

TRANSPARENCIA Y ACCESIBILIDAD: EVALUACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE DISCAPACIDAD EN CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD VISUAL

Transparency and Accessibility: evaluation of the Servicio Nacional de Discapacidad in Chile, from the perspective of people with visual impairment

Helder Binimelis*

*Universidad Católica de Temuco
hbinimelis@uct.cl*

Valentina Veechi**

*Universidad Católica de Temuco
valentina.veechi@gmail.com*

Resumen: Se examinan dos ámbitos claves de políticas de modernización del Estado: la plena inclusión social y política de personas en situación de discapacidad, y el acceso a la información pública. Se presenta una evaluación del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) en Chile, en específico, del Portal de Transparencia, desde la perspectiva de voluntarios en situación de discapacidad visual considerando el cumplimiento de estándares técnicos de accesibilidad y las exigencias legales de transparencia. Se detectaron barreras para un acceso independiente en los ámbitos de perceptibilidad y comprensibilidad de los formatos utilizados, y en el ámbito de la información pública, deficiencias en transparencia activa y dificultades de accesibilidad a contenidos específicos, lo que trae aparejado obstáculos en el ejercicio de la ciudadanía política.

Palabras clave: accesibilidad, transparencia, Situación de discapacidad visual.

Abstract: Two areas of national policies regarding national modernization are examined: full social and political inclusion for people with disability, and the access to public information. An evaluation of the Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS) in Chile is presented, specifically, assessing the Portal de Transparencia, from the perspective of volunteers with visual impairment, considering the compliance with the technical standards of accessibility and the legal requirements of transparency. Lack of independent access was detected in the areas of perceptibility and comprehensibility of the formats employed, and

* Departamento de Trabajo Social, Observatorio de Transparencia Regional, Universidad Católica de Temuco.

** Departamento de Trabajo Social, Observatorio de Transparencia Regional, Universidad Católica de Temuco.

in the field of public information, as well as a lack of active transparency and accessibility problems of specific contents, causing difficulties for people with visual impairment to exercise their political citizenship.

Key Words: Accessibility, Transparency, Visual impairment situation.

Recibido: 2/05/2018

Aceptado: 3/10/2018

1. Introducción

Este artículo conjuga la evaluación de leyes y políticas de accesibilidad con las de transparencia, que han sido implementadas en Chile en las últimas décadas.¹ El ejercicio consiste en determinar si la información del sitio del Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS) es transparente y accesible para personas en situación de discapacidad visual. El análisis aborda las exigencias legales y de política pública, así como como la valoración cualitativa de los usuarios —perceptibilidad, comprensión, operabilidad, robustez de la página web. Para ello se utilizó el *software* de lectura de pantalla NVDA (*Non Visual Desktop Access*).²

Se hace necesario evaluar los efectos deseados y no deseados de la implementación de estas políticas en el ámbito institucional, pero además resulta fundamental considerar los derechos de las personas en situación de discapacidad para ejercer activamente su ciudadanía política. El derecho a una información pública que sea efectivamente accesible y transparente es un primer peldaño en la construcción de esa posibilidad.

La implementación de la ley n.º 20285, Sobre Acceso a la Información Pública (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2008) ha significado un enorme esfuerzo de adaptación e implementación de políticas de transparencia para una amplia y diversa gama de instituciones del Estado, que se orientan a garantizar la disponibilidad de la información y su accesibilidad. Es por ello que en este artículo se indaga respecto al vínculo entre acceso a la información y las condiciones de accesibilidad para personas en situación de discapacidad visual.

Por otra parte, es relevante considerar que la ley n.º 19284, Para la Plena Integración de Personas con Discapacidad (Ministerio de Planificación y Cooperación, 1994) no consideró una discusión específica sobre acceso a sitios web públicos o sobre inclusión y acceso de personas en situación de discapacidad a la información pública. Algo similar ocurre con la ley n.º 20422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión de personas con discapacidad (Ministerio de Planificación y Cooperación, 2010), tampoco tiene referencias concretas en la materia. No obstante, algunos principios generales de estas legislaciones, tales como los principios de igualdad de oportunidades y la promoción de la autonomía, plantean exigencias claras a los organismos estatales en materia de accesibilidad a información pública.

