



Boletín de Estudios

Edición 3 - agosto 2017

TRANSPARENCIA EN FONASA

Estudio sobre solicitudes de acceso a
información del Seguro Público



Solicitudes de Acceso a la Información

DESAFÍOS PARA SATISFACER LA DEMANDA CIUDADANA

- Se muestra un estudio de las solicitudes de transparencia ingresadas el año 2016, examinando las características de la información que la ciudadanía demanda por medio de este mecanismo.
- El 59% las solicitudes ingresadas corresponden a requerimientos de base de datos y/o estadísticas.
- Este estudio permitirá diseñar acciones para fortalecer el acceso a la información de Fonasa y mejorar la relación con la ciudadanía.

La transparencia es un concepto fundamental en la definición de los gobiernos. Muchos investigadores y entidades internacionales han situado a la transparencia como uno de los principios centrales de la administración pública.

Los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han identificado algunos principios que rigen la administración pública, dentro de los que se encuentra el principio de transparencia¹. Consistente con ello, Chile reconoce 10 principios que deberán ser observados por los órganos de la administración del Estado, e incluye explícitamente el principio de transparencia (art. 3° Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Es decir, se trata de un concepto que es nacional e internacionalmente reconocido como parte fundamental de los principios que rigen la administración pública y por tanto, Fonasa está fuertemente sujeta a este mismo principio.

Es necesario, en todo caso, comprender este concepto para estudiarlo apropiadamente. De acuerdo a la literatura¹, la “transparencia se refiere al acceso no restringido al público a información confiable y oportuna sobre decisiones y desempeño en el sector público”. En Chile, de acuerdo a la Ley 20.285, “el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información”. La transparencia es, en el fondo, el acceso a información sobre el actuar de los organismos públicos.

Aunque la transparencia ha sido investigada como una herramienta para combatir la corrupción², el enfoque de este artículo es de un mecanismo que facilita o fortalece la democracia³ y las actuaciones públicas, como una manera de agregar valor a la ciudadanía a través del acceso a la información, o incluso de mejorar la vida de los pobres y vulnerables¹.

1. Armstrong, Elia (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. Economic & Social Affairs, Agosto 2015, Naciones Unidas.

2. Kolstad, Ivar y Wiig, Arne (2009). *Is Transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?* *World Development* Vol. 37, No. 3, pp 521-532.

3. Hernández Valdez, Alfonso (2012). *Transparencia y Salud. El alcance de los recursos de revisión interpuestos por los ciudadanos*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. 1a. edición, Guadalajara, 2012.



Transparencia en Chile

De acuerdo a un estudio del Consejo para la Transparencia⁴, de una escala del 1 al 10, los encuestados califican la transparencia de los organismos públicos en torno al 4 en los últimos años (2011 a 2016). Lo mismo sucede al ser consultados sobre la transparencia de los funcionarios públicos (2013 a 2016). Esto quiere decir que, pese a los diferentes esfuerzos que se han realizado en la materia, estos apenas alcanzan a cubrir un 40% de las expectativas de la ciudadanía.

Aun cuando no sea posible establecer las razones de esta brecha, sí es posible comprender que es necesario realizar acciones. Esta idea se ve reforzada en un informe del Consejo para la Transparencia sobre acceso a la información en el sector público de salud⁵, el cual concluye que "existen muchas áreas de mejora en la transparencia del sector salud, mejoras que permitirán a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información habilitándolos para el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales como la Salud". Más específicamente señala el riesgo de la elitización del ejercicio del derecho al acceso de la información pública, en el sentido de que las dificultades para acceder y solicitar información pueden convertirse en barreras para personas con menor educación formal o que no utilizan internet.

Estos antecedentes permiten inferir la existencia de una necesidad no cubierta en cuanto a las condiciones en el acceso a la información pública, en el ámbito de la salud.

