año 2002 al Servicio Nacional del Consumidor, éste **no respondió** a la solicitud.

En resumen, sólo 5 Servicios Públicos (Ministerio de Defensa, JUNJI, Carabineros, Ministerio de Minería y CONADI) de los 14 a los que se les solicitó información respondieron a la petición, pero uno de estos (Ministerio de Minería) la entregó fuera del plazo establecido por la ley. En este sentido, es posible sostener que en Chile, si bien existen una serie de avances en cuanto a leyes que regulan el principio de acceso a la información, en la práctica éstas no son efectivas, lo que causa que la ciudadanía no pueda contar con acceso efectivo a la información pública.

### **Dimensión 3: Restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia**

En Chile sí existen restricciones al acceso a la información para proteger a la infancia y a la adolescencia. Existen normas jurídicas, presentes en el Código Procesal Penal y en la Ley de Menores. Estos procedimientos consisten básicamente, en concordancia con las normas internacionales, de protección de menores, en restringir el acceso tanto a los expedientes como a las audiencias.

Sólo a modo de ejemplo, considérese el art. 32 de la ley de menores chilena 16.618 de 1966 (actualmente vigente), "antes de aplicarse al menor de 18 años alguna de las medidas contempladas en la presente ley, por un hecho que cometido por un mayor constituiría delito, el juez deberá establecer la circunstancia de haberse cometido tal hecho y la participación que en él ha cabido al menor".

"Sin embargo, aunque se llegue a la conclusión de que el hecho no se ha cometido o que al menor no le ha cabido participación ninguna en él, el juez podrá aplicarle las medidas de protección que contempla esta ley, siempre que el menor se encontrare en peligro material o moral".

También existen restricciones a la libertad de informar en los medios de comunicación. Estos, cuando informan sobre delitos cometidos por menores de edad sólo dan a conocer las iniciales de su nombre.

### **Dimensión 4: Utilización de nuevas tecnologías que faciliten el acceso a la información pública**

La incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación son asumidas por el gobierno de Chile como una estrategia fundamental para lograr la modernización del Estado. Así lo expresó, en su discurso inaugural del 21 de Mayo del 2000, el Presidente Ricardo Lagos.

Con este antecedente, la investigación se pregunta por la existencia de organismos del Estado con páginas web en internet. Los datos indican que en enero de 1998 el Estado chileno contaba con alrededor de 70 sitios web en Internet. A inicios del 2000, según un catastro realizado por la Unidad de Tecnologías de Información del Gobierno, estos se habían incrementado a 364 y se esperaba que siguieran aumentando.

Esta masificación de los organismos del Estado con páginas web en internet se presenta principalmente a nivel de Gobierno central y disminuye a nivel de Gobiernos regionales y Municipios.

Sin embargo, según algunos estudios independientes<sup>5</sup>, otros realizados por el propio Gobierno y las opiniones de los informantes calificados, la calidad de estos sitios es mediocre. Según el estudio de la consultora británica World Markets Research Centre y la Universidad de Brown de Estados Unidos, si bien todas las páginas del gobierno chileno en internet cuentan con publicaciones accesibles, y que el 59% de sus sitios ofrece bases de datos, sólo el 12% de sus páginas de internet otorga servicios en línea, contra el 65% en el caso de Taiwán y el 59% en el de Alemania.

---

<sup>5</sup> Estudio realizado por la consultora británica World Markets Research Centre y la Universidad de Brown de Estados Unidos.

## PROPUESTAS

- Insistir en que la legislación vigente sobre acceso a la información establezca claramente cuales son los criterios por los que puede ser denegada la información y que estos se limiten a la mínima expresión posible, de forma tal que no se desnaturalice el derecho de acceder a la información que tanto ha costado plasmar en la legislación nacional.
- Garantizar que la legislación vigente en materia de acceso a la información sea cumplida por los Servicios Públicos, de forma tal que se asegure el acceso efectivo a la información por parte de la ciudadanía.

## **II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS**

El Plan de Acción establece que los gobiernos “apoyarán la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, y procederán a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y buscarán, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales”.

Además, “asegurarán que sus legislaciones nacionales relativas a la libertad de expresión se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso a la información de todos los ciudadanos, y que los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación”.

### **DIMENSIONES DEFINIDAS**

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) las condiciones que permiten la libertad de expresión y 2) la libertad de expresión en la práctica.

### **RESULTADOS**

#### **Dimensión1. Condiciones que permiten la libertad de expresión**

##### **1.1 Legislación sobre libertad de expresión**

###### **a) Legislación Nacional**

En junio del 2001 y tras 8 años de tramitación parlamentaria, el gobierno promulga en el Diario Oficial la Ley N° 19.733 sobre Libertades de Opinión en Información y Ejercicio del Periodismo, más conocida como Ley de Prensa que deroga la anterior legislación que limitaba el accionar de los medios de prensa y las libertades de expresión e información en general, la Ley de Abusos de Publicidad vigente desde 1967.

Este nuevo cuerpo legal modifica la Ley de Seguridad Interior del Estado (LSIE) en varios artículos que restringían el ejercicio de la crítica pública. De esta forma, la nueva legislación eliminó el artículo 6, letra b, de la LSIE, que

castigaba como delitos contra el orden público y la integridad del Estado la injuria, la calumnia y la difamación contra altas autoridades de la Nación. Este artículo fue invocado contra seis personas durante el 2001 antes de su derogación.

El cuerpo legal deroga la Ley de Abusos de Publicidad (LAP), con ello, elimina la facultad de los jueces de prohibir informar sobre procesos judiciales, disposición frecuentemente utilizada por los magistrados instructores de procesos de gran conmoción pública. Como ejemplo de ello, baste consignar que fue utilizada a principios del año 2000 en la investigación del caso de Jorge Matute en la ciudad de Concepción y en febrero del año 2001, en la ciudad de Valdivia, también en un caso policial. Tanto en dicha ocasión como en años anteriores, la prensa burló esta medida informando a través de sitios virtuales, dejando en evidencia lo obsoleta e ineficiente de esta facultad.

Asimismo, la Ley de Prensa señala que será competencia de la justicia ordinaria conocer de los delitos cometidos por civiles con motivo o en razón del ejercicio de las libertades de opinión e información. Además, eliminó la responsabilidad en cadena consagrada en el artículo 17 de la LSIE, aquella que perseguía a editores, directores y, de ser necesario, impresores de la publicación o emisión audiovisual considerada atentatoria contra el orden público y por la cual los editores de "El Libro Negro..." de la editorial Planeta en Chile pasaron algunos días en prisión en 1999.

En cuanto al mercado de los medios de comunicación, la ley establece algunas obligaciones para éstos, orientadas a regular posibles riesgos de concentración de la propiedad, una materia ampliamente discutida en Chile y que para algunos sectores políticos, sociales y periodísticos -no de medios de comunicación- era un tema pendiente. Para ello, la ley establece que en caso de producirse modificaciones en la propiedad de un medio cualquiera, ésta debe ser informada a la Comisión Preventiva Antimonopolio, con el fin de que ésta se pronuncie sobre los riesgos de concentración en la propiedad. Además, y en relación con la legislación sobre libre competencia, la nueva ley establece que se consideran como artículos o servicios esenciales los pertinentes a la operación o mantención de los medios de comunicación social.

Además, y con el objetivo de promover políticas de fomento al pluralismo informativo, la ley establece un fondo concursable para financiar proyectos periodísticos regionales y para la realización de estudios sobre el pluralismo del sistema informativo, distribuidos mediante concurso público



por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

En cuanto al ejercicio del periodismo, la Ley de Prensa establece quiénes son periodistas y obliga a las reparticiones de Estado a contratar sólo a aquellos profesionales en posesión del título universitario en algunos órganos de la administración centralizada o descentralizada y en sus empresas. Esta última parte -las empresas del Estado- ha llevado a interpretar que incluso en los medios de comunicación públicos (diario La Nación y Televisión Nacional de Chile) se contratarán sólo a periodistas titulados.

Asimismo, el Art. 7 de la ley consagra el secreto de fuente como un derecho para los periodistas, a aquellos a los que la ley reconoce como tales y a quienes, en virtud de su labor, conocen el origen de una información, como son fotógrafos, camarógrafos, asistentes de cámara, entre otros. No podrán ser obligados a revelarla ni aún judicialmente. También se contempla la cláusula de conciencia que impide que un editor o director altere sustancialmente el contenido de una nota periodística sin el consentimiento de su autor, bajo la pena de incurrir en una causal grave de incumplimiento del contrato respectivo.

La ley igualmente facilita el derecho de réplica, aclaración o rectificación gratuita que asiste a todo ciudadano, simplifica los delitos que pueden cometerse en el ejercicio de la libertad de expresión y establece que siempre primarán las normas a favor de la justicia ordinaria, civil o penal y no militar.

Sin embargo, producto tal vez de que ya era imposible postergar más el despacho de esta ley (ocho años de tramitación) hay materias que quedan definitivamente pendientes y otras que generan controversia.

Queda pendiente, por ejemplo, la incorporación de las nuevas tendencias de protección a la libertad de expresión que incluso países sudamericanos ya han acogido. Un ejemplo claro de esto son la doctrina de la real malicia -consagrada por la jurisprudencia estadounidense hace años y también por la justicia argentina durante los '90- y la despenalización de injurias y calumnias -Argentina, por ejemplo, está discutiendo sobre esto desde hace algunos años.

Otros avances:

Otro hecho destacado para la libertad de expresión es la aprobación, por parte del Congreso en octubre de 2002, de una ley que retiraba la

autoridad para censurar películas al Consejo de Calificación Cinematográfica (CCC) y eliminaba la participación de las fuerzas armadas en este organismo. Por lo tanto, el CCC ya no puede prohibir sino sólo recomendar audiencias adecuadas para la exhibición.

b) Instancias formales de denuncia de actos contrarios a la libertad de expresión

En Chile no existen instancias formales de denuncia, aparte de los Tribunales de Justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión. Las que existen sólo emiten juicios morales, como el Comité Ético de la Asociación de Prensa de Medios de Comunicación y la Comisión Ética del Colegio de Periodistas.

c) Tratados internacionales

La Constitución, en su Art. 5, expresa que corresponde a los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados por ella y por los tratados internacionales ratificados por el país.

El Gobierno de Chile ha ratificado los siguientes tratados internacionales:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969
- Declaración sobre Medios de Comunicación, UNESCO, 1978
- Declaración de Santiago, 1991
- Declaración de Chapultepec, 1994

En particular, rigen plenamente en Chile el Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, relativos a la libertad de pensamiento y expresión, y el Art. 14 del Pacto referente al derecho de réplica.

Los individuos o instituciones tienen la posibilidad de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación a la libertad de expresión. Desde el 2000 a la fecha, cuatro han sido los casos presentados en relación con violaciones a la libertad de expresión, los que se describirán con mayor detalle más adelante:

1. Prohibición de película "La Última Tentación de Cristo"
2. Prohibición de "El Libro Negro de la Justicia Chilena"

3. Caso Eduardo Yañez
4. Prohibición del libro "Cecilia, una vida en llamas"

## 1.2 Características de los Medios de comunicación en Chile

### a) Propiedad de los medios de comunicación

En Chile se editan 236 diarios o periódicos, de ellos 27 son de circulación nacional y 206 son regionales<sup>6</sup>. En opinión de los informantes, se señala que los medios de comunicación se encuentran en manos de grandes grupos económicos marcados por una visión ideológica neoliberal y conservadora.

Esta afirmación es corroborada por diversos estudios, el más reciente<sup>7</sup>, publicado a fines del 2001, plantea que la prensa escrita en Chile está en manos de dos grandes empresas, COPESA (controla tres diarios de cobertura nacional) y el Grupo Edwards (controla 17 diarios a lo largo del país, dos de ellos de circulación nacional).

En términos de inversión por publicidad en la prensa escrita, el primer conglomerado, COPESA, alcanza el 16,64% mientras que el segundo (Grupo Edwards) se lleva el 69,71%. El restante 1,41% se lo adjudica La Nación.

Por su parte, de los 5 canales de televisión abierta existentes, uno es de propiedad estatal (TVN), otro pertenece a la Pontificia Universidad Católica de Chile (Canal 13), y los 3 restantes son privados (RED, Chilevisión y Megavisión).

Respecto a las radios el fenómeno es distinto: en el año 2001 existían 1142 emisoras radiales<sup>8</sup> que representan una gran diversidad política, gremial, de credo, etc. Sin embargo, debido a la conformación de conglomerados radiales de capitales extranjeros, existe una importante tendencia a la programación de contenidos meramente de entretenimiento.

Con excepción de los canales de televisión, desde la zona central al sur, se observa una mayor diversidad en la lo relativo a la concentración del mercado.

---

<sup>6</sup> Ver Informe de Desarrollo Humano 2002, PNUD.

<sup>7</sup> Ver Guillermo Sunkel y Esteban Geoffroy, "Concentración Económica de los Medios de Comunicación". LOM Ediciones, Santiago, 2001.

<sup>8</sup> Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2001.

Si bien este fenómeno de concentración de medios es una tendencia mundial, la tónica del fuerte oligopolio aparejado con un monopolio ideológico<sup>9</sup>, implica que la diversidad cultural y de opiniones no se ve representada en los medios existentes.

#### b) Confianza en los medios de comunicación

Los niveles de confianza interpersonal son determinantes en la manera como funcionan las sociedades. Nuestras sociedades creen en los documentos certificados, no en la palabra. Los propios medios de comunicación son, también, objeto de falta de confianza. En este contexto, según se menciona en Latinobarómetro 2002<sup>10</sup>, las instituciones a las cuales los ciudadanos latinoamericanos –entre los que se encuentra Chile- le tienen mayoritariamente confianza son la Iglesia Católica y la Televisión.

En particular en Chile, la encuesta CEP del mes de julio del 2003<sup>11</sup> entrega información relativa a la confianza en las instituciones, dentro de las cuales la radio aparece en 2º lugar después de las universidades y antes que la Iglesia Católica.