1 Específicamente se hace referencia a las siguientes normativas: ley 20285: Sobre el Acceso a la Información Pública; ley 20422: Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad; ley 19284: Establece normas para la plena integración social de personas con discapacidad; y el decreto n.º 1: Normas técnicas de los sitios web de la Administración del Estado.

2 NVDA (*Non Visual Desktop Access*) es un *software* libre, lector de pantalla bajo licencia GNU *Public Licence*.

Con el decreto n.º1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que regula las normas técnicas de los sitios web de la Administración del Estado (2015), se establece finalmente una legislación que define exigencias respecto al cumplimiento de estándares web y de accesibilidad para los sitios de organismos públicos. Por ello, SENADIS (2017) promueve el cumplimiento de las Pautas de Accesibilidad establecidas por el World Wide Web Consortium (W3C), organización dedicada a la generación de estándares técnicos para internet.

En este artículo se presenta una primera aproximación a la necesidad de evaluar el cumplimiento de los estándares de accesibilidad y sus vínculos con el ámbito del acceso a la información en Chile. Para ello, es importante destacar la escasa atención que en el país y en América Latina se ha prestado a las relaciones entre accesibilidad, personas en situación de discapacidad y políticas de modernización del Estado, entre las que se cuentan las políticas de transparencia.

En el estudio de Simão y Rodrigues (2005) se efectúa una evaluación técnica del cumplimiento de criterios de accesibilidad en los portales gubernamentales brasileños. Aunque su objetivo era analizar cuestiones técnicas del funcionamiento y contenidos de los sitios, en sus recomendaciones finales plantearon la importancia de orientar los sitios a las necesidades de información de la ciudadanía, al acceso desde múltiples plataformas, y a enfrentar los límites de acceso de las personas en situación de discapacidad. A este último aspecto, lo valoraron como uno de los más deficitarios en la evaluación. Las investigaciones de Tichkosky (2003) y Darcy, Maxwell y Green (2016) evalúan la implementación de políticas públicas de adopción de tecnologías móviles para personas en situación de discapacidad en Australia y Canadá respectivamente. Estas políticas son consideradas como herramientas potencialmente inclusivas; aunque también, como productoras de barreras de acceso, en la medida en que no incluyen formación y recursos para conectividad.

Las discusiones teóricas sobre discapacidad y ciudadanía plantean una serie de preocupaciones sociales y políticas no resueltas. Meekosha y Dowse (1997), tomando como referencia el contexto político australiano, discuten sobre el error de considerar a las personas en situación de discapacidad como ciudadanos pasivos cuya única opción es recibir beneficios del Estado.

Cuevas (2013) discute en torno a la sordera y la imposición —por parte del Estado y, especialmente, de las políticas educativas— de un imperialismo cultural que genera violencia simbólica al normalizar el oralismo y el audismo como condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.

Por su parte Guldvik, Askheim y Johansen. (2013), y Guldvik y Lesjo (2014) plantean en el contexto noruego una discusión sobre discapacidad y ciudadanía como derecho político en contraposición a las miradas que lo reducen exclusivamente a una cuestión de derechos sociales, sin considerar su participación y representación política. En esta misma línea de interpretación, Mancebo (2016) reflexiona en el contexto uruguayo sobre la necesidad de pensar a las personas en situación de discapacidad como actores sociales y políticos más que organizaciones y sujetos conectados en torno a necesidades sociales y médicas.

