

El Sector Público como Fuente Informativa

Por Elena Irarrázabal

¿En qué medida el manejo de información por parte del sector público se convierte en un obstáculo para ejercer un buen reporteo? Esa pregunta fundamental motivó la realización de un proyecto de investigación en la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica.¹ Sus resultados preliminares exhiben una enorme disparidad en el manejo documental de las diversas reparticiones y da cuenta de una generalizada despreocupación por el tema.

Más de 50 alumnos de Periodismo de la Universidad Católica recorrieron ministerios, subsecretarías y organismos estatales investigando qué información manejan los entes públicos, dónde está, cómo se accede a ella y qué demanda tiene. Pese a las disparidades registradas en el manejo informativo que realizan las instituciones fiscales, el estudio arrojó algunas constantes que inciden en la calidad del trabajo periodístico.

Un alto porcentaje de las noticias que aparecen en diarios, revistas e informativos de radio y televisión emana de organismos públicos. Día a día circula por los pasillos fiscales una gran cantidad de periodistas en busca de información. De hecho, algunas entidades estatales poseen salas de prensa especialmente acondicionadas para el trabajo periodístico y relacionadores públicos encargados de atenderlos.

Pese a estas facilidades, una de las quejas más comunes de los periodistas se refiere a la burocracia y a las

¹ La investigación formó parte del curso "Taller de Información I", que integra el currículum de los alumnos de Tercer Año de Periodismo y es impartido por el profesor Paulo Ramírez.

restricciones que deben enfrentar al reportear en el sector público. Constatando esta situación, la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica diseñó una investigación con el objeto de evaluar el comportamiento del sector público como fuente informativa y el aprovechamiento que hace la prensa de la información que almacenan los organismos fiscales. Fueron investigados los ministerios o instituciones con rango ministerial (Interior, Agricultura, Defensa, Economía, Hacienda, Justicia, Vivienda, Minería, Relaciones Exteriores, Salud, Transportes y Telecomunicaciones, Trabajo, Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia, Mideplan, Corfo y Comisión Nacional de Energía) más otras siete entidades fiscales (Contraloría, Consejo de Defensa del Estado, Tribunal Constitucional, Banco Central, Servicio Electoral, Codelco y Cochilco).

A pesar de que el trabajo tuvo un carácter exploratorio y se concibió como la primera etapa de un proyecto a largo plazo, los resultados confirmaron el potencial de esta línea de investigación y arrojaron conclusiones preliminares de interés, tanto para los periodistas como para los organismos que componen el sector público.

Metodología de trabajo

De acuerdo con sus dimensiones, los organismos estatales fueron asignados a un número variable de investigadores, que fluctuó entre uno y cuatro (por ejemplo, mientras en el ministerio de Educación trabajaron tres alumnos, en el Servicio Electoral lo hizo sólo uno).

La etapa inicial de la investigación tuvo por objeto conocer la estructura de las entidades con las que se iba a trabajar. Al cabo de dos semanas, los alumnos entregaron un organigrama que incluyó las reparticiones internas de la institución asignada y una definición somera de sus funciones. De acuerdo a las instrucciones, los informes también enumeraron los diversos organismos relacionados con la entidad madre, pues se constató que

la mayoría de los ministerios cuentan con una gran cantidad de entes anexos que no forman parte de la institución misma, pero mantienen con ésta vínculos de ligazón o dependencia. Un caso ejemplificador es el ministerio de Hacienda, que posee lazos con la Dirección de Presupuesto, la Tesorería, la Casa de Moneda, las Superintendencias de Bancos y de Valores y Seguros, el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos, entre otros.

La segunda etapa consideró la realización de una serie de entrevistas a personas relacionados con el manejo de la información dentro de la entidad fiscal y en sus organismos relacionados. Sus opiniones fueron consignadas en un informe escrito.

Luego de estas dos etapas preparatorias y de acuerdo a la información recogida, se establecieron las características del trabajo definitivo, en el cual los alumnos sistematizaron los resultados de la labor investigativa. Básicamente, los objetivos de este informe final fueron dos: elaborar un catastro de la información que maneja cada entidad pública a nivel de las reparticiones específicas y evaluar la forma en que se accede a ella. Para lograr estas metas, la estructura del trabajo final incluyó los siguientes puntos:

- a) Síntesis de la historia y las funciones globales de la institución pública, mencionando las leyes que la regulan.
- b) Organigrama de la entidad, incluyendo entes relacionados y/o dependientes.