- Confianza en la radio 54%
- Confianza en la televisión 32%
- Confianza en la prensa escrita 25%

### 1.3 Posibilidades objetivas de la población de expresarse libremente

- El 18,2% de la población mayor de cinco años tiene menos de cinco años de escolaridad<sup>12</sup>
- El 4,2% de la población mayor de 10 años es analfabeta<sup>13</sup>
- El promedio de televisores por hogar es de 2,2 aparatos<sup>14</sup>
- El 34,7% de la población tiene computadora en su casa, de la cual el 20,5% dispone acceso a internet<sup>15</sup>
- Un 34,8% de la población tiene acceso a internet en su hogar y/o lugar de trabajo y/o estudio<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> Op cit.

<sup>10</sup> Ver [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>11</sup> ver Encuesta CEP 2003 ([www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl))

<sup>12</sup> Ver Instituto Nacional de Estadísticas

<sup>13</sup> op cit.

<sup>14</sup> Ver Encuesta Nacional de Televisión 2002. Consejo Nacional de Televisión.

<sup>15</sup> Op cit

<sup>16</sup> op cit

- El 90% de la población escolar subvencionada está conectado a Internet gracias al programa Enlaces del Ministerio de Educación.
- Según la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile<sup>17</sup>, existe un 41,1% de la población abonada a la red telefónica fija y un 22,1% a la móvil.

#### **1.4 Apoyo a la expresión artística**

Mediante la Ley N° 19.891 publicada en el Diario Oficial de 23 de agosto de 2003, se creó el Consejo Nacional de la Cultura y las artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, en carácter de un servicio público, autónomo, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Fondo Nacional referido tiene por objeto financiar total o parcialmente, proyectos, programas, actividades y medidas de fomento, ejecución, difusión y conservación de las artes y el patrimonio cultural en sus diversas modalidades y manifestaciones.

El fondo actúa en relación a las siguientes líneas específicas: fomento de las artes; desarrollo cultural regional; conservación y difusión del patrimonio cultural; desarrollo de las culturas indígenas; desarrollo de la infraestructura cultural y becas y pasantías.

Otros fondos existentes son<sup>18</sup>:

- Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Cultura, dependiente del Ministerio de Educación, también administrado actualmente por el Consejo Nacional de la Cultura.
- Fondo de Apoyo a Programas culturales del Consejo Nacional de Televisión.
- Fondo de Apoyo a Iniciativas Culturales Regionales (FAIR) de la Secretaría de Comunicación y Cultura.
- Concursos de Arte Públicos convocados por la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.
- Programa de Financiamiento de la Industria Audiovisual de CORFO.
- Fondo concursable de la Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Fondo Nacional para Escuelas Artísticas del Ministerio de Educación.
- Programa de Teatro Itinerante del Ministerio de Educación.

---

<sup>17</sup> Informe Estadístico n°8. Estadísticas del Sector de la Telecomunicaciones en Chile: 2001 a marzo 2003.

<sup>18</sup> ver Informe de Desarrollo Humano 2002, PNUD

- Fondo Iberoamericano de ayuda Ibermedia, del Ministerio de Educación.
- Programa de Desarrollo del Audiovisual Regional del Ministerio de Educación.

También existe una iniciativa privada que apoya la creación cultural, la Fundación Andes, quien en el año 2001 entregó 5.009.762.971<sup>19</sup>

Además, existen en Chile varias leyes que contemplan ciertos beneficios tributarios para las donaciones que personas o empresas privadas realicen con fines educacionales y culturales. La llamada Ley Valdés, o Ley de Donaciones Culturales (Art 8° de la ley 18.985), permite realizar donaciones para que los empresarios privados o profesionales liberales entreguen donaciones a artistas, productores y otros agentes de la cultura, obteniendo a cambio una franquicia tributaria, que pueden descontar en forma anual de su Impuesto a la Renta. Fue aprobada en 1990.

## **Dimensión 2: La libertad de expresión en la práctica**

### **2.1 Decisiones Judiciales en materia de libertad de expresión**

Con la promulgación de la Ley de Prensa se esperaba que se hubieran presentado en los últimos años decisiones judiciales destinadas a proteger la libertad de expresión, sin embargo, para los entrevistados, esto no ha sucedido de la manera esperada. Lo que sí ha ocurrido, y de forma significativa, son fallos destinados a coartar la libertad de expresión.

Una de las publicaciones prohibidas fue “El libro Negro de la Justicia Chilena” de Alejandra Matus, que estuvo censurado entre 1999 y 2001, debido a una querrela impuesta por Servando Jordán, ministro de la Corte Suprema en esa fecha.

El libro revisa, en más de trescientas páginas la trayectoria del Poder Judicial chileno, con especial énfasis en las últimas décadas. Si bien el querellante, el Ministro Jordán, aparece mencionado y criticado en una serie de ocasiones, el libro está lejos de girar en torno suyo. Una vez presentada la querrela el Ministro de Fuero que fue designado por la Corte para conocer del caso, Rafael Huerta, prohibió la circulación del libro ese mismo día, invocando el poder que le confería el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior del Estado. En los días siguientes, organizaciones de la sociedad civil, así como un grupo de parlamentarios interpusieron diversos recursos judiciales para levantar la prohibición. Todos estos recursos fueron

---

<sup>19</sup> Para más detalles ver [www.fundandes.cl](http://www.fundandes.cl)

declarados inadmisibles por considerarse que existía falta de legitimación activa, esto es, por no ser, aparentemente, los recurrentes partes interesadas en el caso. Esto venía a demostrar otra de las limitaciones vigentes en Chile respecto de la libertad de expresión: el hecho de que, salvo muy contadas excepciones, no se reconozca el derecho a la información como parte de la libertad de expresión. En la normativa internacional, en cambio, el derecho a la información se encuentra claramente reconocido, a nivel de los tratados y de la jurisprudencia, como un componente significativo de la libertad de expresión. Por motivos de esta sanción la autora del libro debió radicarse en el extranjero para no ser detenida y encarcelada por los tribunales chilenos.

Otra publicación prohibida fue "Cecilia, la vida en llamas", del periodista Cristóbal Peña, en diciembre del 2002, debido a una querrela por injurias interpuesta por Cecilia Pantoja, cantante chilena sobre la que trataba el libro.

En materia de obras audiovisuales se prohibió la exhibición de la película "La Última Tentación de Cristo". Esta prohibición regía desde la época del gobierno militar pero el Consejo de Calificación Cinematográfica decidió levantarla. Sin embargo, la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema resolvieron mantener la censura porque la película deshonraba a los cristianos y a Jesucristo. Este hecho es una clara señal de la posición de los tribunales de Justicia en materia de libertad de expresión.

Para los informantes, el papel que han jugado los tribunales chilenos, más que permitir la libertad de expresión ha sido restringirla. En la práctica, y como asevera un estudio realizado por la Universidad Diego Portales, la reforma constitucional y la reciente modificación de la Ley de Seguridad del Estado no aseguran en absoluto el fin de la censura si ello no va acompañado de un cambio en la mentalidad de los jueces<sup>20</sup>.

Resulta claro que, frente a casos de censura como los señalados, el papel desempeñado por los tribunales chilenos al prohibir una serie de publicaciones, no corresponde en absoluto a la persecución de responsabilidades ulteriores como se establece en las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que ellos han asumido el rol de censores, prohibido por la Constitución Chilena<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup>Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003. Hechos de 2002., pp 214. Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales. Santiago, 2003.

<sup>21</sup> Idem. Pp 215.

El último caso mencionado por los informantes como fallo destinado a coartar la libertad de expresión es el caso, basado en normas de desacato, que se presentó en diciembre del 2001 contra Eduardo Yáñez, panelista de un programa de televisión quien, luego de escuchar los testimonios de algunas personas que habían sido afectadas gravemente por errores judiciales y se les había negado compensación por ello, señaló que la justicia chilena era "inmoral, cobarde y corrupta" y que lo hecho demostraba "poca hombría" y que era "una mariconada"<sup>22</sup>. El caso fue abierto a raíz de una iniciativa de la Corte Suprema y el Sr. Yáñez fue procesado por una de las normas de desacato del Código Penal<sup>23</sup>. El acusado presentó su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que manifestó su preocupación por el uso persistente de estas normas en Chile. Debido en gran parte al caso Yáñez, en septiembre del 2002, el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley para la derogación de este tipo de normas<sup>24</sup>. En abril del 2003, Yáñez fue finalmente absuelto por la Corte de Apelaciones de Santiago.

## **2.2 Libertad de expresión de los periodistas y los medios**

La libertad de los periodistas en los medios es un tema que en Chile se mantiene en una suerte de "oscurantismo" según los informantes, ya que resulta difícil obtener evidencias de actos de censura desde los editores, directores o propietarios de los medios.

Un caso reciente de presiones para censurar un reportaje fue el que ocurrió en el Diario La Nación Domingo. El directorio del diario, debido a supuestas presiones políticas, decidió no publicar el artículo "La caja negra del INDAP", realizado por Alejandra Matus, que trataba sobre los manejos que se estaban desarrollando al interior de INDAP, Instituto de Desarrollo Agropecuario, dependiente del Ministerio de Agricultura. Esta decisión provocó la renuncia masiva de todo el equipo periodístico del diario. Ante estas acusaciones el director de este medio, Luis Alberto Luengo, señaló "no tengo nada que agregar al asunto"<sup>25</sup>.

El problema, a juicio de algunos entrevistados, es que este ambiente de presiones implícitas ha provocado una serie de perversiones de la función

---

<sup>22</sup> "Con la soga al cuello", El Mercurio, 13 de enero 2002, pág. D-12

<sup>23</sup> "Procesan por desacato a panelista de TV", El Mercurio, 16 de enero de 2002, pág. C-1

<sup>24</sup> Véase Human Rights Watch, Informe Anual 2003, sucesos de 2002, Chile

<sup>25</sup> "Renuncia equipo de La Nación Domingo", El Mercurio, 25 de mayo de 2003.



periodística, como pérdida de independencia, capacidad crítica y creatividad<sup>26</sup>.

### 2.3 Libertad de expresión de la ciudadanía

La información relativa a este tema se refiere a las opiniones emitidas por los entrevistados. La posibilidad de la ciudadanía de expresarse públicamente existe y es respetada. Sin embargo, frente a la represión por parte de la fuerza pública de manifestaciones públicas, la opinión consensuada se refiere al hecho que esto sucede cuando los grupos no respetan los límites impuestos por la autoridad (autorizaciones otorgadas o no, espacios fijados previamente, etc.)

*“Se aplica el principio de fuerza proporcional. Las marchas son reprimidas en el momento que dejan de ser autorizadas. Mientras la marcha es pasiva no hay problemas”.*

*“La represión ocurre cuando se justifica, la represión es sobre el vandalismo y no sobre la expresión”.*

Por último, es importante destacar un comentario formulado por algunos de los informantes y que dice relación que en Chile el problema de la libertad de expresión pasa por un aspecto cultural. Pueden existir importantes avances en los aspectos normativos y haber importantes discusiones en torno al tema, sin embargo, esto no es suficiente. El problema, en la opinión de un informante, es que se percibe que *“la libertad de expresión está contaminada, somos una sociedad contaminada en la que reina la desconfianza y en la que todo lo que se dice pasa antes por un embudo, se calcula qué decir y qué no decir”.*

---

<sup>26</sup> Guillermo Sunkel y Rafael Otano, “Libertad de los periodistas en los medios”, Documento de trabajo, Escuela de periodismo de la Universidad de Chile, Noviembre 1999, Santiago, Chile.

## PROPUESTAS

- Asegurar que la legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales. En específico, suprimir la práctica de la censura ya que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos prohíbe cualquier forma de ella.
- Derogar o modificar aquellas leyes inconsistentes con el principio de la libertad de expresión, como lo son una serie de disposiciones del Código Penal, del Código de Justicia Militar y también de leyes especiales.
- Capacitar a los jueces en materias de libertad de expresión y jurisprudencia relativa a casos afines por la vía de cursos de perfeccionamiento y de formación de la Academia Judicial de Chile.
- Impulsar un proceso de reforma legal a la Ley Antimonopolios para que esta incluya restricciones estrictas que garanticen que la propiedad de los medios de comunicación no pueda estar concentrada, como de hecho lo está hoy en día.
- Instituir instancias de denuncias formales, aparte de los tribunales de justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión que aseguren a los periodistas y a los líderes de opinión la libertad de investigar y publicar sin temor a represalias.

### **III. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

#### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS<sup>27</sup>**

El Plan de Acción establece que “Reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía” los gobiernos:

“Promoverán mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales”.

“Impulsarán el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades”.

“Fortalecerán la capacidad institucional de los gobiernos locales para permitir la plena y equitativa participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación alguna y para facilitar el acceso a los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y fortalecerán la descentralización y el desarrollo integral de estos servicios, en parte, mediante un financiamiento adecuado y oportuno y de iniciativas que permitan a los gobiernos locales generar y administrar sus propios recursos”.

“Promoverán el intercambio de información, prácticas óptimas y técnicas administrativas entre funcionarios de gobiernos locales y asociaciones de municipios, asociaciones comunitarias y la ciudadanía, en parte, facilitando el acceso de los municipios a las tecnologías de información y comunicación, al igual que fomentando la cooperación y coordinación entre las organizaciones nacionales, subregionales y regionales de alcaldes y gobiernos locales”.

“Impulsarán la cooperación internacional para la capacitación de los dirigentes y mandos medios de los gobiernos locales”.

#### **DIMENSIONES DEFINIDAS**

En este sentido, tres son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Marco jurídico que regula a los Gobiernos Locales, 2) apoyo al proceso de descentralización y 3) participación ciudadana en los Gobiernos Locales.

---

<sup>27</sup> El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en [www.oea.org](http://www.oea.org)

## RESULTADOS OBTENIDOS

En Chile existen 342 comunas (división territorial), 341 de ellas cuenta con una institucionalidad llamada municipalidad (institución administradora del territorio). La comuna de la Antártica chilena depende de la Municipalidad de Punta Arenas. El número de municipios de mayor tamaño, que concentran al 20% de la población, es 9. El número de municipios de menor tamaño, concentrando al 20% de la población, es 240. Hay 41 alcaldesas mujeres.