Finalmente, Lid (2015), desde Noruega, señala que vulnerabilidad y discapacidad son entendidas como barreras de acceso no solo a la integración social, sino tam-

bién a la pertenencia a una comunidad social y política. Por el contrario, deberían ser comprendidas como condiciones inherentes a la vida política y al ejercicio individual de la ciudadanía —pues todos los ciudadanos vivencian experiencias de vulnerabilidad o discapacidad—; y, en ese sentido, las políticas de inclusión permitirían formas concretas de generar justicia e igualdad en el estatus de acceso a la ciudadanía.

Con el objeto de contextualizar la investigación, se presenta un panorama de las principales legislaciones involucradas en esta evaluación, así como los principios y normas técnicas asociadas. Se considera además una breve discusión respecto a las personas en situación de discapacidad y sus derechos ciudadanos, más allá de una habitual reducción a los derechos sociales. A continuación, se describe la metodología de sistematización de la experiencia, así como los procedimientos éticos utilizados, para posteriormente presentar los resultados de la evaluación. Finalmente, se abordan las conclusiones y recomendaciones en la materia.

2. Accesibilidad, inclusión, información: una intersección fundamental

Los principios de accesibilidad, inclusión y acceso a la información pública son algunos de los principales orientadores del proceso de modernización de las instituciones gubernamentales. Sin embargo, es importante considerar que no basta con la modificación institucional si no se toma en cuenta a los ciudadanos en sus necesidades y sus preocupaciones. Por ello, se discute aquí la posibilidad de trascender la preocupación por las personas en situación de discapacidad desde una orientación exclusiva en sus derechos sociales a una que incorpore, además, sus derechos políticos.

A continuación, se presentan los principios de derecho y de normas técnicas referidos a igualdad de oportunidades, accesibilidad a sitios web y acceso a la información en Chile, a partir de los cuales se generan una serie de obligaciones a las instituciones públicas que orientan la discusión y análisis posterior en relación a las oportunidades para acceder a información pública en igualdad de condiciones para las personas en situación de discapacidad.

2.1 Accesibilidad y ciudadanía política de personas en situación de discapacidad

La implementación de leyes, políticas y principios técnicos no es de exclusiva incumbencia de las instituciones públicas, sino que debe estar orientado y considerar los aspectos políticos y participativos que le dan sentido, es decir, deben tener como punto de partida las necesidades de la ciudadanía.

Marshall (1950) ha propuesto que la ciudadanía debe entenderse como un proceso histórico de ampliación de derechos con tres dimensiones fundamentales: derechos civiles, políticos y sociales, a la que otros autores han agregado una cuarta dimensión, la de los derechos económicos (Giddens, 1982). Hay que considerar, sin embargo, que los procesos históricos no son lineales y que ciertos derechos ya obtenidos pueden perderse o, en algunos contextos, es posible que se privilegien —por

ejemplo, privilegio de los derechos sociales y limitación de los derechos políticos.

Además, la distribución de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos no es homogénea en ninguna sociedad, ya que persisten diferencias en el acceso a estos diversos derechos ciudadanos debido a cuestiones de clase, de género, raciales, o situaciones de discapacidad.

En el contexto de la discusión que acá se propone, se entiende que la forma en que el Estado chileno consagra derechos para las personas en situación de discapacidad tiene una orientación vinculada fundamentalmente con la ciudadanía social (Marshall, 1950, pp. 46-74), es decir, orientada a conseguir los beneficios, oportunidades y seguridades sociales a las que tiene acceso la mayoría de la población. Por ello es necesario poner en el centro de la discusión los derechos políticos de las personas en situación de discapacidad.

Los derechos vinculados con transparencia y acceso a la información pública tienen que ver fundamentalmente con la ciudadanía política, en la medida en que permiten tomar decisiones y participar activamente en este ámbito en un contexto societal marcado por una creciente desconfianza en las instituciones públicas y en la actividad política, y con una ciudadanía que requiere nuevas habilidades para vincularse con el Estado y comprender cómo incidir en la toma de decisiones (Consejo para la Transparencia, 2015).