Conceptos claves: Transparencia Activa y Transparencia Pasiva

Dado lo anterior, se hace necesario entonces la clarificar dos conceptos a los cuales hace mención la ley y que definen las acciones que deben desarrollar los organismos públicos para dar cumplimiento a ella. Estos son: Transparencia Activa y Transparencia Pasiva. La Transparencia Activa dice relación con la información que los organismos de la administración del Estado deben man-

tener a disposición permanente del público y que deben ser actualizados, al menos, una vez al mes. En el caso del Fonasa, en su portal de Gobierno Transparente⁶, durante el año 2016 se publicaron 14.888⁷ documentos referidos principalmente a oficios, ordinarios y resoluciones que dan cuenta de la gestión institucional y se enmarcan en dar cumplimiento a la ley. Adicional a lo que establece la ley, Fonasa también mantiene en su página web más información sobre el seguro público, ejemplo de ello es la Sección "Bases de datos, informes y documentos"⁸, así como los indicadores de Diálisis, el sistema de monitoreo AUGÉ/GES, entre otros. El concepto de Transparencia Pasiva, en cambio, se refiere al derecho de solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración del Estado y se realiza a través de una "Solicitud de Acceso a la Información Pública", y que en Fonasa puede ser ingresada en la red de sucursales de manera presencial, por carta en oficina de partes en las Direcciones Zonales y Nivel Central, o por formulario web a través del Portal de Gobierno Transparente dispuesto para este fin⁹.

El análisis que se presenta a continuación, corresponde a las solicitudes de acceso a la información, o Transparencia Pasiva, entendiendo esto como una expresión de la demanda de información de la ciudadanía hacia Fonasa y permite dar cuenta de los requerimientos de información el año 2016.

4. Estudio Nacional de Transparencia. Octava Medición. Análisis de resultados. Consejo para la transparencia, Diciembre 2016. Accedido el 12-06-2017 en http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/informe_estudio_nacional_transparencia_mori_2016.pdf

5. CPLT (2011). Acceso a la información en el sector público de la salud. Dirección de Estudios. Octubre 2011. Accedido el 13-06-2017 en http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/salud_y_transparencia_web.pdf

6. http://fonasaweb.fonasa.cl/portal_fonasa/stat/transparencia/www.fonasa.cl/wps/wcm/connect/Transparencia/SA-Transparencia.html

7. Cuenta Pública de Fonasa Gestión 2016.

8. <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/institucional/archivos>

9. Resolución Exenta 1E/N° 1117 31.03.2017.

Examinando las palabras más utilizadas en el texto de cada solicitud de transparencia el año 2016, es posible distinguir los conceptos de periodo de información, prestaciones, pacientes y región, dentro de los más recurrentes.

Diagrama 1: Conceptos más reiterados en las solicitudes de Transparencia a Fonasa, 2016



Fuente: Subdepartamento de Estudios y Estadísticas, a partir de datos del Portal de Transparencia.

* Se excluyeron las palabras de uso común del lenguaje

Para analizar los requerimientos de información del año 2016, se estableció un criterio basado en el tipo de solicitud, es decir, si la solicitud se refiere a información sobre una persona (natural o jurídica) en específico, o de un acto administrativo particular se denominó como Particular; si la solicitud era de información de datos masivos se denominó como del tipo Bases de datos y/o Estadísticas, y si la solicitud correspondía a aspectos normativos, solicitud de leyes, resoluciones, decretos, fue categorizada como Normativa. Las solicitudes no analizables corresponden principalmente a solicitudes incompletas. Dada esta categorización, se puede identificar que el 58,6% corresponde a solicitudes del tipo Base de datos y/o Estadísticas, mientras que un 22,4% son del tipo Particular y 15,2% corresponden a Normativa.

Tabla 1: Número y Porcentaje de solicitudes ingresadas según tipo, 2016

Tipo	Número	%
Particular	99	22,4%
Base de datos y/o Estadísticas	259	58,6%
Normativa	67	15,2%
No analizable	17	3,8%
Total general	442	100%