Las instituciones estatales no poseen entes que centralicen la información. No existe un lugar físico donde se almacene la totalidad de la documentación ministerial. La información permanece desperdigada en diferentes reparticiones, bibliotecas, archivos y centros de documentación.

Los departamentos de comunicaciones, que podrían centralizar la información de cada repartición, en general no lo hacen. Su labor se orienta más bien a organizar conferencias de prensa y a difundir las noticias que les interesan. En ocasiones, los relacionadores públicos desconocen incluso la estructura de la institución donde trabajan.

c) Descripción de las funciones de cada repartición institucional (departamento de estudios, de comunicaciones, bienestar, fiscalía, etc.) y de los entes relacionados, precisando su división interna y el número de personas que trabajan ahí.

d) Listado de la información específica manejada en cada repartición. Estos datos se sistematizaron a través de un formulario tipo, que distinguió tres clases de información: publicada, disponible y reservada.

En el caso de la *información publicada*, se debió consignar el nombre de las publicaciones emanadas de la entidad, su periodicidad, contenidos específicos (nombre de la información, períodos que cubre y zonas geográficas a las que se refiere), fuentes de la información y soportes de ésta (impreso, computacional u otro).

Por *información disponible* se entendieron los datos no incluidos en las publicaciones, pero que son entregados al conocimiento público cuando son requeridos. Sobre este tipo de información fue necesario indicar contenidos específicos, plazos de entrega y requisitos de acceso.

El informe final debía incluir también los tipos de *información reservada* propios de cada institución. Es decir, aquella información que la entidad maneja y que nunca es entregada al conocimiento público.

e) Diagnóstico específico sobre el rol de cada repartición y ente relacionado como fuente informativa.

f) Conclusiones generales sobre el comportamiento del ministerio o institución pública como fuente informativa y el aprovechamiento que se hace del caudal de información. Este comentario consideró entrevistas a los reporteros que cubren el respectivo sector.

A través de los diversos aspectos que consideró el informe final fue posible detectar grandes diferencias en el manejo de la información que realizan los entes públicos. Pero se constataron tendencias recurrentes que se pueden agrupar en dos áreas distintas. Por una parte, están los problemas en el manejo de la información por parte de los organismos públicos y por otra, los tipos de información existente y la subutilización de este material por parte de los periodistas.

La aguja en el pajar

Entre las tendencias registradas en el manejo de la información por parte del sector público, cabe resaltar las cinco más relevantes:

1. *Carencia de centralización informativa.*

Las instituciones estatales carecen de entes que centralicen la información. Por regla general, no existe un lugar físico donde se almacene la totalidad de la documentación ministerial. La información normalmente está desperdigada en diferentes reparticiones, bibliotecas, archivos y centros de documentación.

Un alumno resumió así su percepción sobre el Ministerio Secretaría General de Gobierno: "Toda la información publicada está disponible sin que existan restricciones de ningún tipo. Sin embargo, hay un factor que en la práctica dificulta la recolección de información. El problema es la inexistencia de un lugar físico donde se reúnan todos los materiales publicados. Por lo tanto, cuando se solicitan las publicaciones, éstas se tienen que buscar a lo largo y ancho de las dependencias del minis-

terio, labor que demanda una cantidad de tiempo enorme y en muchos casos es inútil, porque hay documentos inubicables. Esto no ocurre en el caso de la división de organizaciones sociales, que sí cuenta con un centro de documentación y catálogos bibliográficos".

Muchas veces es funcionalmente necesario que cada departamento posea su propia documentación, lo que justificaría este "desperdigamiento territorial". Pero el problema es que normalmente tampoco existe un departamento o persona que conozca el tipo de documentación que maneja cada rama, de manera que cuando se necesite una información precisa, se sepa donde encontrarla.