### **Dimensión1: Marco jurídico que regula a las Municipalidades.**

Las municipalidades se regulan por un conjunto de cuerpos legales, desde la Constitución Política del país hasta regulaciones que emanan del municipio hacia la comunidad y se llaman ordenanzas locales. Este marco jurídico se expresa fundamentalmente en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La ley 18.695 o Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que:

Como parte de la estructura del estado las municipalidades no son consideradas gobiernos locales, sino que administraciones comunales. Al respecto el artículo N ° 1 de la ley citada señala " la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas". La legislación es la misma para todas las municipalidades del país.

1.1 Las funciones de las Municipalidades son todas las pertinentes al desarrollo de la comuna: Por ejemplo, son funciones de la Municipalidad: a) elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; b) la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; c) la promoción del desarrollo comunitario y d) el aseo y ornato de la comuna, entre otras. Además podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: a) la educación y la cultura; b) la salud pública y la protección del medio ambiente; c) la asistencia social y jurídica; e) el turismo, el deporte y la recreación; f) la urbanización y la vialidad urbana y rural; g) la

construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y h) el transporte y tránsito públicos, entre otras.

Es importante precisar que los municipios chilenos tiene funciones privativas (aseo y ornato comunal) y otras (el resto) compartidas con otras entidades del Estado para su ejecución. Esto es importante porque refleja los niveles de autonomía y la complejidad para la gestión del desarrollo comunal.

1.2 Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tienen amplias atribuciones entre las que se pueden mencionar, como ejemplos: a) ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento; b) elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; c) administrar los bienes municipales y nacionales de uso público y d) dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, entre otras

1.3 El patrimonio de las municipalidades está constituido por diversas fuentes de financiamiento: Por ejemplo: a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título; b) El aporte que les otorgue el Gobierno Regional respectivo; c) Los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal y d) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen, entre otros.

Los municipios tienen como fuente financiera principal el fondo común municipal, fondo solidario de redistribución municipal, compuesto íntegramente por aportes municipales (sin aporte financiero del estado central).

1.4 Las municipalidades gozan de autonomía para la administración de sus finanzas.

1.5 Existe un sistema formal de reclutamiento del personal municipal: El ingreso en calidad de titular es por concurso público y la selección de los postulantes se efectúa mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos. Además, establece la obligación de la capacitación y perfeccionamiento en el desempeño de la función municipal.

1.6 El alcalde es elegido por sufragio universal, en conformidad con lo establecido por la ley. Su mandato dura cuatro años y puede ser reelegido.

1.7 Los concejales son elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad con la ley. Duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos.

1.8 Los concejales tienen como atribuciones: a) elegir al alcalde, en caso de vacancia; b) fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal; c) fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan y d) recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal, entre otras.

1.9 Fomenta las asociaciones municipales: La ley establece la conveniencia de establecer asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. En particular en el caso chileno esta es una práctica ampliamente adoptada. Por ejemplo, existe la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) que está afiliada a la Unión Internacional de Municipios y Gobiernos Locales (IULA). Además, existen numerosas asociaciones de Municipalidades a nivel regional y territorial.

## **Dimensión 2: Apoyo al proceso de descentralización.**

Se han efectuado modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (la última en Junio de 2001). Éstas han sido en la línea de mejorar la gestión municipal modernizando la actual administración municipal en su conjunto en materias como flexibilidad administrativa, fiscalización, participación ciudadana y gestión financiera.

En relación a la descentralización política las modificaciones legales que permitirán la elección directa y separada de alcaldes y concejales en los próximos comicios de 2004, completa el proceso de elección democrática de las autoridades municipales.

En cuanto a la descentralización administrativa de los municipios, las modificaciones a la legislación, que incorporan nuevas funciones compartidas a las municipalidades, en el ámbito de la seguridad ciudadana, la igualdad de oportunidades y el fomento productivo, y que señala como función general preocuparse de las materias de interés común en el ámbito local, abren nuevas posibilidades de gestión, aunque se mantiene dentro de la autonomía relativa con que los municipios pueden ejercer sus funciones.

Entre las nuevas competencias municipales, destaca el nuevo artículo 10 de la Constitución, que faculta a los municipios, para el cumplimiento de sus funciones, a crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, y a establecer los órganos o unidades que la ley orgánica municipal respectiva permita.

También destacan la incorporación de algunos conceptos de planificación municipal (Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal y el Presupuesto Municipal Anual) y la ampliación de la competencia municipal en las áreas de asistencia jurídica, fomento productivo, prevención y atención de catástrofes, seguridad ciudadana y promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En una línea complementaria, se aprobó la modificación de la Constitución Política de Chile en su artículo 110, de forma de permitir flexibilizar el sistema de contratación y remuneraciones de los funcionarios municipales. Sin embargo no se ha legislado en los aspectos específicos que su implementación requiere, lo que ha impedido que se aplique.

En cuanto a las nuevas obligaciones, destaca la obligación de la autoridad local de rendir cuentas públicas a la ciudadanía; mayores facultades fiscalizadoras a los Concejos Municipales y la posibilidad de que el Concejo pueda contratar auditorías externas acerca de la gestión del municipio.

En el ámbito fiscal, el proceso de descentralización, ha tenido su expresión en la aprobación de las modificaciones a la Ley de Rentas y sus efectos en una mayor recaudación para el Fondo Común Municipal. Simultáneamente, los esfuerzos en descentralizar el gasto desde el nivel regional, ha significado que han aumentado crecientemente los fondos de inversión de decisión local.

Por otra parte las modificaciones legales de 1999 en aplicación, la incorporación de la ordenanza de participación ciudadana, oficina de reclamos e información, así como las precisiones respecto a la cuenta pública y ciertas facultades fiscalizadoras del concejo municipal, permiten ir completando el proceso de descentralización hacia la ciudadanía aunque todavía de manera insuficiente.

### **Dimensión 3: Participación ciudadana en los Gobiernos Locales.**

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala: a) Cada municipalidad debe establecer en una ordenanza las modalidades de

participación de la ciudadanía local; b) En cada municipalidad debe existir un Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Será un órgano asesor de la municipalidad, el cual tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional en actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

La Ley obliga a los municipios a establecer posibilidades de participación ciudadana y entrega a la ciudadanía herramientas que permiten asegurar su participación en decisiones relevantes para la comuna. Sin embargo, la realidad indica que estas normativas, en la práctica, no siempre son cumplidas.

Para abordar la existencia de participación ciudadana en los municipios, la investigación determinó como criterios de selección de la muestra de municipios<sup>28</sup>, los recursos financieros con que cuentan y las características urbanas de la localidad. Se recogió la opinión de los Directores de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y de las Organizaciones de la Sociedad civil (OSC). Estas distinciones se utilizarán para presentar la información.

### **3.1 Instancias de Participación ciudadana: opinión de los Directores de Desarrollo Comunitario y de las Organizaciones de la Sociedad civil.**

La opinión de las OSC se centra en los siguientes ítems:

1) Las instancias de participación ciudadana han ido en aumento durante los tres últimos años. Entre ellas se destacan los CESCOS, que son instancias donde la comunidad tiene la posibilidad de organizarse y establecer demandas al municipio. Sin embargo, éstos han sido postergados en todos los municipios de la Región Metropolitana, lo que ha motivado a las OSC a realizar encuentros en que se denuncian los problemas que impiden cumplir el rol que les asigna la ley; así también se dan a conocer las facilidades que tiene en algunos municipios que han respondido a las exigencias de los integrantes del CESCO<sup>29</sup>.

2) Se han establecido instancias formales de rendición de cuentas anuales de gestión y se realizan sesiones públicas del Concejo Municipal. También han aumentado las experiencias de consultas directas a la población (asambleas o cabildos abiertos). Sin embargo, a juicio de las OSC, no siempre existe información oportuna sobre éstas, lo que causa que en

---

<sup>28</sup> Ver Metodología

<sup>29</sup> Ver [www.labatalla.cl](http://www.labatalla.cl)



ocasiones la ciudadanía no pueda participar. Son pocos los municipios que cuentan con formas expeditas de acceso para la ciudadana a la información sobre planes, programas y gestión.

3) Se han generado mecanismos de participación ciudadana en la cogestión de proyectos de desarrollo y en menor medida de gestión de servicios públicos. El mecanismo más desarrollado en la cogestión de proyectos es la postulación y adjudicación por parte de un grupo de la ciudadanía de fondos concursables conocidos como los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE). Éste consiste en una modalidad de inversión en el espacio comunal que activa la participación de las organizaciones vecinales en la identificación y resolución de déficits de infraestructura por medio de proyectos vecinales de inversión. Se inicia en 1991, asignando un monto de recursos a cada una de las unidades vecinales. A partir de 1994 se amplía el radio de acción de los proyectos en dos sentidos: a) para que tenga un impacto barrial más allá de la unidad vecinal; y, b) para que sean definidos y formulados de modo conjunto por varias organizaciones de un mismo barrio.

Otra forma de cogestión, bastante frecuente en los municipios chilenos, es el proyecto de pavimentación participativa. Esta es una práctica que busca reducir el déficit de pavimentación en las distintas comunas del país a través de la construcción de pavimentos nuevos en calles y pasajes de sectores residenciales, otorgando prioridad a los sectores de más escasos recursos. Para lograr este objetivo, se necesita la activa participación y aporte de los propios vecinos y de sus Municipalidades.

Las estadísticas con que se cuentan son del período 1994-2000. Estas indican que se han realizado 9 Procesos de Selección de proyectos. 11.626 Comités y 15.169 Proyectos han resultado seleccionados, significando obras de pavimentación por 2.484 Kilómetros y comprometiendo una Inversión de 163 mil millones de pesos, es decir, sobre los US\$326 millones, representando como logro la atención del 41% del déficit estimado al mes de Diciembre del año 1994. Estas obras han beneficiado directamente a 353.775 viviendas situadas en frente de las vías a pavimentar, y a cerca de 1,5 millones de personas<sup>30</sup>. Se manifiesta que esta iniciativa sigue desarrollándose de manera positiva en los últimos tres años (se acaba de realizar el 13º llamado de Pavimentación Participativa).

En cuanto a los mecanismos de gestión de servicios públicos, el más desarrollado es la incorporación de miembros de la población a comités o

---

<sup>30</sup> [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

directorios de servicios públicos. Sin embargo, estos mecanismos presentan limitantes de representación y financiamiento.

En general, los DIDECOS no concuerdan con todas las opiniones de las OSC: a) sostienen que existen muchas más instancias de participación ciudadana que las que mencionan las OSC, b) consideran que no existen problemas en la difusión de información y c) manifiestan un gran interés por la participación ciudadana el que no parece ser percibido por las OSC.

### **3.2 Instancias de Participación ciudadana; según características urbanas y recursos financieros de los gobiernos locales.**

Las instancias de participación ciudadana comienzan a disminuir, tanto en frecuencia como en cantidad, en relación con la menor cantidad de recursos disponibles y el mayor grado de aislamiento. También disminuyen las facilidades para la participación que pone los municipios a disposición de la ciudadanía.

Por ejemplo, en localidades con menos recursos no existen sitios web con información sobre planes, programas y gestión de los municipios, son menos las posibilidades de cogestión de proyectos, no existe financiamiento a organizaciones, es menor la infraestructura con que se cuenta, no existe personal suficiente para desarrollar todas las funciones municipales y son menos los sistemas de consulta debido a sus costos.

### **3.3 Influencias de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio; opinión de los Directores de Desarrollo Comunitario y de las Organizaciones de la Sociedad civil.**

La influencia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio es baja. Las instancias de participación se constituyen principalmente como de información y rara vez como instancias de discusión. Existe la posibilidad de participar en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos pero con poco poder de decisión.

La posibilidad de decidir desaparece en el caso de que se trate de decisiones relacionadas con el presupuesto municipal de inversiones y desarrollo.

Los DIDECOS concuerdan con que las posibilidades de decidir son bajas, pero no las de influir. Por el contrario, las decisiones son consultadas a la población y las directrices de desarrollo comunal son tomadas en

conjunto. El municipio consulta cuales deberían ser las directrices a la ciudadanía y satisface las demandas en la medida de lo posible. La existencia de esta preocupación municipal por definir en conjunto con la ciudadanía las principales directrices de desarrollo comunal es percibida por las OSC. El nivel de acuerdo de las OSC con las prioridades de desarrollo de los municipios es mediano, éstas se definen en base a las inquietudes y problemas que la ciudadanía manifiesta, pero sólo se responde a algunos y esa priorización es realizada por los municipios.

### **3.4 Influencias de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio; según características urbanas y recursos financieros.**

La influencia de las OSC sobre las decisiones del municipio disminuye en la medida que los municipios cuentan con menos recursos y se encuentran en localidades más aisladas. En ese contexto, el gobierno local aparece como más lejano a la comunidad. Esto se puede deber a que al contar con menos recursos, menos son las instancias de participación que existen o, como se manifiesta por algunas OSC, a un problema de voluntad.

En general se reconoce un importante impulso a la participación ciudadana, y se observa que se está generando una cultura de gestión que considera la participación como central para el desarrollo de la localidad. Esto se debe a una normativa legal, pero también a la voluntad de la autoridad (alcalde). Sin embargo, esta voluntad disminuye, como ya vimos, en los gobiernos con menores recursos y más aislados.

En cuanto a las directrices de desarrollo comunal, las seleccionadas en las localidades que cuentan con menos recursos están más relacionadas con satisfacer necesidades materiales, como por ejemplo, la superación de la pobreza, mientras que en localidades con más recursos, las principales necesidades son la cultura y la seguridad ciudadana, la que ha tenido un importante auge en el último tiempo.

## PROPUESTAS

- Garantizar que las instituciones que suponen cooperación entre los gobiernos locales y la ciudadanía no sean postergadas y se les permita cumplir con las funciones que establece la ley.
- Asegurar que la opinión de la ciudadanía sea incorporada en todas las decisiones acerca del desarrollo de la comunidad. Para esto es necesario crear y fortalecer instancias para la participación como consultas ciudadanas, sitios web, cuentas anuales, entre otras.
- Insistir en fortalecer la autonomía de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades.