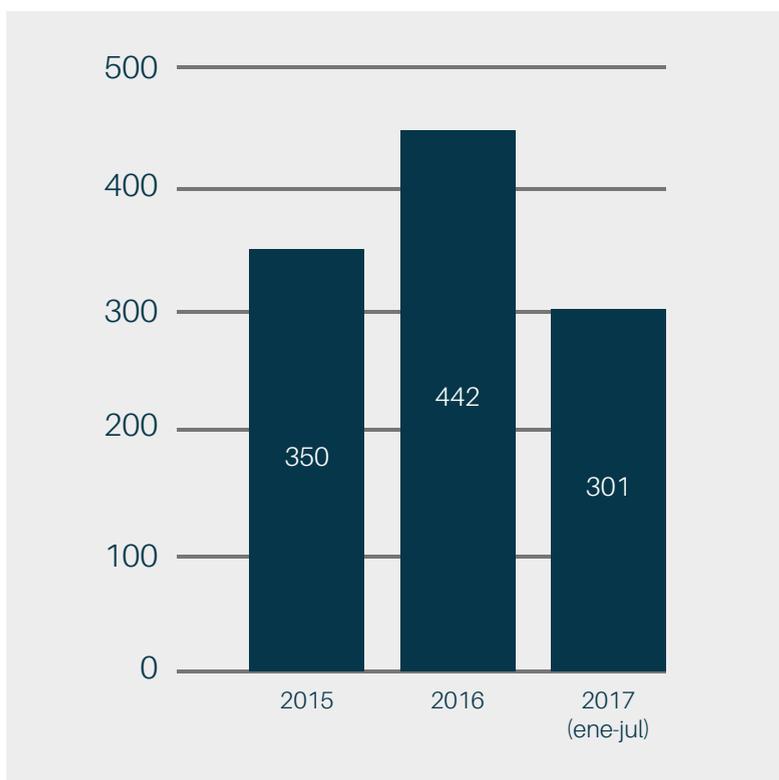
Fuente: Subdepartamento de Estudios y Estadísticas, a partir de datos del Portal de Transparencia.

Solicitudes de Acceso a la Información a Fonasa

De acuerdo a los informes elaborados por la Comisión de Probidad y Transparencia de la Secretaría General de la Presidencia, el año 2016 se recibieron un total de 82.802 solicitudes, de estas, alrededor de 12.000 (14,5%) correspondieron a solicitudes para organismos del sector salud, entre los que se encuentra Fonasa.

Del total de solicitudes del sector salud, 442 (3,7%) corresponden a Fonasa, siendo esto un 26,2% más que el año 2015 (Ver gráfico 1). Entre enero y julio de 2017 han ingresado por este concepto 301 solicitudes, lo que claramente refleja el incremento y utilización por parte de la ciudadanía de este mecanismo de transparencia e información. El análisis que se presenta a continuación se centra en las solicitudes ingresadas el año 2016, ya que corresponde al único año calendario del que se tiene información para todos los meses en el Portal de Transparencia.

Gráfico 1: Número de solicitudes ingresadas al Portal de Transparencia por año, 2015 - 2017



Fuente: Subdepartamento de Estudios y Estadísticas, a partir de datos de Cuenta Pública Fonasa (dato 2015) y del Portal de Transparencia (2016 y 2017)



El 47,5% de las solicitudes corresponden a solicitudes realizadas por hombres, 45,0% fueron solicitudes por mujeres y solo 7,5% de las solicitudes están referidas a organizaciones o instituciones que solicitan.

A continuación se analizará en detalle cada uno de estos tipos de solicitudes ingresadas (a excepción de las No analizables).

Solicitudes del Tipo Particular

Las solicitudes clasificadas del tipo Particular son aquellas que requieren información de personas, naturales o jurídicas, específicas, o de actuaciones particulares.

Del total de 99 solicitudes de este tipo para el año 2016, 28 de ellas (28,3%) corresponden a requerimientos que podrían haber sido satisfechos mediante trámites en otros canales, tales como sucursales, call center, o la web de Fonasa.

“En virtud de la Ley N° 20.285, solicito que me informen el grupo de FONASA al cual pertenezco (entiéndase por esto: grupo A, B o C), con detalle por año, desde el año 2011 a la fecha”.

(Usuario, Febrero - 2016)

Muchos de estos trámites dicen relación con emisión de certificados o trámites sobre devolución de pago en exceso, información sobre retenciones de la Tesorería General de la República, entre otros.