Los departamentos de comunicaciones, que podrían desarrollar este rol centralizador, en general no lo hacen. Su labor se orienta más bien a organizar conferencias de prensa y a difundir las noticias que les interesan. En ocasiones, los relacionadores públicos desconocen incluso la estructura de la institución donde trabajan.

De acuerdo a los estudiantes que investigaron el ministerio de Salud, "en teoría, la información de los diferentes departamentos se entrega a través de la oficina de comunicaciones y relaciones públicas. (...) Sin embargo, ésta desconoce casi completamente la información disponible en las diversas oficinas y reparticiones del ministerio".

2. Problemas de infraestructura y organización.

A lo largo de la investigación, los casos en que los funcionarios públicos reconocieron la existencia de información reservada fueron muy puntuales y justificados (por ejemplo, las comunicaciones internas de cada ministerio y la información tributaria personal que maneja Impuestos Internos).

Pero en la práctica, la desorganización impide acceder a muchos archivos, cuya información se transforma en "confidencial". Papeles desordenados y documen-

tos arrumbados en bodegas son situaciones de frecuente ocurrencia. En el ministerio de Bienes Nacionales difícilmente se podrá ubicar con precisión alguno de sus 300 mil mapas, ya que no están catalogados. En la Secretaría de Transportes la unidad operativa de control de tránsito cuenta con información de relevancia sobre el nivel de flujo vehicular de las distintas arterias de Santiago, pero quienes manejan este banco de datos afirman que no está acondicionado para uso público.

El sistema de archivos de la Corfo es caracterizado por los periodistas como "lento y obsoleto". En el ministerio de Educación y en el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) suelen faltar los estudios y publicaciones que ellos mismos han elaborado. El Departamento de Propiedad Industrial guarda en ¡una caja! los registros de marca de 1840 en adelante.

Dentro de una misma institución se detectaron grandes diferencias. Por ejemplo, en el ministerio de Economía: mientras el Comité de Inversiones Extranjeras entrega con rapidez y eficiencia la información que se le pide, el desorden es enorme en la biblioteca de la Comisión de Riego (que recopila los informes y registros de todos los proyectos de riego que se han hecho en el país) y el investigador a cargo recomendó simplemente "no ir" hasta allá. Hay que reconocer, eso sí, que existe un plan de ordenamiento que supone que a fines de 1996

La desorganización generalizada impide acceder a muchos archivos, cuya información se transforma, en la práctica, en "confidencial". Papeles desordenados y documentos arrumbados en bodegas son situaciones de frecuente ocurrencia.

Los propios relacionadores públicos critican la cobertura periodística brindada a sus sectores. "A los reporteros sólo les interesa la conferencia de prensa y la noticia de último minuto. Rara vez aprovechan el material disponible para utilizarlo en reportajes de mayor profundidad".

estará catalogado el 50 por ciento de los documentos de riesgo.

En general, los departamentos que cuentan con apoyo computacional son más accesibles como fuente y poseen un mejor dominio de los datos que manejan. Un buen ejemplo es el Servicio Médico Legal. Toda la información posterior a 1980 está en soporte informático. Por eso es posible "cruzar datos" de distintas clasificaciones y obtener, por ejemplo, el porcentaje de fallecidos en accidentes de tránsito que hayan resultado con la alcoholemia positiva o las comunas de procedencia de los fallecidos por muerte violenta, entre muchos otros datos.

3. Normas imprecisas en relación al manejo informativo.

Por lo general, en las instituciones fiscales no existen ordenamientos claros respecto a la entrega de información, lo que implica que esta labor dependa en gran medida de la "buena voluntad" del relacionador público o de la bibliotecaria a cargo.

La inexistencia de normas precisas y el desconocimiento de muchos relacionadores públicos genera un círculo vicioso que se detectó repetidas veces. Las oficinas de comunicaciones dicen desconocer una información específica, lo que obliga a los periodistas a ir directamente

a los departamentos. A su vez, los funcionarios especializados se niegan a hablar o entregar documentación, alegando que es una labor que le corresponde al departamento de comunicaciones o relaciones públicas.