## **IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS**

El Plan de Acción establece que “Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo, considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales”, los gobiernos buscarán contribuir al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales a través de:

“El establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social”.

“La elaboración de estrategias -a nivel nacional, a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales- con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementar la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación”.

“La promoción de la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte”.

“El desarrollo de programas educativos -en cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado- para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos y la promoción de la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad

étnica, cultural y religiosa de las Américas, como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria”.

## **DIMENSIONES DEFINIDAS**

En este sentido, seis son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil; 2) leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados; 3) uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas; 4) prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil; 5) críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales y; 6) acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil.

## **ANTECEDENTES**

El Gobierno Chileno ha dado muestras de impulsar la participación ciudadana, reconociendo la necesidad de establecer una alianza entre el Estado y la Sociedad Civil y el derecho de la sociedad civil a participar en los asuntos públicos de su interés.

Durante su campaña presidencial, el entonces candidato Ricardo Lagos en reunión con la sociedad civil el 30 de agosto de 1999, suscribió un acuerdo con el sector, en términos de establecer un nuevo trato en materia de participación ciudadana. La coordinación de las tareas para cumplir este acuerdo fue posteriormente asignada al Ministerio Secretaría General de Gobierno, a través de la División de Organizaciones Sociales, quien coordina la Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana.

En su primera Cuenta a la Nación (1 de mayo 2000), el Presidente Lagos confirma la voluntad del Gobierno de fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública y compromete cinco líneas de acción gubernamental para hacerla efectiva: (i) generar iniciativas hacia una gestión pública participativa; (ii) incorporar la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas y programas públicos; (iii) promover acciones para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil; (iv) promover la articulación permanente entre Sociedad Civil y Estado; (v) promover los vínculos regionales y locales para la promoción de los derechos ciudadanos.

En el mismo mes de mayo, el Presidente constituyó la Mesa Intergubernamental de Participación Ciudadana, la que estableció una

serie de compromisos de cada Ministerio para la incorporación de participación ciudadana en su gestión. Estos mismos compromisos fueron retomados por el Presidente y los transformó en el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana en su gestión, que fue difundido en diciembre de 2000. En el instructivo se establecen como principios orientadores de la relación de los órganos del Estado con los ciudadanos, el buen trato, la transparencia en la gestión pública, la igualdad de oportunidades, el respeto a las organizaciones sociales y la orientación al ciudadano.

En relación con las organizaciones de la sociedad civil, el Presidente constituyó un “Consejo Ciudadano”, formado por representantes de diversos sectores de la sociedad civil, con el objetivo de estudiar y proponer al gobierno las medidas que se deberían tomar para el fortalecimiento de la sociedad civil. El informe entregado al Presidente el 14 de diciembre de 2000 demandó acciones del Estado en cuatro áreas: (i) marco jurídico–normativo; (ii) instrumentos de financiamiento; (iii) cooperación público–privada y (iv) fortalecimiento institucional. Estos planteamientos y demandas fueron respondidas al Consejo Ciudadano en mayo de 2001, acogiendo la gran mayoría de lo propuesto.

Como muestra de la voluntad política de avanzar hacia una gestión participativa en el Estado, el gobierno gestionó un préstamo del BID destinado a cumplir un programa de “Innovación para el Fortalecimiento de la Alianza entre la Sociedad Civil y el Estado”. Este programa tiene cuatro componentes: (i) fortalecimiento de la sociedad civil; (ii) participación ciudadana en las políticas públicas; (iii) fomento del voluntariado y (iv) comunicación de buenas prácticas.

Con estos antecedentes se puede advertir que el tema de la participación ciudadana ha cobrado una nueva prioridad y se destinan nuevos esfuerzos y recursos para hacer realidad la gestión participativa.

## **RESULTADOS**

### **Dimensión 1: Leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil**

No existen leyes destinadas a fortalecer la sociedad civil, sin embargo, en los últimos años han existido diversas iniciativas en relación a este tema. Estas son:

## 1.1 Iniciativas en Financiamiento

Actualmente la principal fuente de financiamiento para las OSC son los Fondos Concursables. En los últimos diez años son numerosos los fondos que se han creado al interior de cada Ministerio y Servicio. En particular, se destaca el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) que ha financiado más de doce mil microproyectos, de sectores de menores ingresos a lo largo de todo el país, y el Fondo de las Américas, iniciativa creada por los gobiernos de Chile y Estados Unidos. Dicho fondo ha permitido la concreción de una importante y significativa gama de proyectos ejecutados por las propias organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, la percepción de las OSC sobre estos fondos es que son insuficientes y que las condiciones de acceso son complejas y no igualitarias para todos. Existe poca información y se carece de un sistema transparente de adjudicación de proyectos.

Aparte de esta fuente de financiamiento, se está impulsando la creación de un Fondo Mixto de Fortalecimiento Institucional, el cual tendrá las siguientes características:

En primer lugar, deberá estar constituido de manera mixta, considerando equilibradamente aportes públicos y privados. Consecuentemente con lo anterior, el Fondo señalado deberá tener una administración que garantice la mayor ecuanimidad y transparencia en la asignación de recursos, para lo cual se ha propuesto que su administración sea mixta, integrada por representantes del Gobierno, de los donantes y de la Sociedad Civil. Además, el Fondo deberá contar con una Secretaría Técnica encargada de establecer un sistema de concurso, evaluación y seguimiento de los recursos asignados.

De la suma de todos esos recursos se establecerá un solo gran fondo. Se comenzará por racionalizar los recursos públicos que actualmente van a las organizaciones de la Sociedad Civil por distintas vías no concursables, para luego establecer un calendario de aumentos graduales de aporte fiscal al Fondo en cuestión.

La composición del Fondo considerará dos programas: el primero, de mayor magnitud, estará dirigido al fortalecimiento institucional de organizaciones de la Sociedad Civil, mediante asignaciones plurianuales que den estabilidad a los beneficiarios y permitan una evaluación más consistente de sus resultados; y el segundo, más pequeño, estará dirigido al fomento de la innovación, financiando iniciativas más específicas de menor duración.



La creación de este Fondo Mixto se ve respaldado por la discusión en el Congreso del proyecto de ley sobre financiamiento de la política que, además, incluye normas sobre beneficios tributarios a las empresas que hagan donaciones a corporaciones y fundaciones sin fines de lucro que tengan por finalidad única proveer directamente servicios a personas de escasos recursos o discapacitadas.

Sin embargo, la discusión de este proyecto de ley ha recibido serias críticas por parte de algunas OSC, las que consideran que la aprobación de estas normas implica una consideración muy parcial de las problemáticas que ha estado trabajando el propio gobierno en colaboración con la ciudadanía organizada desde hace dos años, en relación a una política de promoción y fortalecimiento de la sociedad civil.

La premura de la nueva ley ha dejado pendientes temas y debates que aún no tienen respuesta. Existen innumerables causas sociales y ciudadanas que no "prestan servicios directos a los pobres" o a los discapacitados, como aquellas que promueven, estudian, capacitan y difunden una amplia gama de derechos ciudadanos, protección del medio ambiente y sujetos discriminados como jóvenes, ancianos, mujeres, personas que viven con sida, indígenas, etc. que quizás no aportan -de acuerdo al concepto que señala la ley- "directamente" a la superación de la pobreza, pero sí lo hacen clara y efectivamente. Estas causas parecen quedar nuevamente excluidas del reconocimiento y de la contribución social<sup>31</sup>.

## **1.2 Iniciativas en Normativa Jurídica**

En lo fundamental las propuestas se orientan a garantizar el libre derecho de asociación en distintos niveles y a perfeccionar los procedimientos reglamentarios y administrativos para la constitución y funcionamiento de dichas organizaciones, además de incorporar un sistema de registro público de las OSC. Sin embargo, no existe referencia a establecer una figura jurídica que responda a las características de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Actualmente esta figura jurídica no existe, por lo que las ONG se ven en la obligación de adaptarse a la figura de Fundaciones o Corporaciones. No existe reconocimiento formal del gobierno para las ONG.

Además, se está discutiendo entre el Gobierno y representantes de la sociedad civil un proyecto de ley sobre participación ciudadana, que

---

<sup>31</sup> "Falencias de una ley", por Ana María de la Jara, presidenta Asociación Chilena de Organizaciones No Gubernamentales (Acción).

contempla nuevos mecanismos que fomentan la participación, conocidos como mecanismos de democracia semi-directa, y que establece una modificación a los actuales procedimientos para constituirse como organización de la sociedad civil. También se mejoran y amplían las instancias de participación en el nivel central y en el nivel local. Sin embargo, este proceso de discusión ha resultado bastante largo y engorroso (fue parte de los compromisos adquiridos por el Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, durante la campaña presidencial de 1999).

## **Dimensión 2: Leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados**

### **2.1 Normas que garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados en instancias de decisión política, social o económica.**

Existen órganos estatales creados por ley como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y otros. Estos órganos garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados solo en instancias de decisión políticas y presentan las limitaciones de participación, representación y recursos financieros.

A nivel de instancia de decisión social y económica existen los Consejos Económicos y Sociales (CESCOS), pero estos tienen escaso nivel de impacto y son constantemente postergados por los Municipios lo cual les impide cumplir el rol de asesorar a la municipalidad, en materias de carácter territorial y funcional, en actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna que les asigna la ley.

### **2.2 Normas que defiendan de la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género.**

No existe ninguna norma constitucional ni tampoco en el marco legal general del país que taxativamente proteja de la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género, sin perjuicio de los órganos estatales creados e indicados en el tema anterior, cuyas normativas se podrían ubicar en la dirección señalada.

Actualmente se trabaja en ello desde distintas instancias de las OSC y del mundo parlamentario. Existen varios proyectos en elaboración para ser propuestos al ejecutivo y al parlamento.

Uno de estos es el anteproyecto de ley sobre antidiscriminación para Chile que ha sido promovido por el Foro para la No Discriminación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y en el cual han participado diversas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el Ministerio Secretaría General de Gobierno y un grupo de parlamentarios interesados en dar patrocinio a esta iniciativa han planteado la necesidad de efectuar modificaciones y ajustes al texto del anteproyecto. El anteproyecto plantea la modificación de la Constitución Política estableciendo dentro del capítulo de las garantías constitucionales, la no discriminación en razón de raza, color, sexo, estructura genética, idioma, religión, opiniones o preferencias, origen nacional o socioeconómico, nacimiento, edad, condición sexual, imagen personal, enfermedad, discapacidad, estado civil o cualquier otra condición social o individual. También se plantea la dictación de una ley que establece una regulación de las conductas discriminatorias.

También se encuentra en discusión el proyecto de reforma constitucional que incorpora un nuevo capítulo referente al Defensor del Ciudadano, definiéndolo como un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que deberá velar por la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas.

### **2.3 Políticas de apoyo a grupos minoritarios o discriminados**

#### **a. Acceso a programas sociales**

En Chile existen programas de apoyo como por ejemplo, el Sistema de Protección Social Chile Solidario que entrega a familias indigentes acceso preferente a programas de capacitación y empleo, nivelación de estudios, becas, alimentación escolar, subsidio a la contratación de mano de obra y atención de salud tanto en consultorios como en servicios de salud mental y dental, entre otros. Actualmente son 225 mil familias las que integran el sistema.

#### **b. Apoyo a expresiones culturales**

El Gobierno Chileno ha implementado una política cultural específica. Mediante la Ley N° 19.891 publicada en el Diario Oficial de 23 de agosto

de 2003, se creó el Consejo Nacional de la Cultura y la Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, en carácter de un servicio público, autónomo, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Fondo Nacional referido tiene por objeto financiar total o parcialmente, proyectos, programas, actividades y medidas de fomento, ejecución, difusión y conservación de las artes y el patrimonio cultural en sus diversas modalidades y manifestaciones.

El fondo actúa en relación a las siguientes líneas específicas: fomento de las artes; desarrollo cultural regional; conservación y difusión del patrimonio cultural; desarrollo de las culturas indígenas; desarrollo de la infraestructura cultural y becas y pasantías.

#### c. Apoyo a expresiones asociativas

Existe el compromiso del Gobierno de Chile de fomentar y apoyar la asociatividad mediante el impulso de iniciativas legales, de financiamiento, de capacitación y asistencia técnica y de apoyo directo a las OSC. Esta misión ha sido encomendada a la División de Organizaciones Sociales (DOS) de la Secretaría General de Gobierno. En el marco de lograr estos objetivos el gobierno ha desarrollado diversas iniciativas que han convergido en el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana que establece, entre otras medidas, recursos públicos para el fomento de las organizaciones sociales y el reconocimiento de la participación ciudadana.

#### d. Reconocimiento de otras lenguas

En Chile el reconocimiento de las lenguas indígenas queda establecido en la Ley 19.253 (Ley Indígena). Ésta establece en su artículo 28 el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas.

### **Dimensión 3: Uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas**

En Chile, los sistemas de enseñanza básica y media contemplan en su currículum el uso de libros y materiales educativos que reflejan la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas. Sin embargo, no son muchos los textos escolares disponibles en el mercado y no existe un tratamiento acabado de este tema. Además, se presentan grandes diferencias en la

calidad y cantidad de los libros que se usan en el sistema público versus los que se utilizan en el sistema privado.

#### **Dimensión 4: Prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil**

##### **4.1 Antecedentes<sup>32</sup>**

En Chile existen 17 normas jurídicas que consideran la participación ciudadana en los diferentes ámbitos (central, regional y local), niveles (informativo, consultivo, decisorio y coparticipativo) y etapas (diseño, ejecución y evaluación).

Sin embargo, la normativa es reducida y en muchos casos regulan materias sin gran trascendencia, sin presentar un carácter unitario y coherente que refleje una política nacional sobre participación ciudadana en la gestión pública. La participación ciudadana tiene un papel secundario en el esquema de funcionamiento del Estado chileno cuya estructura es muy centralista y, en consecuencia, concentradora de poder.