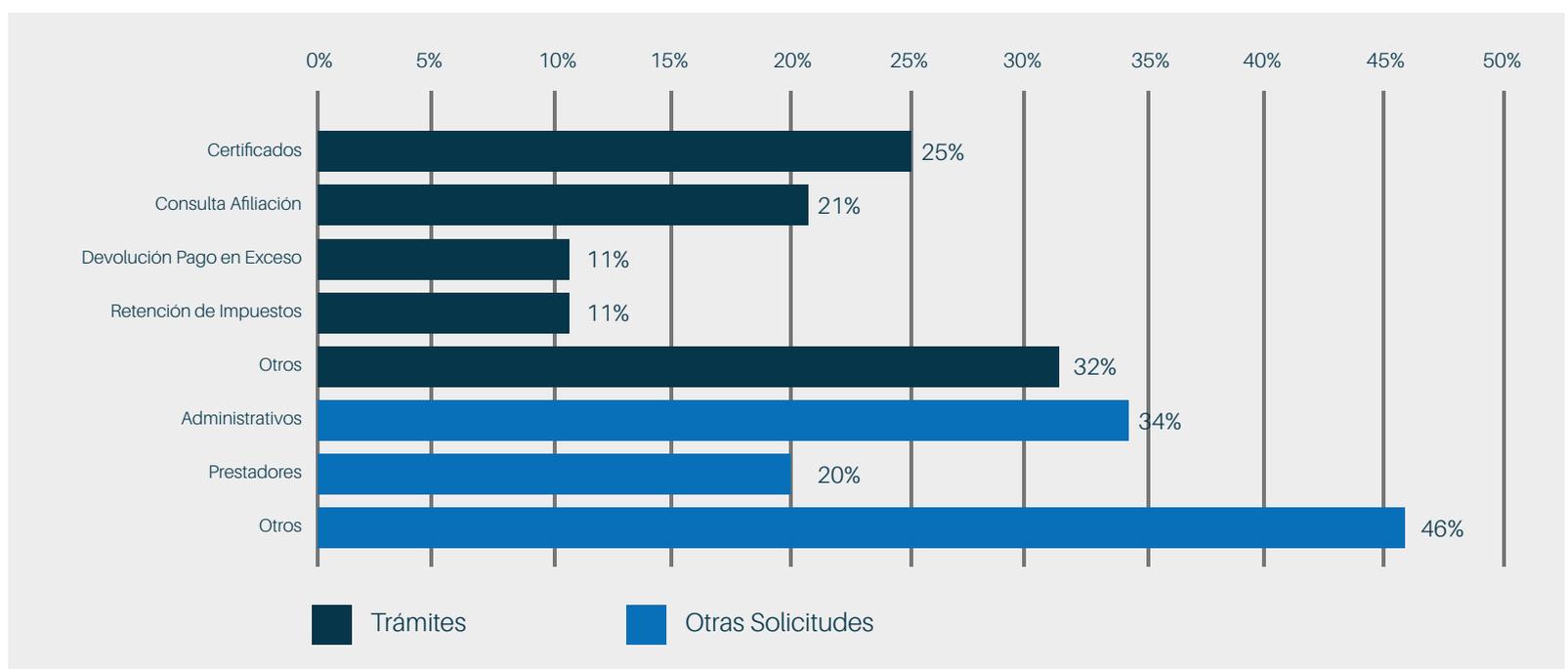
De las 71 restantes (71,7%), pueden identificarse dos grupos relevantes. Uno referido a solicitudes sobre aspectos administrativos de la institución, entre las que se encuentran procesos de licitaciones y solicitudes relativas a la gestión de personal, ejemplo de esto sería:

“Solicito copia del oficio N° 8188 de fecha 2 de junio de 2016 de Fonasa a la Universidad de Chile”.

(Usuaría, Agosto - 2016)

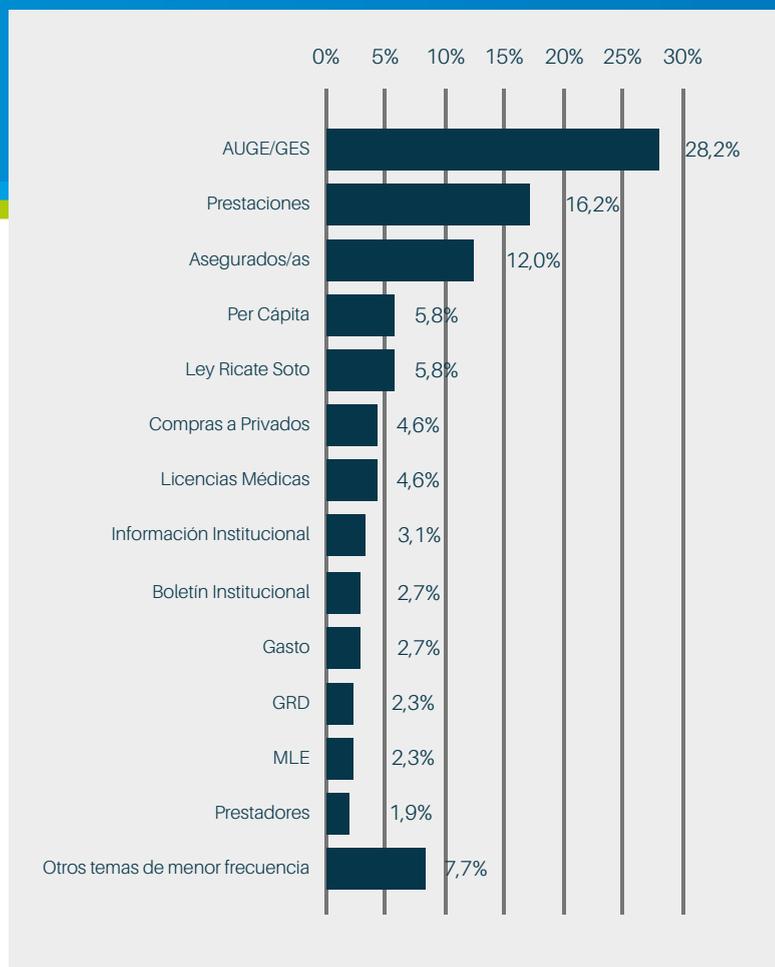
El otro grupo dice relación con información sobre prestadores de salud específicos. Lo anterior se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Distribución porcentual de solicitudes del tipo Particular, 2016