Es importante precisar entonces que, en relación a las personas en situación de discapacidad y el acceso a la información, estos derechos están legalmente consagrados, pero pueden enfrentarse a una situación donde hay dificultades materiales para que puedan ser ejercidos en la práctica, es decir que, en este ámbito, leyes y políticas de inclusión y accesibilidad buscan enfrentar experiencias de déficit de ciudadanía política (Noya, 1997, p. 276). Es desde esta perspectiva que a continuación se examinan las leyes y políticas sobre accesibilidad y transparencia en Chile.

2.2 Accesibilidad e igualdad de oportunidades en la legislación chilena

La igualdad de oportunidades para las personas en situación de discapacidad es garantizada en Chile por la ley 20422 (Ministerio de Planificación y Cooperación, 2010), a partir de la identificación de cinco principios generales. El primero es el de vida independiente (art.3, literal *a*), que se orienta a garantizar la autonomía para participar de la vida social y comunitaria.³ El segundo es el de accesibilidad universal, definido como:

[...] la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad, de la forma más autónoma y natural posible. (Ley 20422, art.3, literal *b*)

³ Ley 20422, art. 3, literal *a*: «Vida independiente: el Estado que permite a una persona tomar decisiones, ejercer actos de manera autónoma y participar activamente en la comunidad, en ejercicio del derecho libre desarrollo de la personalidad».

Puede observarse que este principio se utiliza indistintamente para hacer referencia tanto a la accesibilidad física —por ejemplo, garantizando condiciones de movilidad y acceso a edificios— como también al ámbito del uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), especialmente al acceso a internet y al uso de dispositivos.

El tercer principio es el diseño universal que implica la usabilidad de «entornos, procesos, dispositivos o herramientas» para todas las personas (art.3, literal *c*). En cuarto lugar, el principio de intersectorialidad, que se orienta a garantizar que se consideren siempre los derechos de las personas en situación de discapacidad sin importar el ámbito de política pública (art.3, literal *d*). Finalmente, el principio de participación y diálogo social que implica considerar la participación de personas en situación de discapacidad y sus organizaciones en las diversas etapas de implementación de políticas públicas «que les conciernen» (art.3, literal *e*).

A partir de estos principios, el Estado debe garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, que les permite a las personas en situación de discapacidad «participar plenamente en la vida política, educacional, laboral, económica, cultural y social [...]» (art.7), evitando activamente procesos de discriminación. El Estado podrá exigir que se efectúen los ajustes necesarios que permitan la accesibilidad y eviten prácticas de acoso tales como afectar la dignidad, intimidar, generar climas de hostilidad, humillar u ofender (art. 8).

Finalmente, resulta relevante destacar que, como parte de las medidas para la igualdad de oportunidades, la ley 20422 considera una serie de acciones orientadas a la accesibilidad de los organismos del Estado, sin embargo, la mayor parte de la discusión legal al respecto se concentra en la accesibilidad física, y las únicas instituciones mencionadas en relación a temas TIC o de acceso a internet son las bibliotecas públicas (art. 27).

2.3 Sitios webs gubernamentales y estándares internacionales de accesibilidad

Como se había señalado anteriormente, es a partir del año 2015, por medio del decreto n.º 1 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que se regula el cumplimiento de estándares web por parte de los sitios del Estado, y aunque es una norma orientada a regular aspectos técnicos, es importante destacar que considera elementos de accesibilidad. En el artículo 3 se garantiza la disponibilidad y accesibilidad de información de tal forma que se asegure la interoperabilidad, es decir, que asegure la capacidad de que diversos sistemas se puedan comunicar entre sí, y a su vez, que sean rápidos, efectivos y eficientes (art. 4).

Se asocia también al cumplimiento de estándares internacionales de accesibilidad, especialmente a las definiciones de la w3c, ya que a través de estos estándares se logra el «[...] acceso, en igualdad de oportunidades, a personas en situación de discapacidad» (art.5). Es importante considerar la exigencia de constante actualización, tanto de los estándares web (art. 7), como de la información disponible (art.17).