En el año 2001, en Chile existían 73 políticas y programas que incorporan la participación ciudadana en alguna de sus etapas. Es interesante notar que hay programas que incluyen coparticipación, lo que significa que representantes de la sociedad civil son parte integrante de la gestión de los mismos de manera estable y con poder de decisión. El acceso al nivel decisorio es más frecuente, en especial en aquellos proyectos iniciados con posterioridad al Instructivo sobre Participación Ciudadana del Presidente Lagos

Las políticas y programas tienen un patrón mucho más activo frente a la sociedad civil que lo que proponen las normas jurídicas existentes. Muchos de los programas y políticas vigentes consideran el papel de la sociedad civil y la interacción con el poder constituido (gobierno central, regional o local) como parte fundamental de su tarea.

Existen numerosas instancias de interlocución Gobierno-OSC (comités, mesas de trabajo, seminarios, entre otras), presentes en los diversos

---

<sup>32</sup> En el Anexo N°2 se presenta un análisis de la normativa jurídica sobre participación ciudadana vigente en Chile y de las políticas y programas que incorporan la participación ciudadana en la gestión pública. Además, se presenta un breve análisis de los instrumentos de participación ciudadana tanto para normas jurídicas como para políticas y programas.

ámbitos. En general son de nivel informativo y consultivo salvo algunas excepciones (las menos) que son decisorias y coparticipativas

## 4.2 Opinión de la Sociedad Civil

La información que de ahora en adelante se presentará se refiere a las opiniones emitidas por informantes pertenecientes a 30 OSC. El peso que adquieren los juicios emitidos por estos en relación a temas prácticos, se fundamenta en que ellos son los que mayor experticia tienen en estos temas.

### a) Instancias de Interlocución

Existen instancias gubernamentales encargadas de la interlocución con las OSC, sin embargo, no son formales, ocurren de forma esporádica y dependen exclusivamente de la voluntad de las instituciones de gobierno. Por ejemplo, estas instancias se dan cuando el gobierno considera que es apropiado dar a conocer el nivel de implementación de alguna política pública que se está desarrollando.

Además, éstas se constituyen como instancias de carácter sólo informativo y rara vez los acuerdos o sugerencias allí manifestadas son implementadas. No existe posibilidad de intervención de las OSC en las decisiones, pues éstas ya fueron tomadas.

El funcionamiento de estas instancias es evaluado como regular *".....son desarticuladas, contradictorias y con ninguna claridad en sus objetivos....."* y comienzan a empeorar mientras se aumenta el nivel de centralidad *".....a mayor descentralización mejor funcionamiento....."*.

La utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil varía dependiendo del dispositivo; sin embargo, no existe ningún dispositivo diseñado especialmente para esto.

Sobre la presencia de dispositivos generales que pueden ser usados por las OSC, pero no son exclusivos para éstas se observa:

**Cuadro N° 1: Dispositivos especiales de información para los grupos de la sociedad civil y ciudadanía en general**

<b>Dispositivos</b>	<b>Presencia</b>
Audiencias de autoridades	Algunas veces
Ventanilla única	Nunca
Teléfono abierto	Nunca
Páginas web	Por lo general
Seminarios o consultas	Algunas veces

**Nota:** existe la posibilidad de disponer de teléfonos directos con la autoridad pero esto depende exclusivamente del trabajo individual de las OSC y en ningún caso constituyen dispositivos disponibles para todas las OSC.

De los dispositivos mencionados, la investigación indagó específicamente en las características de las páginas web del sector público. Las características relacionadas con la información que poseen son bien evaluadas; por lo general contienen información pertinente y actualizada y algunas veces información oportuna. Sin embargo, la cantidad de información es escasa y rara vez se logra obtener la información que se busca.

Las características relacionadas con la interlocución Estado-OSC son mal evaluadas. Las páginas web rara vez recogen comentarios, rara vez permiten comunicación con la autoridad y rara vez se conocen respuestas a sus consultas.

#### b) Participación de la Sociedad Civil en el Sistema Interamericano

La mayoría de las instancias de participación de la Sociedad Civil en el Sistema Interamericano son de reciente data. Esto podría explicarse por el nuevo énfasis en torno al tema de la participación ciudadana que se generó a partir del Instructivo Presidencial de mayo de 2001, en el que el Presidente Ricardo Lagos establece que los Ministerios, Servicios y Gobiernos Regionales deben cumplir ciertas condiciones de participación ciudadana en la definición y evaluación de las políticas públicas. Esto puede haber contribuido a la apertura de nuevos canales de participación que han sido utilizados tanto por los entes gubernamentales como por las propias organizaciones de la sociedad civil para un trabajo conjunto más permanente.

Si bien no todas estas instancias son impulsadas por el Estado, algunas son producto de la proliferación de propuestas y evaluaciones que han surgido desde la Sociedad Civil, el papel del Estado se considera como positivo en comparación con gobiernos anteriores. Ejemplo del desempeño del Estado en esta materia es el trabajo que realiza la dirección General de

Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), la cual ha estado preocupada de incorporar a la Sociedad Civil en las negociaciones económicas internacionales de Chile<sup>33</sup>, como en el proceso del Asociación de Libre Comercio de las Américas.

Sin embargo, no es posible sostener que exista una interlocución activa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) y las OSC. Son muy pocas las OSC que reciben frecuentemente información por parte del MINREL y, también, son muy pocas las que alguna vez han recibido algún tipo de información por parte de éste.

El número de OSC que han sido incluidas alguna vez en delegaciones oficiales del país es mínimo (sólo dos casos). El número de OSC que han sido invitadas a participar en procesos consultivos para el sistema interamericano, aunque es mayor que en el caso anterior, también es muy bajo (sólo cuatro casos). Además, esta participación ha sido ocasional, y ha ocurrido cuando se ha aproximado alguna reunión intergubernamental, como por ejemplo las Cumbres, para luego disminuir drásticamente.

c) Instancias de participación en el desarrollo político, económico y social del país

No existe ningún mecanismo legal que garantice la participación en el diseño, ejecución y evaluación de planes de desarrollo político, económico y social. Sin embargo, sí existe la posibilidad para las OSC de participar en este tipo de procesos. Dos son las formas que adquiere esta participación. La primera, a través de reuniones donde se invitan a las OSC para informarles o consultarles sobre determinados temas y, la segunda, a través del desarrollo de políticas públicas que impulsa el gobierno pero que transfiere a las OSC para que ellas las ejecuten.

En cuanto a los ámbitos en los que se desarrolla la participación, ésta ocurre principalmente en el ámbito social, de forma menos significativa en el ámbito político y disminuye drásticamente en el nivel económico. En este último ámbito, las posibilidades de participación son mínimas.

d) Instancias de participación en Educación sobre Democracia y Derechos Humanos

Actualmente no existen instancias formales de participación para el desarrollo de programas educativos para la democracia y derechos

---

<sup>33</sup> [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl)



humanos. Sin embargo, estas instancias sí existieron en el pasado, pero lamentablemente, y sin motivos aparentes se eliminaron. Al no existir la posibilidad de una participación formal, las OSC ven limitada su participación a instancias de colaboración gobierno-OSC, las que ocurren de manera sólo ocasional y dependen exclusivamente de la voluntad del gobierno. Estas instancias de cooperación no están consolidadas ni menos aún han sido convertidas en política institucional de los órganos de gobierno competentes.

El que se produzca este hecho llama la atención debido a que el Ministerio de Educación (MINEDUC) establece como uno de sus objetivos centrales la educación en temas de Democracia y Derechos Humanos, por lo que debería existir un número significativo de instancias que permitan participar en la formulación y evaluación de este tipo de políticas.

La misma atención depara el hecho de que la presencia de estos temas en el currículum de enseñanza básica y media es voluntaria y depende exclusivamente de la voluntad del profesor el que estos temas sean tratados en clases.

#### e) Instancias de participación en decisiones presupuestarias

La situación de la participación de las OSC en decisiones presupuestarias o de inversión es aún más extrema que en los casos anteriores. En este tema la participación se limita exclusivamente a organizar procesos consultivos o a asistir a consejos de políticas, programas o proyectos como invitados y con derechos limitados. Los espacios donde pueden participar las OSC se caracterizan por ser posteriores a la toma de decisiones, por lo que no existe ninguna posibilidad de influir o ejercer presiones sobre la toma de decisiones en materias presupuestarias. Éste es un ámbito que aparece como vedado para las OSC.

El factor común de todas las restricciones a las que se ven enfrentadas las OSC es la falta de voluntad del Estado de incorporar a las OSC como agentes activos del desarrollo del país.

*“No se puede desconocer que el gobierno está preocupado del tema y que busca que haya más participación de la sociedad civil y de la ciudadanía, pero llega hasta ahí, sólo a las intenciones.....el problema es que no hay voluntad política para realizar los cambios”*

### **Dimensión 5: Críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a los procesos multilaterales y foros internacionales gubernamentales.**

Las principales críticas que los entrevistados realizan a las políticas de los gobiernos o instancias/foros internacionales oficiales son: la falta de mecanismos de participación para la ciudadanía y la sociedad civil, el no cumplimiento de los acuerdos tomados y la falta de información.

Estas críticas son conocidas y aceptadas por las autoridades, sin embargo, no se hace nada o muy poco por superarlas.

El grado de difusión de las críticas es alto. Se utilizan diversos medios como por ejemplo reuniones, cartas, marchas, boletines, etc. El problema es que no existen instancias formales para manifestar estas críticas y, además, son muy pocas las OSC que tienen acceso a medios de comunicación masivos. Estos dos últimos instrumentos de difusión son, para los informantes, los más efectivos, por lo que al no existir acceso a éstos la eficacia de la difusión de las críticas disminuye.

### **Dimensión 6: Acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil**

No existen dificultades significativas para acceder a la información. Generalmente la información requerida es entregada de forma correcta y en los tiempos que estipula la ley, reconociéndose un esfuerzo importante por parte del Gobierno y de los Servicios Públicos. También se le atribuye un papel importante a las diversas iniciativas legales que se han elaborado durante los últimos años, (desde el '90 en adelante) las que han permitido facilitar el acceso a la información<sup>34</sup>. Además, este avance en el acceso a la información se ha visto favorecido por las nuevas tecnologías electrónicas y por la importancia que ha adquirido el tema en la sociedad chilena.

Sin embargo, siguen siendo centrales los contactos con que cuentan las OSC para acceder a la información, ya que estos determinan el acceso o no acceso a información clave. Por ejemplo, para acceder a recursos financieros *“conocer a alguien en un ministerio ayuda mucho para saber qué puertas tocar”*.

---

<sup>34</sup> Para más detalles ver capítulo sobre acceso a la información.

La centralidad que adquieren los contactos que poseen la OSC para acceder a información clave, representa una grave distorsión ya que determina condiciones de desigualdad.

Existen también problemas en la cantidad y calidad de la información disponible. *“La información que se entrega es de baja calidad y muchas veces no responde a las demandas, es incompleta, poco óptima y desordenada”.*

Los Ministerios o Servicios Públicos de los que la OSC de la muestra más información requieren son: Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia, Ministerio de Planificación y Coordinación y de la Secretaría General de Gobierno.

La información pública que más requieren las OSC de la muestra se refiere a políticas o programas, seguida por información sobre resultados de acciones y por información presupuestaria. La información menos requerida se refiere a sus derechos como usuarios.

## PROPUESTAS

- Insistir sobre las iniciativas legislativas que están en el Congreso que dicen relación con el financiamiento, con la participación ciudadana y con el marco normativo jurídico-normativo que rige a las OSC.
- Establecer una figura jurídica que responda a las características de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), de forma que obtengan reconocimiento oficial y no requieran adaptarse a la forma de Fundación o Corporación.
- Promover una normativa jurídica sobre participación ciudadana amplia, unitaria, coherente, que regule materias trascendentes y que refleje una política nacional.
- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o valóricas que afectan a la ciudadanía.
- Garantizar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.

## **IV. V. JUSTICIA**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS**

El Plan de Acción establece que “el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social”. A este respecto, los gobiernos se comprometieron a:

“Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia”.

A “intercambiar experiencias” sobre mecanismos alternativos de administración de justicia, inclusive entre los pueblos indígenas.

“Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad”.

### **DIMENSIONES DEFINIDAS**

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) el acceso a la justicia e 2) independencia del poder judicial.

### **IRESULTADOS ENCONTRADOS**

#### **Dimensión 1: Acceso a la Justicia**

##### **1.1 Leyes que garantizan el acceso a la justicia**

La Constitución Política de la República es el primer referente normativo a citar, comenzando por su Artículo 1º: “Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. El artículo 19 N°3 de la Constitución Política chilena establece que: “La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos...” En este sentido, es posible sostener que existen “un conjunto de bienes jurídicos destinados a asegurar la protección igual para todos en el ejercicio de los derechos ante toda autoridad, la seguridad de la intervención del abogado defensor, las garantías de justo proceso, la

presunción de inocencia y una relativa prohibición de las leyes penales en blanco”.

A pesar de ello, en la práctica los sectores más pobres de la población se encuentran con enormes dificultades de hacer uso y acceder al sistema jurídico y judicial. “Es sabido que nuestro sistema jurídico ha hecho más promesas de las que ha podido cumplir. Ha declarado más derechos de los que ha podido amparar, creando no poca frustración y desencanto. Es sabido también que esta brecha es especialmente ancha para los más pobres” (Jorge Correa Sutil en “Justicia y marginalidad: percepción de los pobres”, CPU-DESUC, 1993).

Al margen de la Constitución, la Reforma Procesal Penal (RPP) y sus instituciones: en especial la Defensoría Penal Pública con su defensa de los imputados y el reconocimiento original que se hace por primera vez de la víctima como actor (con derechos explícitamente reconocidos) en todo el procedimiento.