Fuente: Subdepartamento de Estudios y Estadísticas, a partir de datos del Portal de Transparencia.

Gráfico 4: Distribución porcentual de solicitudes Base de datos y/o Estadísticas según temas solicitados, 2016



Fuente: Subdepartamento de Estudios y Estadísticas, a partir de datos del Portal de Transparencia.

Del gráfico anterior, se desprende que los temas más solicitados dicen relación con información AUGE/GES (garantías, atenciones otorgadas, red de prestadores, etc.) le siguen Prestaciones, sean éstas en la red pública (MAI) o red privada (MLE) y Asegurados/as (frecuencia por diferentes desagregaciones) cada uno de ellos supera el 10% del total de este tipo de solicitudes. Cabe señalar que en lo que se refiere a Asegurados/as, las consultas asociadas a población migrante ha comenzado a ser una consulta reiterada, tal como se ejemplifica en la siguiente frase:

"Para investigación en curso les solicito información sobre el número de extranjeros que cotizan a Fonasa desde el 2005 al 2015 (o en su defecto hasta la fecha más actualizada del 2016). Agradecería que la información sea enviada en archivo excel cruzada por país de origen, sexo, edad, rama, renta imponible, ocupación, tipo de contrato, tipo de afiliación a Fonasa, meses de cotización.

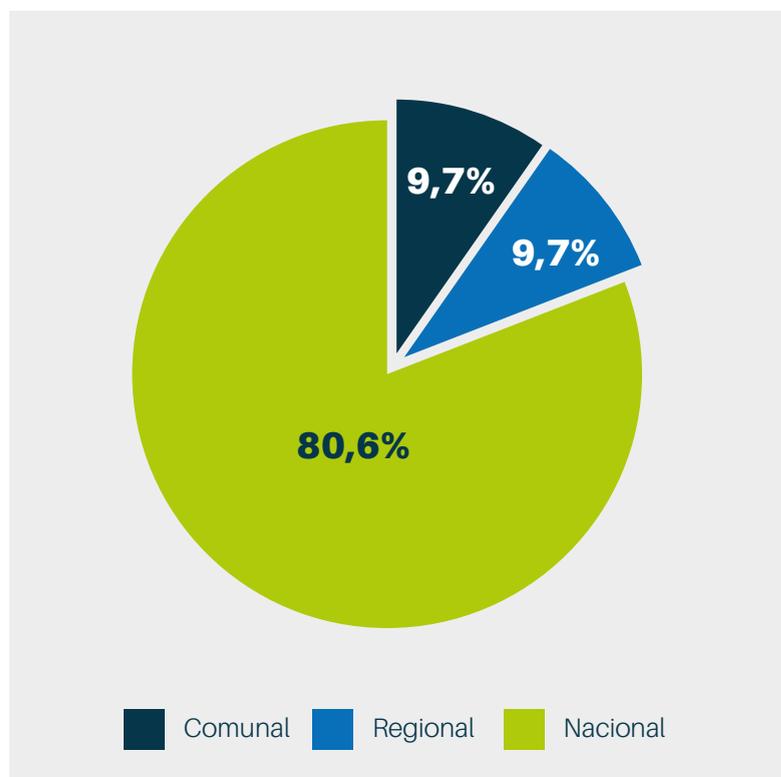
De antemano muchas gracias por su colaboración".