La insistencia de muchas reparticiones específicas en no hablar, amparándose en la existencia de los departamentos de relaciones públicas, genera un empobrecimiento general de la información y convierte a los técnicos en hitos inexpugnables. En este sentido, la propia relacionadora pública del ministerio de Transportes aseguró que en ocasiones a ella misma le cuesta obtener información de parte de los técnicos.

4. Influencia de las políticas informativas de la autoridad.

Muy relacionado con el punto anterior, es posible establecer que en la disponibilidad de información inciden claramente las directrices establecidas por la autoridad a cargo. Es lo que ocurre en la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), donde tras una serie de escándalos, el nuevo director instauró una política de "puertas abiertas" y autorizó a los funcionarios para que entreguen información en cuanto se les solicite.

En el ministerio de Relaciones Exteriores impera una política diferente. Allí hay instrucciones estrictas que impiden que alguien, salvo el ministro o el subsecretario, hable con la prensa. Sólo en ocasiones puntuales los asesores o peritos entregan información, pero sin revelar su nombre. Los directores de las diferentes divisiones no constituyen fuentes directas.

5. Desempeño variable de los relacionadores públicos.

De acuerdo a las opiniones recogidas en los medios, los departamentos de relaciones públicas funcionan mejor cuando están a cargo de periodistas que conocen el funcionamiento de la prensa y su forma de traba-

jo. Por eso resultaron muy bien evaluados los periodistas que se encargan de las comunicaciones del Mideplán y del Servicio de Impuestos Internos. En este último organismo, tradicionalmente un sector "duro", se desempeña un periodista que trabajó antes en el área económica de un diario de Santiago, y mantiene excelentes relaciones con sus pares.

Los departamentos de comunicaciones y los relacionadores públicos constituyen en la práctica armas de doble filo. Mal orientados o dirigidos en forma ineficiente, se transforman en entes que frenan, rigidizan y obstaculizan la búsqueda de información.

Tesoro escondido

Uno de los rasgos que caracteriza al material informativo existente en las entidades públicas que se relaciona con los problemas de organización es su *gran diversidad*. De hecho, el "formulario tipo", que se diseñó para que los alumnos sistematizaran la información publicada, disponible y reservada, muchas veces no se pudo adaptar al caudal informativo de cada ministerio.

El grueso del arsenal informativo lo constituyen publicaciones, término dentro del cual cabe de todo. Desde revistas institucionales -como el "Onemito" de la Onemi- hasta los acuciosos balances del Banco Central. En este universo, las memorias, anuarios y compendios estadísticos revisten especial interés periodístico, pues contienen gráficos, cifras y tendencias útiles para contextualizar reportajes y entrevistas. También resultan valiosos los estudios en profundidad sobre temas específicos (pobreza, drogadicción, etc.) realizados por investigadores de los organismos públicos o encargados por éstos a universidades y centros académicos. El Mideplán posee una gran cantidad de estos documentos.

A su vez, la información disponible (accesible pero no publicada) se distribuye en tres ítems principales: archivos de papeles, mapas u otros elementos; bancos

computacionales de datos, y estadísticas recientes que aún no han sido editadas.

Todo este caudal de datos, informaciones y estadísticas constituye una materia prima inapreciable para los reportajes de investigación. Existen verdaderos "tesoros" a la espera de periodistas inquisitivos. La Onemi maneja, por ejemplo, antecedentes de las catástrofes ocurridas en Chile desde el siglo XVI. Gendarmería tiene estadísticas sobre las características socioculturales de todos los condenados que permanecen en el sistema carcelario. En el Ministerio de Salud se pueden averiguar las cifras regionales de atenciones dentales realizadas a niños y adultos, incluyendo el número de "miedosos" que decidieron abandonar el tratamiento a media marcha.

La distribución de los viajes diarios realizados en Santiago según el modo de transporte y el propósito son datos que maneja el ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. En el Servicio Médico Legal disponen de cifras sobre una enorme cantidad de temas, como los casos de responsabilidad médica que han afectado a la población y la relación víctima-victimario en las agresiones sexuales. El Servicio Nacional del Menor (Sename) posee una serie de cuadros estadísticos sobre delincuencia infantil y juvenil y numerosos estudios con seguimientos a los menores egresados del sistema de rehabilitación conductual.