La RPP es un caso único de modernización del sistema judicial en lo penal, pero persiste la extrema debilidad y dificultades estructurales para el acceso a la justicia de los sectores más pobres en los ámbitos de lo civil, lo laboral, y de la justicia vecinal y local, lo que se ha visto confirmado por la pésima percepción que tiene en general la población de la justicia y en particular los sectores populares que la califican de “mala, ineficiente, lenta e ineficaz” (Estudio CPU, 1993) en que un 83% de los entrevistados emitió un juicio abierto y espontáneo negativo acerca del quehacer de la justicia en Chile.

## **1.2 Casos paradigmáticos sobre acceso a la justicia**

Es paradójico que en uno de los ámbitos que más interesa a la población pobre, que es el vecinal y local, el 41,7% de las comunas carezcan de juzgado de policía local, lo que significa que de las 341 comunas sólo 195 cuentan con el recurso institucional que permite conocer, ejercer y acceder a la justicia y a la solución de sus problemas de orden jurídico.

Un alto volumen de causas civiles que requieren del funcionamiento del sistema judicial y sus operadores (más de dos tercios del total), corresponde a juicios ejecutivos y de cobranzas (que tiene a bancos y casas comerciales como principales sujetos activadores) contra personas de sectores medios, medio-bajo y pobres, quienes no tienen conocimientos ni recursos para ejercer su derecho a la defensa.

El 63% de los encuestados en un estudio (CPU, 1996) confirmó que ellos o alguien de su grupo familiar había tenido un problema legal. La mitad

presentó el caso a una organización del sistema o a algún abogado. Sólo **un tercio** de esos problemas (21%) llegó a conocimiento de un tribunal.

### **1.3 Iniciativas gubernamentales sobre acceso a la justicia**

Entre las más recientes iniciativas gubernamentales para el acceso a la justicia, cabe mencionar el Programa de Acceso a la Justicia (PAJ), del Ministerio de Justicia, que se basa en una concepción amplia de la justicia en relación a la diversidad de derechos económicos, sociales y culturales que pueden ser vulnerados, y que busca aplicar no sólo soluciones confrontacionales o litigiosas, sino la solución de los conflictos por medio de mecanismos como mediación, conciliación o arbitraje, dándole la adecuada importancia a lo que es la difusión y el conocimiento de los derechos por parte de la población.

En el ámbito de lo penal, la RPP es una iniciativa gubernamental que se está aplicando paulatinamente en las diversas regiones del país desde diciembre del 2000, y que implica un mayor acceso a la justicia de los sectores más pobres, desaventajados y discriminados, y que tiene en la Defensoría Penal Pública su expresión más favorable a la defensa de sus derechos.

Otras iniciativas gubernamentales son la creación de Centros de Atención de Víctimas de Delitos Violentos, dirigidos principalmente a las víctimas de violencia intra-familiar.

### **1.4 Otro tipo de iniciativas**

En un programa conjunto con el Ministerio de Justicia y con financiamiento de la Fundación AVINA y Cedal-AI, la Corporación ONG Formación Jurídica para la Acción -FORJA diseñó y aplicó en doce regiones del país la herramienta Red de Colaboradores de la Justicia, cuyo propósito es optimizar recursos y colaboración entre las instituciones públicas y privadas que ofrecen prestaciones de información y orientación, educación y capacitación, difusión, resolución alternativa de conflictos, y asistencia judicial, para mejorar el acceso a la justicia de los sectores con más dificultad de acceso a la justicia y mayor riesgo de ser vulnerados en sus derechos.

Esta Red se constituyó sobre la base de los "Catastros de Colaboradores de la Justicia" y de las "Guías para la Acción Regional de la Justicia", instrumento didáctico que contiene fichas para abordar los temas-problemas más recurrentes, y que en la actualidad moviliza de manera coordinada recursos humanos y materiales de más de 300 instituciones.

La Red de Colaboradores de la Justicia diseñó y está aplicando planes para el acceso a la justicia y la asistencia socio-jurídica a los sectores más vulnerables de la población.

Entre las instituciones integrantes de la Red se encuentran las Asociaciones de Extensionistas Jurídicos creadas como intermediarias entre la población y el sistema de justicia a nivel comunal y con la participación de líderes sociales especialmente capacitados.

Paralelamente, FORJA, en programas colaborativos con el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, ha capacitado monitores de la nueva justicia (líderes de los sectores vulnerables) como replicadores de capacitación en los derechos y deberes de víctimas, testigos e imputados. Lo mismo es constatable con esfuerzos llevados adelante por universidades y estudiantes en distintas regiones del país.

Estas iniciativas se fundamentan en una concepción amplia del acceso a la justicia, no sólo respecto del sistema legal, sino del conocimiento, ejercicio y exigibilidad de todos los derechos, particularmente de los económicos, sociales y culturales.

## **1.5 Diagnóstico de los Informantes Calificados**

### **1. Educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia.**

**a) La difusión educativa sobre temas relacionados con la justicia, por parte del gobierno y el poder judicial es puntual u ocasional y de cobertura restringida.**

Son varias instituciones y programas del Estado, principalmente del Gobierno, tales como el Ministerio de Justicia (con sus Programa Acceso a la Justicia, Corporación de Asistencia Judicial, Centros de Mediación, Centros de Atención de Víctimas de delitos Violentos, Centro de Mediación Anexo a Tribunales), Ministerio Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Servicio Nacional de Menores (SENAME), Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), Ministerio del Trabajo, Comisión Defensora Ciudadana, y otras, que realizan difusión educativa. Pero, si bien los servicios públicos desarrollan campañas de difusión sectorial en relación con el ejercicio de derechos (mujer, niños, consumidor, medio ambiental, laborales, etc., y sobre algunos temas tales como la Reforma Procesal Penal (RPP), no existe una acción planificada, sostenida y coherente de difusión de derechos. Son más bien acciones puntuales. Por otra parte, los contenidos curriculares de la educación básica y media no integran estas materias.



Además se trata de cobertura restringida, a pesar de la amplitud poblacional de los públicos objetivos (pobres e indigentes, mujeres, adolescentes, niños, consumidores, trabajadores) dado el masivo desconocimiento o desinformación que se observa en la población. Puede inferirse, por lo tanto, un elevado índice de ineficacia comunicacional, es decir, mal diseño de estrategias y mal uso recursos comunicacionales, y tal vez uso de medios inadecuados.

En cuanto al Poder Judicial, no hay iniciativas en este sentido, salvo algunas actividades aisladas.

Funcionarios públicos y privados de la Red de Colaboradores de la Justicia que FORJA ha venido implementando en conjunto con el Ministerio de Justicia en el curso del 2003 en todas las regiones del país, coinciden en la necesidad de potenciar la difusión educativa de los derechos y advirtiendo sobre la urgencia de remediar sus carencias.

**b) El grado de educación o conocimiento de las personas acerca de sus derechos de acceso a la justicia es escaso**, principalmente en los segmentos socioeconómicos medios, medio-bajo, pobres e indigentes. Dada la ausencia de políticas sistemáticas de difusión de derechos y la carencia en tal sentido de la educación formal, el acceso de las personas al conocimiento de estos derechos es normalmente por vía experiencial, a partir de los casos que le toca vivir o presenciar directamente. Esto genera un conocimiento muy rudimentario y fragmentario, lleno de vacíos y errores. En general las personas no están informadas acerca de sus derechos de acceso a la justicia: primero, porque no conocen sus derechos y tampoco la forma de efectuar un ejercicio positivo de ellos y, segundo, porque tienen poco conocimiento de las entidades que pueden otorgarles estos servicios, debido a que no conocen estudios jurídicos o profesionales que los puedan representar ante los Tribunales y en quién puedan confiar. Quienes pueden pagar recurren en forma privada a un abogado cuando lo necesitan. Muchos de quienes no tienen medios como pagar estos servicios, no conocen la forma de contactar los servicios gratuitos que ofrece el Estado, como garantía constitucional. Otros, logran recurrir al sistema de asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, en ambos casos, los especialistas en general no transfieren conocimientos en materia de justicia, limitándose a realizar la tramitación requerida para el caso con mayor o menor eficiencia. Según estudios de las universidades de Chile y Portales, y de la División de Obras Sociales del Ministerio del Interior, el 50.1% de las personas está poco informada y el 23.8 % aproximadamente se declara nada de informada, especialmente en caso de jóvenes de 14 a 29 años que pertenecen a un estrato socio-económico bajo.

## **2. Acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia.**

**a) La existencia en Chile de instituciones como la Defensoría Penal Pública y Procesos Orales (aplicación paulatina desde el 2000 al 2004 en el marco de la Reforma Procesal Penal) y de la asistencia legal gratuita a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) y del Programa de Acceso a la Justicia (PAJ) del Ministerio de Justicia, no son necesariamente indicadoras de un acceso oportuno, equitativo y universal a la Justicia.**

La Defensoría Penal Pública existe desde el 2001 y a la fecha en ocho regiones para completar la cobertura en las 13 regiones del país el 2004. Si bien ha mejorado ostensiblemente la situación de los imputados por el carácter profesional y gratuito de su servicio, y su esfuerzo en hacer realidad el principio de presunción de inocencia, no dispone de igual estatus jurídico ni de igual volumen de recursos que el Ministerio Público. Mientras la Defensoría depende del Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, el Ministerio Público es una institución autónoma de rango constitucional.

Ha atendido (al año 2002) un total de 88.485 casos penales que se desglosan en: ordinarios (71.012), procedimiento simplificado (15.664), procedimiento acciones privadas (1.380), otros (440). Cuenta con 42 defensores locales.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial (que ofrecen defensa gratuita a quienes no tienen recursos como para pagar un abogado, no sólo en lo penal, donde todavía no se aplica la reforma, sino en todos los ámbitos judiciales: civil, laboral, etc.), a pesar de tener una cobertura territorial de sobre el 95 por ciento del territorio del país, sufren de una serie de deficiencias graves, entre ellas infraestructura en muchos casos deficiente, recursos financieros escasos, dependencia económica de los municipios, a lo que se suma su trabajo con postulantes, que son egresados de las escuelas de derecho que realizan su práctica profesional de manera obligatoria y gratuita durante seis meses. Estas deficiencias han sido subrayadas por diversos panelistas, de la propia institución, así como académicos, en el desarrollo de talleres realizados este año 2003 a lo largo de la mayoría de las regiones del país, destinados a realizar diagnósticos y propuestas sobre el acceso a la Justicia.

Las CAJ han atendido 572.199 casos el año 2000, 639.953 (2001) y 665.182 (2002).

Entre las CAJ y el PAJ, el sistema legal gratuito cuenta con 600 profesionales abogados (tiempo parcial y jornada completa).

El Defensor Ciudadano no existe como institución autónoma. Sin embargo, recientemente se envió por parte del ejecutivo a la Cámara de Diputados un proyecto destinado a constituir esta figura. Cabe destacar que con anterioridad el ejecutivo envió un proyecto semejante al Senado sin embargo éste no prosperó.

Actualmente opera la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas creada por el Decreto Supremo N°65 del 2001, como órgano asesor del Presidente de la República, y por tanto dependiente del Ejecutivo. Tiene una limitada acción, tanto por su origen como por sus atribuciones y cobertura: desde su creación esta oficina ha atendido un promedio estimado de 500 a 600 casos anuales contabilizados.

En cuanto a los procesos orales de la Reforma Procesal Penal, los juicios orales propiamente tal realizados a la fecha son algo más de 528.

**b) En los años recientes los plazos de emisión de sentencias judiciales han sido excesivos.** Hay que pensar en cantidades que van de 11 a 29 meses según los casos (dependiendo de las materias y de los tribunales). Según un estudio de Carlos Cerda Fernández, ex ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, quien trabajó con una muestra de 1.395 casos civiles y 410 penales, la tramitación de un juicio sumario dura como promedio 325 días (11 meses), de un juicio ejecutivo, 477 días (16 meses), y de un juicio ordinario, 873 días (29 meses). Otras apreciaciones señalan que en materias como menores, se observan demoras de tres meses y en los laborales, dependiendo del Tribunal, van desde dos a once meses. Luego, en segunda instancia, las sentencias se demoran de doce meses (laborales) a 24 meses (civiles).

El atochamiento de más del 15% de las causas ingresadas anualmente en los procesos civiles y laborales, y penales regidas todavía por el sistema antiguo (pre-reforma procesal penal) hace aumentar el promedio de demora en varios años.

**c) En relación a la población penal detenida o procesada pero a la espera de una decisión judicial,** en los últimos 28 años la proporción de población condenada se duplicó (aumentó un 92%), mientras la presa sin condena disminuyó casi a la mitad (disminuyó un 40%), variando de 70,2% (detenida o procesada) versus 29,8% (condenada) en 1974, a 42,8 % (detenida o procesada) versus 57,2 % (condenada) el 2002.

Entre el 2000 y el 2002 la proporción de condenados ha ido subiendo a un ritmo de un 3% anual, de 53,9% el 2000, a 55,5% el 2001 y a 57,2% el 2002.

Cabe aclarar que en estos volúmenes la incidencia de la Reforma Procesal Penal es todavía de poca significación (se han contabilizado algo más de 500 juicios orales en las regiones menos pobladas para una población penal total de 36.000 personas en cifras redondas). Los datos anteriores grafican por tanto la situación del sistema antiguo.

### **3. "Trato justo" a los más pobres, los desaventajados y los discriminados.**

**a) En cuanto al nivel de reconocimiento del Estado sobre mecanismos de administración de justicia entre pueblos indígenas, se considera escaso.** La Ley Indígena (Ley 19.253 en 1993) permite la aplicación del derecho consuetudinario indígena, con la única limitación de que no sea contrario a la Constitución. Puede aplicarse incluso contra una norma legal, pero no constitucional. Hay en consecuencia un reconocimiento parcial de la costumbre jurídica indígena acreditada en juicio por todo medio de prueba, e informe pericial de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). En lo civil, vale en juicio entre indígenas de la misma etnia siempre que sea compatible con la Constitución Política de la República. En lo penal, vale sólo como antecedente para la aplicación de un eximente o atenuante de responsabilidad.