(Usuaría, Abril - 2016)

Solicitudes del Tipo Base de datos y/o Estadísticas

Las solicitudes del tipo Base de datos y/o Estadísticas corresponden a información masiva que tienen un alcance nacional, regional y/o comunal. En ese contexto, el 80,6% corresponden a solicitudes de información de alcance nacional.

Gráfico 3: Distribución Porcentual de solicitudes Base de datos y/o Estadísticas según alcance, 2016



Fuente: Subdepartamento de Estudios y Estadísticas, a partir de datos del Portal de Transparencia.

Si analizamos por temas solicitados, el 28,2% de las solicitudes corresponden a información o consultas respecto al AUGE/GES, ya sea a nivel general (ej. Listas de espera) o específicamente asociado a una patología o copago asociado:

"Registro de SIGGES de los últimos 3 años de los pacientes que sean diagnosticados con problema AUGE N°4 "Alivio del dolor y cuidados paliativos por cáncer avanzado" Cáncer terminal".

(Usuario, Septiembre - 2016)



Solicitudes del Tipo Normativa

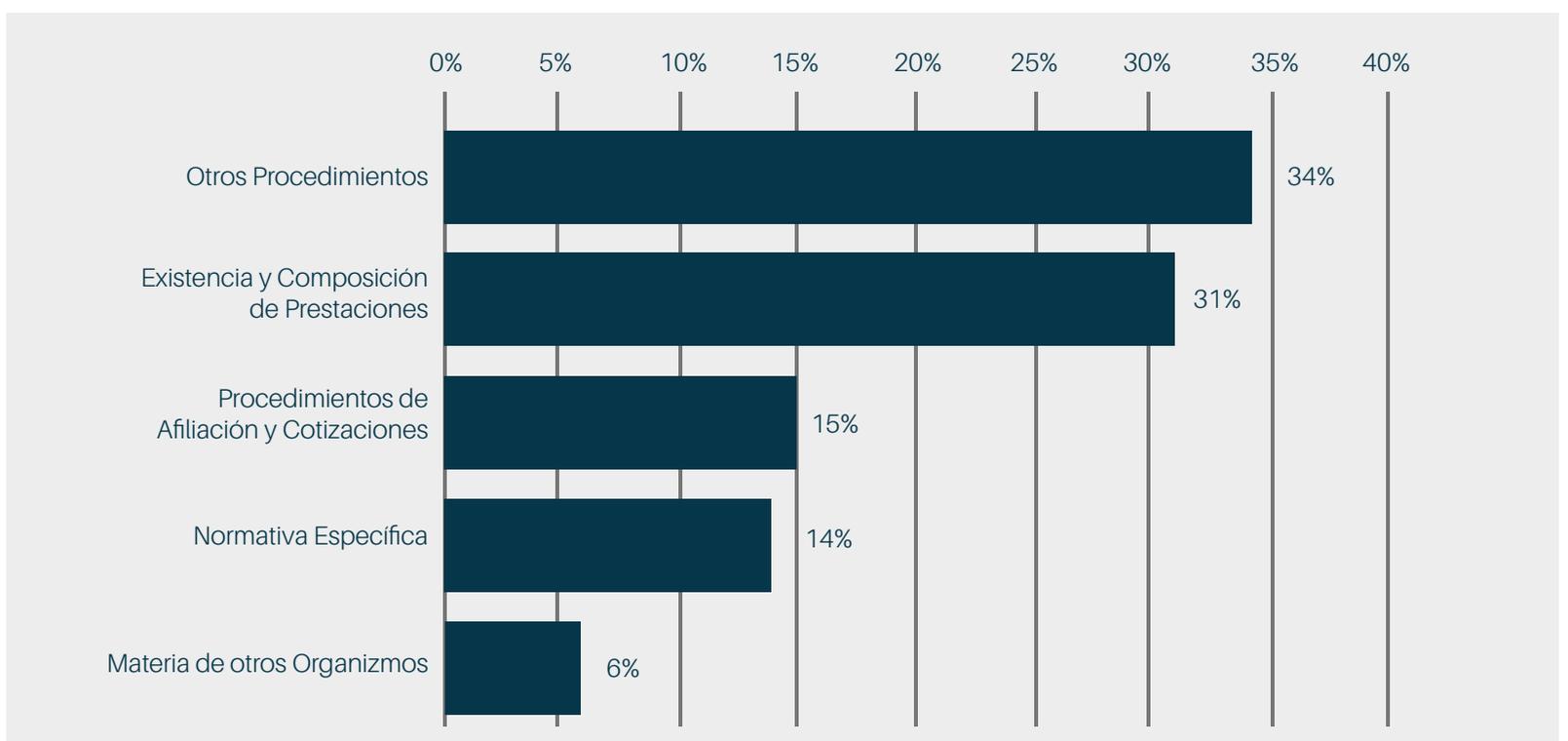
Las solicitudes clasificadas como Normativas son aquellas que requieren referencias a textos legales vigentes, o información sobre cómo se llevan a cabo ciertas acciones (procedimientos), pero sin referirse a personas o casos particulares. Aquí un ejemplo:

“Estimados Srs. Saludándoles y esperando que estén muy bien, necesito saber si es legal que me descuenten dos veces Fonasa por mi jubilación o por mi trabajo?”

(Usuario, Agosto -2016)

El Gráfico 5, muestra la composición de este tipo de solicitudes. En su mayoría se trata de solicitudes sobre procedimientos, entre los que se encuentran: Procedimientos sobre afiliación y cotizaciones (15%) así como de licencias médicas y SIL (Subsidio de Incapacidad Laboral) de inscripción de prestadores, entre otros (34%). Hay un grupo de solicitudes, que alcanzan el 31% de las solicitudes normativas, que piden información sobre la existencia de prestaciones en el arancel o sobre la composición de canastas de prestaciones. Un 14% son solicitudes de referencias específicas a normativa y un 6% corresponden a materias que son de competencia de otras instituciones.

Gráfico 5: Distribución Porcentual de las solicitudes Normativas, 2016.



Fuente: Subdepartamento de Estudios, y Estadísticas Fonasa, a partir de datos del Portal de Transparencia.

Aprendizaje y Desafíos

El análisis presentado, puede resumirse en el esquema del Diagrama 2.

Diagrama 2: Resumen de categorías de solicitudes analizadas.

Solicitudes Particulares	Solicitudes Base de datos y/o Estadísticas	Solicitudes Normativas
<ul style="list-style-type: none">• Trámites• Otras Solicitudes	<ul style="list-style-type: none">• AUGE/GES• Prestaciones• Asegurados/as• Per Cápita• Ley Ricarte Soto• Compras a Privados• Licencias Médicas• Información Insitucional• Gasto• GRD• Libre Elección• Prestadores• Otros	<ul style="list-style-type: none">• Procedimientos afiliación y cotizaciones• Otros procedimientos• Existencia y composición de prestaciones• Normativa específica• Materias de otros organismos

Fuente: Subdepartamento de Estudios, y Estadísticas Fonasa.

Si interpretamos las solicitudes ingresadas como una expresión de la demanda de información de parte de la ciudadanía, es posible explicar estos resultados como oportunidades de mejorar la información que actualmente Fonasa presenta a la ciudadanía.

Sobre las solicitudes Particulares se sugiere revisar la facilidad de acceso a los trámites más recurrentes para evitar que éstos sean ingresados como solicitud de Transparencia, así como mejorar la información sobre los canales para realizar los trámites frecuentes, como la obtención de certificados.

Respecto a las solicitudes Base de datos y/o Estadísticas el desafío está en determinar la información recurrente que se solicita y no está publicada para cada uno de los temas o ámbitos solicitados (AUGE/GES, Prestaciones, Asegurados/as, Per Cápita, entre otros). De este modo, se generan acciones en materia de Transparencia Activa

y se disminuye el ingreso de solicitudes referidas a esta información.

Finalmente, en relación a las solicitudes Normativas, dado el requerimiento en estas materias se sugiere publicar los documentos y procedimientos apelando a las demandas identificadas en este análisis, esto sumado a acciones educativas a la ciudadanía respecto al Seguro Público de Salud.

En resumen, estas líneas de acción permitirán fortalecer el acceso a la información del Fonasa por parte de la ciudadanía. De esta forma no solo se promueve el uso adecuado de las herramientas de Transparencia, sino que además se mejora la relación con los usuarios al satisfacer de mejor manera sus necesidades de información.





Contenido elaborado por el
Subdepartamento de Estudios y
Estadísticas

Edición y diseño
Departamento de Comunicaciones
& Marketing

Consultas y sugerencias a:
estudiosyestadisticas@fonasa.cl