Mejorar la infraestructura, guardar las publicaciones e impulsar un ordenamiento claro de prerrogativas en relación al manejo informativo, son medidas que no sólo pueden ayudar a mejorar la proyección externa de la institución, sino que constituyen un estímulo a la eficiencia interna del propio ministerio.

Las datos de las encuestas Casen, que realiza el Mideplán, incluyen desde cifras poblacionales generales que grafican tendencias, como el envejecimiento de la población chilena, hasta estadísticas sobre el hábito de fumar y la cobertura del Papanicolau en mujeres de 15 años o más.

En el Registro Electoral informan casi de inmediato sobre la cantidad de inscritos no videntes y analfabetos. La Corporación Nacional del Medio Ambiente (Conama) cuenta con información sobre los 1.288 problemas ecológicos más serios del país y tiene investigaciones que determinan el verdadero aporte a la descontaminación de los autos catalíticos. En el anuario de Investigaciones hay gráficos que muestran la ocurrencia de delitos en los distintos días de la semana y en las diferentes horas del día. Y así podríamos seguir enumerando...

Este verdadero "arsenal" informativo, que comprende desde datos curiosos hasta estadísticas relevantes sobre la realidad del país, permanece en la práctica subutilizado. El fenómeno fue confirmado por varios relacionadores públicos, quienes criticaron la cobertura periodística brindada a sus sectores. "A los reporteros sólo les interesa la conferencia de prensa y la noticia de último minuto. Rara vez aprovechan el material disponible para utilizarlo en reportajes de mayor profundidad", fue un reclamo que la investigación consignó con frecuencia.

Hay otros datos que refuerzan esta idea. Por ejemplo, pese al enorme volumen de información y estadísticas que maneja -y a la relevancia social de buena cantidad de ellos-, el Mideplán sólo capturó el 1,9 por ciento de la cobertura de los noticieros durante 1994, de acuerdo a un estudio de la Secretaría General de Gobierno.

Aunque los obstáculos abundan a la hora de acceder a los centros de documentos o a algunas fuentes especializadas, muchas veces ello obedece a la escasa demanda que registran. Pocos parecen ser los periodistas que quedan insatisfechos con el comunicado o con la

conferencia de prensa masiva. Cuando hay iniciativa personal, se nota. En la investigación realizada en el Banco Central, prácticamente todos los reporteros encuestados se quejaron por el hermetismo de la institución financiera. Todos, salvo uno, que calificó a la entidad como una excelente fuente. "Aquí lo que vale es el periodista en particular y no la prensa en general", fue su explicación.

Conclusiones y desafíos

De los resultados preliminares obtenidos en la investigación se desprende una serie de conclusiones y desafíos, tanto para las instituciones estatales como para los periodistas. Y si bien algunas metas implican proyectos a largo plazo, hay carencias que se podrían solucionar con medidas sencillas.

La investigación demostró que no basta con que los organismos públicos posean oficinas de comunicaciones o relaciones públicas, ya que si estos departamentos son ineficaces, terminan por transformarse en pésimos propagandistas de la institución. Por eso es fundamental que los relacionadores conozcan la institución donde trabajan y puedan precisar el tipo de información que maneja cada repartición. Asimismo, resulta esencial que dominen el funcionamiento de los medios de prensa.

Mejorar la infraestructura, guardar las publicaciones e impulsar un ordenamiento claro de prerrogativas en relación al manejo informativo, son medidas que no sólo pueden ayudar a mejorar la proyección externa de la institución, sino que constituyen un estímulo a la eficiencia interna del propio ministerio.

En cuanto a la labor periodística, interesarse en la estructura y en el valioso material informativo que manejan los ministerios, más allá de los insulsos comunicados de prensa, es un factor que le otorga un enorme "valor agregado" al trabajo de cada periodista, especialmente a los reporteros de sector, que cuentan con mayo-

res facilidades para moverse dentro de las entidades fiscales que cubren diariamente. Introducirse en los centros de archivo y documentación, establecer contacto con los distintos departamentos y revisar periódicamente las publicaciones y memorias son tareas que pueden marcar la diferencia entre la mera transcripción de conferencias de prensa y un periodismo serio y creativo.