**b) Respecto de la acción de la policía, en general y con algunas precisiones, se ajusta a los requerimientos de un estado democrático con relación a los siguientes aspectos:**

Trato correcto a los detenidos por parte de la policía, información a los detenidos acerca de sus derechos y deberes, información oportuna acerca de la infracción cometida, derecho a contactar a un abogado en caso de detención, capacitación sobre derechos humanos a policías, y trato respetuoso a las víctimas, denunciantes y en general a quienes acuden a la policía.

Si bien estas características distan mucho de estar logradas plenamente, pues continuamente surgen denuncias de maltrato o inobservancia de las normas legales al respecto, tanto desde el punto de vista normativo como en lo que se refiere a su aplicación práctica se han registrado avances positivos en los últimos diez años.

Hay una percepción ciudadana positiva, principalmente en las regiones donde se ha venido aplicando la RPP y, en general, desde 1990, con el retorno a la democracia, sin perjuicio de que persistan prácticas de irrespeto.

Desde el Ministerio de Justicia (asistencia jurídica) se ha estado trabajando fuertemente en la capacitación de Carabineros, sobre todo para evitar la doble victimización y respecto de los derechos de los detenidos. Pero esto es muy insuficiente, tanto por lo focalizado de la intervención en cuanto a territorio, como en cuanto a instituciones de seguridad que están compuestas además por otras organizaciones como la Policía de Investigaciones.

**c) En los sectores de menores ingresos, la proporción de problemas que son denunciados y llevados al sistema judicial formal es escasa.**

Según estudios realizados, salvo los problemas de familia, es muy escasa la proporción de casos que son denunciados y llevados al sistema judicial formal en los sectores populares, dados el desconocimiento que tienen de sus derechos y la percepción de la histórica lentitud e ineficacia de éste. Las personas de escasos recursos tienen desesperanza aprendida respecto al sistema de justicia en Chile, se sienten olvidados, no considerados, su autoestima es baja, por lo que no confían que sus problemas serán acogidos como importantes tanto por la fuerza pública como por Tribunales. Además, las causas de los segmentos más medios-bajo, pobres e indigentes rara vez llegan a las instancias más altas de los tribunales. Los estudiosos suelen atribuir este hecho a la mala calidad de la atención gratuita que reciben, lo que haría que sus litigios sean tratados de modo superficial y no de acuerdo a su complejidad jurídica.

Por otra parte, si bien en las ocho regiones donde se ha aplicado la RPP se ha constatado un aumento de las denuncias, una alta proporción de estas son desechadas o archivadas por el Ministerio Público, resolviéndolas por la vía del principio de oportunidad y otros mecanismos, sea por falta de antecedentes aportados por la víctima o porque no inciden en el interés público.

**d) La calidad de la atención en los sistemas de asistencia legal gratuita o semi-gratuitos para los más pobres, desaventajados o discriminados es considerada insuficiente por los expertos.** Con un apoyo legal gratuito calificado de bajo a regular. Con nulos o inexistentes elementos asistenciales (apoyo para traslado a juzgados y similares), bajo apoyo psicológico, baja seguridad para el denunciante, nulos servicios de traducción (salvo en casos de indígenas).

La cobertura territorial es absolutamente insuficiente, sobre todo en las comunas rurales, algunas de las cuales carecen de servicio, dado su aislamiento, o la negativa del municipio a costearlo. Otras lo tienen por tres

o cuatro horas una vez a la semana o cada quince días, como lo plantea el propio Programa de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia.

La calificación podría mejorar si se considera el rol que juegan las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos del Ministerio Público (que contemplan apoyo psicológico y protección a las víctimas y testigos) y las Defensorías Penales Públicas en el marco de la RPP. Pero su alcance no es masivo ni cubre todos los ámbitos de la justicia, restringiéndose a lo penal y a las posibilidades de los recursos disponibles, siempre escasos.

**e) En Chile desde diciembre del 2000 se ha venido aplicando en forma paulatina la RPP, proceso que culminará el 2004.**

En el año 1998 se realizó una reforma Constitucional en que se crea el Ministerio Público. A fines del año 2000 entra en vigencia la RPP en algunas Regiones, la que se aplicara en forma progresiva hasta terminar el año 2005.

Año 2000: IV y IX Regiones

Año 2001: II, III y VII Regiones

Año 2002: I, XI y XII Regiones

Año 2003: V, VI, VIII y X Regiones

Año 2005: Región Metropolitana<sup>35</sup>

Esta reforma ha implicado eliminar el antiguo proceso penal inquisitivo de doble instancia, en que las funciones de acusador, investigador y juez estaban radicadas en un mismo tribunal unipersonal, con un procedimiento que priorizaba el secreto y que no garantizaba adecuadamente los derechos de las víctimas ni de los imputados. La RPP ha instalado un nuevo proceso penal donde la investigación y acusación queda radicada en una Fiscalía. Existe además una Defensoría Penal Pública y un Juez de Garantía que vela por los derechos de imputados y víctimas. La sentencia es emitida en única instancia por un tribunal colegiado de tres jueces en un procedimiento oral y público. Existe también un procedimiento abreviado y la posibilidad de acuerdos reparatorios para delitos menores que no afectan bienes jurídicos esenciales.

**f) La aplicación de la Reforma Procesal Penal ha tenido un impacto beneficioso en los más pobres, desaventajados y discriminados:**

---

<sup>35</sup> El inicio de la aplicación de la Reforma Procesal Penal en la Región Metropolitana estaba contemplado para el 2004, sin embargo, el parlamento aprobó recientemente la postergación del inicio de ésta para el 2005.

Si bien todavía no se han dado a conocer evaluaciones en profundidad de la aplicación de la RPP, la disminución en el tiempo de duración de los procesos, el rol del Ministerio Público en la sustentación de la investigación y de la acusación, así como la posibilidad de acuerdos reparatorios, debiera favorecer a los denunciantes más pobres.

El Ministerio Público inicia y persigue la acción penal en forma gratuita, claro que en nombre e interés de toda la sociedad y no en representación de la víctima, si bien la RPP la incorpora, su fin es más general.

Como de todas formas las víctimas requieren atención profesional (abogado) independiente para ser representadas en juicio, para perseguir sus propios intereses y reparación de perjuicios en calidad de querellantes, suelen ser derivadas por el Ministerio Público a las Corporaciones de Asistencia Judicial, sin aporte especial del Estado o de otro medio, donde no cuentan con los medios equilibrados a los que posee la Fiscalía o Defensoría para representar estos derechos, en un procedimiento oral que requiere mucha disposición de recursos humanos.

Lo que sí existe, son Centros de Atención de Víctimas de Delitos Violentos, creados por el Estado en todas las Regiones, las que representan penalmente a las víctimas de ese tipo de delitos y sus derechos civiles.

En las regiones con RPP han aumentado las estadísticas de denuncias en lo penal. Pero al mismo tiempo hay un gran volumen de denuncias a las que se les aplican normativas (como el principio de oportunidad) y no son investigadas. Pero sin duda hay mayores oportunidades para el denunciante pobre que en el antiguo sistema.

**g) En cuanto a si hay evidencias de que la Reforma Procesal Penal favorezca a los afectados por violencia intrafamiliar (violencia conyugal, maltrato infantil) ello es relativo al carácter de la violencia.** Es decir, si se causan lesiones que puedan calificarse de delitos violentos. De otra forma, las víctimas son atendidas inicialmente por centros de apoyo a víctimas, por fuera del ámbito de la Reforma, y pasan a regirse por la Ley de Violencia Intrafamiliar y Maltrato Infantil que es civil. Por lo general no caen en el ámbito penal y quedan por fuera de la RPP.

**h) Sobre si hay iniciativas tendientes a otorgar atención especial a las víctimas de violencia intrafamiliar (violencia conyugal, maltrato infantil) a partir del año 2000,** no se puede responder en forma taxativa que así sea. Sin embargo, existen muchas redes comunales que vinculan instituciones de justicia, salud y educación para abordar estas temáticas desde sus diversos aspectos en forma integral. Hay algunas iniciativas municipales

asociadas con la asistencia jurídica para dar fuerza a estas redes y contar con centros de atención en estas materias.

**i) En cuanto a si se han desarrollado iniciativas tendientes a asegurar a la población penal un trato más digno, a partir del año 2000**, se ha observado un mejoramiento de la infraestructura carcelaria para disminuir el hacinamiento, mejorar las condiciones de vida de la población penal y posibilitar su acceso a talleres de trabajo, estudios, programas de prevención de drogas, etc. Además, con la RPP se crean jueces de Garantía que tienen el mandato de regular la prisión preventiva, la libertad condicional y el cumplimiento de la pena.

## **Dimensión 2: Independencia del Poder Judicial**

### **2.1 Transparencia en la selección de autoridades judiciales.**

A partir del año 2000 en relación a la transparencia e independencia en la selección de Jueces de la Corte Suprema, no se observa una ampliación de actores que participan en las selección de jueces, no se observa el establecimiento de criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos, no hay delimitación y respeto de un periodo legal para el cual son elegidos los jueces, no se publican los antecedentes de los candidatos ni mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos. Desde el año 1994 y a propósito de la creación de la Academia Judicial, en lo que se refiere a la selección de jueces inferiores y ministros de Cortes de Apelaciones, se exige aprobar el programa de habilitación, pero esto no rige para la Corte Suprema. Los 21 ministros y el fiscal de la Corte Suprema, son designados por el Presidente de la República de una nómina de cinco personas propuestas por la propia Corte Suprema y con acuerdo del Senado.

### **2.2 Seguridad de permanencia en el cargo**

No hay evidencia de casos ocurridos durante el último año, de jueces que han sido removidos o enfrentado una suspensión de su cargo, como consecuencia de presiones políticas u otras influencias arbitrarias, debido a sus fallos previos.



## **2.3 Normas de conducta apropiadas**

No existe un código de ética judicial. No obstante, existen en forma de principios éticos en diversas disposiciones del Código Orgánico de Tribunales sobre competencia, inhabilidades, calificaciones, incompatibilidades, prohibiciones, nombramientos, expiraciones, suspensión de funciones, de fiscalización etc., pero no están sistematizadas. Existe un organismo denominado Comisión de Ética Pública, creada en marzo del 2001, dependiente de la Corte Suprema. La Comisión es asesora del Pleno de la Corte Suprema, carece de facultades para adoptar medidas disciplinarias que corresponde tomar al Pleno de la misma Corte.

Si han ocurrido situaciones de corrupción judicial a partir del año 2000 ¿han sido adecuadamente abordadas? El año 2001 se recibieron 72 reclamos ante la Comisión de Ética Pública. Se destituyó a una ministra de la Corte de Apelaciones y se sancionó a un ministro de la Corte Suprema. En el año 2002, la Comisión recibió 197 reclamos, de los cuales 137 fueron rechazados. Cabe precisar que 24 de estas denuncias rechazadas correspondían a supuestas faltas cometidas por abogados.

## **2. 4.Rendición de cuentas ante la sociedad**

La disponibilidad de información respecto del presupuesto del sistema judicial, es parcial porque, si bien forma parte de la Ley de Presupuesto de la Nación, se discute en el Parlamento y es publicada en el Diario Oficial una vez aprobado. En relación con las remuneraciones y patrimonio de jueces, están obligados a hacer una declaración de su patrimonio al empezar y terminar sus funciones, la que tiene un carácter público. En cuanto a procedimientos judiciales y decisiones y fallos judiciales, se ha producido un notable avance al implementarse la Reforma Procesal Penal con un juicio oral y público. Se ha fortalecido la información a través de la página web y medios de prensa especializados que son La Semana Jurídica, la Revista de Fallos y El Diario Oficial. Además se han creado dentro del Poder Judicial la Dirección de Estudios y Biblioteca y la Dirección de Comunicaciones.

En cuanto a usuarios del sistema judicial y personas presas sin condena, la información es amplia a través de la página web, investigaciones y estudios de opinión realizados por la Dirección de Estudios con diversas entidades.

En lo que se refiere a denuncias sobre tortura y maltrato policial, la disponibilidad puede calificarse de parcial.

En cuanto a la calidad de la información judicial disponible en Internet hay distintas opiniones, valorándose en todo caso la acción de la recientemente creada Dirección de Comunicaciones del Poder Judicial (febrero 2002) y su Portal del Poder Judicial.

Sobre si existen mecanismos eficaces que permitan responder a reclamos y demandas de investigación contra el sistema judicial o individuos que lo integran, está la Comisión de Ética que tiene como una de sus funciones recibir los reclamos, que deben ser por escrito y firmados. También se puede presentar reclamos vía Internet (Dirección de Comunicaciones).

## **2.5 Estructuras institucionales que facilitan la incorporación de los más pobres, los desaventajados y los discriminados.**

En cuanto a la composición de la Corte Suprema en términos de género y étnica, hay 20 hombres, dos mujeres (una ministra y una fiscal) y todos de raza blanca. Sin embargo, se constata una mayoría de mujeres en la judicatura de primera instancia. Además, no se han incorporado cambios a la composición del poder judicial que reflejen mejor la diversidad social de género, étnica, etc. No se conocen ni estudios ni normas ni datos estadísticos sobre planes para la incorporación de estos sectores de la población.

**2.6 Respecto de evidencias que indiquen dificultad de los más pobres, desaventajados y discriminados para comunicarse con la burocracia judicial y desconfianza pública respecto del desempeño del sistema y sus operadores,** estudios específicos vienen demostrando reiteradas disconformidades, y hablan de dificultades de comunicación con resultados de malas percepciones y descontento con el desempeño de jueces y operadores. La reciente publicación de los resultados del Latinobarómetro muestra al Poder Judicial como uno de los sistemas más desacreditados en la opinión pública y de los sectores más pobres, desaventajados y discriminados en particular. No obstante, hay percepciones mejores respecto de la Reforma Procesal Penal, sus nuevas instituciones y sus operadores, en las regiones donde se ha implementado.

## PROPUESTAS

- Desarrollar y consolidar un amplio Sistema Multisectorial y Multidisciplinario de Colaboradores de la Justicia, integrando en esta red a instituciones del Estado que se ocupan del Acceso a la Justicia y la Asistencia Jurídica; a organizaciones de la Sociedad Civil que trabajen en ello, y a empresas privadas que materialicen en este campo su responsabilidad social empresarial.
- Que las Corporaciones de Asistencia Judicial y el Programa Acceso a la Justicia amplíen su tradicional modo de asistencia judicial, a una noción de servicios socio-jurídicos que apunten a dar respuestas diversas a las personas según sus necesidades, integrando disciplinas como el trabajo social, la psicología y la comunicación social, además del derecho. Incorporando además formas de enfrentar los problemas que empleen las competencias de las personas y las involucren en la selección e implementación de soluciones. Y que, con (y no sólo para) las personas, se ocupen de la prevención de conflictos, de su resolución amigable (mediación, conciliación, negociación), de la representación judicial, del monitoreo de las actuaciones públicas y de efectuar propuestas legislativas.
- En esta línea, la reingeniería de las Corporaciones y del Programa Acceso a la Justicia, además del cambio “filosófico” requiere de la adopción de medidas específicas como la ampliación de la cobertura con consultorios jurídicos en cada comuna y en ciertos barrios alejados, incluyendo los consultorios móviles; la incorporación de profesionales de disciplinas distintas al derecho, como trabajo social, psicología y comunicación social; la incorporación activa de otros sujetos de la comunidad como los extensionistas jurídicos, dirigentes sociales y miembros de redes que trabajen en el tema; la evaluación, diseño de soluciones y planificación del trabajo en conjunto con la comunidad (valorando metodologías como la Investigación Acción Participativa); el ejercicio de la mediación por personas de la comunidad y el fomento de experiencias de autogestión judicial con asesoría mas no representación de abogados. Las redes provinciales o intercomunales de colaboradores de la Justicia son un componente imprescindible para el logro de estas medidas
- Ampliar el número y diversidad de actores que participan en las selección de jueces; establecimiento de criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos; delimitación y respeto de un período legal para el cual son elegidos los jueces; publicación de los antecedentes de los candidatos y mecanismos abiertos y públicos de

objeción a los mismos. Extender a la Corte Suprema el programa de habilitación.

- Establecer un Código de ética judicial respecto de competencia, inhabilidades, calificaciones, incompatibilidades, prohibiciones, nombramientos, expiraciones, suspensión de funciones, de fiscalización etc. Éste debe considerar lo ya existente en el Código Orgánico de Tribunales.
- Permitir el libre acceso y la disponibilidad de información respecto del presupuesto del sistema judicial, antes de que sea aprobado; respecto de las remuneraciones y patrimonio de jueces, mantener la obligación de hacer una declaración de su patrimonio al empezar y terminar sus funciones, la que tiene un carácter público, pero ampliarla al campo de los intereses.
- Ampliar el acceso a la información en lo que se refiere a denuncias sobre tortura y maltrato policial, cuya disponibilidad actual puede calificarse de parcial.
- Implementar un sistema eficaz que permita responder a reclamos y demandas de investigación contra el sistema judicial o individuos que lo integran, ya que la actual Comisión de Ética que tiene como una de sus funciones recibir los reclamos, es insuficiente.
- Incorporar cambios a la composición del poder judicial que reflejen mejor la diversidad social de género, étnica, etc.
- Incorporar al Poder Judicial —salvando su autonomía respecto de los Tribunales— a las instituciones de la Reforma Procesal Penal (Ministerio Público y Defensoría Penal Pública), además de dotar de plena autonomía a la Defensoría Penal Pública, que en la actualidad es una entidad dependiente del Ministerio de Justicia, lo que obstaculizaría su actuar independiente en procesos en que el Ejecutivo o alguna de sus reparticiones obra como querellante.

# **ANEXOS**

## ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

### 1. Tipo de investigación

La presente investigación tiene como propósito determinar el nivel de cumplimiento en Chile de los acuerdos tomados por los gobiernos en la Cumbre de las Américas de Québec asociados al fortalecimiento de la democracia.

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtuvo de informantes calificados y la información objetiva se obtuvo de fuentes secundarias.

### 2. Instrumento para la recolección de información: el cuestionario

Cada tema en que se realizó seguimiento fue investigado mediante la aplicación de un cuestionario que se estructuró sobre indicadores que permiten medir y comparar el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en el Plan de Acción de la Cumbre de Québec. Estos indicadores asocian a metas el cumplimiento de los mandatos de la Cumbre y conocen las normas y las prácticas de los gobiernos respecto de los temas de seguimiento.

#### Construcción del instrumento de recolección de información

El procedimiento utilizado para la construcción de indicadores que estructuran el cuestionario contempló una secuencia de cuatro pasos.

- a) Explicitación íntegra del compromiso establecido en el Plan de Acción de Québec respecto de cada tema.
- b) Formulación de una definición conceptual para el tema, que recoge lo planteado por el Plan de Acción, pero también considera elementos que provienen de la experiencia de la sociedad civil.
- c) Identificación de las dimensiones y subdimensiones que comprende cada tema. En cada una de las dimensiones, se generó una lista de indicadores relativamente exhaustiva de acuerdo con los antecedentes disponibles.
- d) Selección de los indicadores sobre los que se elaboró el cuestionario.

El cuestionario mismo se elaboró de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Asegurar que el conjunto de preguntas represente adecuadamente los compromisos establecidos en el Plan de Acción de Québec.
- b) Enfatizar en resultados prácticos más que en temas jurídicos.
- c) Identificar aspectos críticos para la sociedad civil.
- d) Incorporar aspectos emergentes dentro de cada tema seleccionado; vale decir, temas que a partir de la experiencia de la sociedad civil, deben tomarse en consideración aún cuando el Plan de Acción no los contemple de manera explícita.
- e) Garantizar un acceso expedito a información disponible, sean estas fuentes secundarias o datos generados especialmente para este seguimiento.
- f) Homogeneizar las respuestas, a través de indicadores que puedan formularse predominantemente como preguntas cerradas (de alternativas).

Adicionalmente, para el tema de acceso a la información, junto con la aplicación del cuestionario a los informantes, se enviaron cartas firmadas por una persona natural, sin afiliación de ningún tipo (a nombre propio), a diversos servicios públicos con el objetivo de evaluar el uso de la normativa existente en nuestro país para solicitar información en ministerios o servicios públicos.

En cada carta enviada se solicitaba información específica y pública que los servicios elegidos debían entregar en un plazo establecido por ley. (En Chile, la Ley establece que el jefe superior del órgano requerido debe pronunciarse sobre la petición, entregando la documentación solicitada o negándose a ello, dentro del plazo máximo de 20 días contado desde la formulación del requerimiento).

### **3. Descripción de la muestra**

La configuración de la muestra varía dependiendo de los temas del seguimiento. Para los temas de acceso a la información, libertad de expresión y justicia se utilizó un tipo de diseño muestral y para los temas de descentralización y sociedad civil se utilizó otro.

a. La muestra para acceso a la información, libertad de expresión y reforma al poder judicial y acceso a la justicia consistió en un mínimo de tres informantes calificados por tema.

b. Para los temas de gobierno local y descentralización y fortalecimiento de la sociedad civil se generó una muestra estructural no probabilística<sup>36</sup>. Las muestras para cada tema quedaron conformadas como se señala a continuación.

#### b.1 Gobierno Local y Descentralización

La unidad de análisis en este tema fueron los gobiernos locales. La investigación entiende por gobierno local la unidad responsable del nivel de menor desagregación territorial que contempla la división político-administrativa de un país. En el caso de Chile esta unidad corresponde a los municipios.

Los criterios para generar la muestra de gobiernos locales fueron las características urbanas y el nivel de recursos del gobierno local. Las características urbanas se dividen en Municipalidades ubicadas en el área metropolitana o ciudades con más de un millón de habitantes, Municipalidades en ciudades intermedias o con menos de un millón de habitantes y Municipalidades de localidades rurales. El nivel de recursos se divide en alto, medio y bajo.

El cruce de estos criterios da como resultado una matriz de 9 casilleros. Se consideraron 3 casos (Municipios) por casilleros lo que da un total de 27 casos.

En cada uno de los municipios seleccionados se aplicó el instrumento al Director de Desarrollo Comunal (DIDECO) o algún funcionario de ese departamento y al menos a 2 organizaciones de la sociedad civil (OSC) que desarrollen su trabajo en la localidad.

Por lo tanto, la muestra quedó configurada por 27 DIDECO y por 81 OSC que trabajan en la localidad de los gobiernos locales seleccionados.

---

<sup>36</sup> El muestreo estructural es una *maqueta* o modelo reducido de la población en estudio construido a partir de las características relevantes desde el punto de vista del estudio. La muestra resultante es representativa de la población en relación a los criterios elegidos.



## Muestra de municipalidades para cuestionario gobiernos locales<sup>37</sup>

Nivel de recursos	Municipalidades en área metropolitana o ciudades con más de un millón habitantes	Municipalidades en ciudades intermedias o menos de un millón de habitantes	Municipalidades de localidades rurales	TOTAL
Alto	3	3	3	9
Medio	3	3	3	9
Bajo	3	3	3	9
TOTAL	9	9	9	27

### b.2 Fortalecimiento de la sociedad civil

La definición de las entidades que constituyen la sociedad civil que utilizó este estudio es la siguiente: *organizaciones sin fines de lucro que buscan mejorar las condiciones de vida de la población a través de distintos medios y orientadas por diversas filosofías.*

Los criterios para generar la muestra son las temáticas de las diversas organizaciones que existen. La selección de focos temáticos se realizó a título ilustrativo y su función fue simplemente facilitar la clasificación de las organizaciones seleccionadas. La muestra quedó configurada por 25 OSC pertenecientes a los siguientes focos temáticos:

- Área Discapacidad
- Área Medio Ambiente
- Área Derechos Humanos
- Área Educación
- Área Indígena
- Área Mujeres
- Área Jóvenes

---

<sup>37</sup> La selección de la muestra estructural de Municipalidades consideró una muestra por conglomerados (ciudad), en la que se seleccionó como unidades de análisis los municipios.

## **ASESORÍA METODOLÓGICA**

Vicente Espinoza en colaboración con Oscar Mac-Clure y Sergio Marras

### **INFORMANTES CALIFICADOS POR TEMA:**

#### **I. Acceso a la Información**

Jorge Andrés Richards, periodista - Juan Pablo Olmedo, Abogado (PRO BONO) - Felipe González, Abogado (Universidad Diego Portales) - Carlos López, Doctor en Ciencias Políticas - Abogado (Comisión Chilena de Derechos Humanos)

#### **II. Libertad de expresión**

Eliana Rozas Ortúzar, Periodista – Abogada (Universidad Católica de Chile) - Rafael Otano, Licenciado en Teología - Periodista (Universidad de Chile) - Francisco Larenas, Periodista (Colegio de Periodistas de Chile) - Sergio Laurenti, Director de Amnistía Internacional

#### **III. Justicia**

Isabel González, Abogada (Directora Nacional PAJ - Ministerio de Justicia) - Pablo Saball, Trabajador Social (Fundación para la Superación de la Pobreza) - Francisco Moreno, Abogado (Fundación Jaime Guzmán) - Miguel González Abogado y periodista (Responsable Comunicaciones Corte Suprema) - Jose Luis Pérez, Abogado (Juez Corte Suprema) - Cristian Correa, Abogado (Ex Director Nacional PAJ - Ministerio de Justicia) - Fernando Layseca, Abogado (Universidad Adolfo Ibáñez) - Ana Cienfuegos, Abogada (Relatora Corte Suprema) - Enrique Meneses, Abogado (Secretario Corte Suprema) - Rubén Ballesteros, Abogado (Ministro Corte de Apelaciones de Santiago) - Fernando Moreno, Abogado y profesionales, académicos y líderes sociales de la Red de Colaboradores de la Justicia.

#### IV. Gobiernos locales y descentralización

Muestra de municipalidades para cuestionario gobiernos locales  
Plan de Seguimiento Acuerdos Plan de Acción de Québec

Nivel de recursos	Municipalidades en área metropolitana o ciudades con más de un millón habitantes	Municipalidades en ciudades intermedias o menos de un millón de habitantes	Municipalidades de localidades rurales o aisladas.
Alto	Providencia La Reina Santiago	Temuco Coquimbo La Serena	Lebu Catemu Canela
Medio	Viña del Mar Concepción Peñalolen	Quilpue Quillota Lota	Hijuelas Pto. Saavedra Punitaqui
Bajo	Valparaíso San Joaquín El Bosque	Nva. Imperial Ovalle La Ligua	Panquehue Ercilla Río Hurtado

#### V. Fortalecimiento de la sociedad civil

##### a) Organizaciones No Gubernamentales

- Área Discapacitados
  - Enrique Norambuena (UNPADE)
- Área Medio Ambiente
  - Ximena Abogabir (Casa de la Paz)
- Área Derechos Humanos
  - Lorena Pizarro (Agrupación Familiares Detenidos Desaparecidos)
  - Victor Espinoza (CODEPU)
  - Fernando Aliaga Rojas (SERPAJ)
  - Catalina Moya (OPCION)
- Área Educación
  - Sergio Martinic (CIDE)
  - Manuel Pizarro (SODEM)
  - Gonzalo Valdivieso (CET)
  - Jorge Valenzuela (ICECOOP)
- Área Desarrollo Indígena
  - José Nain (Consejo de todas las Tierras)
  - Wenceslao Paillán (Organización Meli Wixan Mapu)

- Área Mujeres
  - Ximena Díaz (CEM)
  - Ximena Zavala (Fundación Instituto de la Mujer)
  - Svenka Arensburg (La Morada)
- Área Jóvenes
  - Antonio Favreao (Caleta Sur)
  - René Malvenda (SEDEJ)

#### **b) Redes de Organizaciones No Gubernamentales**

- Ana María de la Jara (ACCION)
- Elena Torres (ASONG)
- Álvaro Gómez (RENACE)

#### **c) Organizaciones Filantrópicas**

- Juan Pedro Pinochet (Un Techo Para Chile)
- Leonardo Moreno (Fundación para la Superación de la Pobreza)
- Benito Baranda (Hogar de Cristo)
- Francisco Alwyn (Fundación Telefónica)