Las pautas de accesibilidad de la w3c y el decreto mencionado se basan en cuatro principios de accesibilidad: perceptibilidad, operabilidad, comprensibilidad y robustez; estos a su vez se dividen en 12 pautas y 61 criterios, de los cuales la w3c y la legislación chilena consideran relevante cumplir al menos 37 para mantener un estándar mínimo de calidad (SENADIS, 2017, p. 21).

2.4 Principios de accesibilidad en la Ley de Transparencia (ley n.º 20285)

La ley n.º 20285, promulgada en el año 2008, regula en Chile la transparencia y el acceso a la información pública. Es importante hacer notar que esta legislación no hace una mención explícita sobre accesibilidad ni tampoco respecto a personas en situación de discapacidad. Sin embargo, SENADIS (2017, pp. 11-12) desarrolló una pauta interpretativa en la que vincula accesibilidad con tres artículos de la ley de acceso a la información pública.

En primer lugar, del artículo 11 se destacan dos de los principios que garantizan el derecho a la información: la facilitación, «[...] los mecanismos y procedimientos para el acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado deben facilitar el ejercicio del derecho, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.» (art. 11, literal f); y la no discriminación (art. 11, literal g), que refiere a la igualdad de condiciones para el acceso a la información de todas las personas, evitando cualquier tipo de selección arbitraria.

En segundo lugar, en el artículo 15 se establece la obligación de informar a los solicitantes sobre la disponibilidad de «[...] la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a [...] información», ya que el hecho de que un documento sea público no necesariamente garantiza su accesibilidad.

El informe de SENADIS destaca el artículo 17, que explicita que el derecho a acceder a la información debe ser «[...] en la forma y por el medio que el requirente haya señalado», considerando que lo anterior no implique costos excesivos o imprevisos.

Con relación a estos últimos dos artículos, parece importante preguntarse si ciertas restricciones materiales, económicas o técnicas pueden terminar estableciendo límites a los formatos en que la información está disponible, produciendo con ello problemas de accesibilidad.

Se señala finalmente que, a partir de la ley n.º 20285:

[...] se hace más urgente aún contar con plataformas de información que cumplan con los estándares de accesibilidad y usabilidad correspondientes, para que el usuario pueda solicitar, acceder, encontrar y recibir la información requerida sin barreras. (SENADIS, 2017, p. 12)

El ejercicio de evaluación de transparencia activa que se propone a continuación busca dar cuenta de esta preocupación y de la necesidad de pensar en las personas en situación de discapacidad no solo como sujetos que tienen derechos a acceder a beneficios sociales, sino también como personas que puedan integrarse de forma activa e informada a una comunidad política.

3. Metodología

Para la evaluación de cumplimiento de las políticas de transparencia reguladas por la ley n.º 20285, el Consejo para la Transparencia desarrolló una metodología que permite evaluar las dos dimensiones fundamentales del acceso a la información tal como son definidas en la propia ley.⁴ Por una parte, la *transparencia activa* —información que los organismos públicos deben difundir en sus sitios web en una sección específica— y, por otra, la *transparencia pasiva* —respuesta de los organismos públicos a quienes soliciten información presencialmente o en línea a través de formularios especialmente habilitados para ello.

En el primer caso, se evalúa la disponibilidad y calidad de información en los organismos públicos por medio de una pauta que distingue el cumplimiento o la carencia de información. En el segundo caso, se evalúa el proceso de recepción y respuesta de solicitudes de información por medio de *clientes ocultos* que visitan las instituciones, realizan solicitudes de información y observan si las respuestas se ajustan a las normas y plazos legales establecidos. El ejercicio de evaluación que se describe a continuación se concentró exclusivamente en el ámbito de la transparencia activa.

A partir del año 2016, el Observatorio de Transparencia Regional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Temuco colabora con el Consejo para la Transparencia en la aplicación de estos instrumentos en municipios y otros organismos públicos de la región de la Araucanía —zona centro-sur de Chile—, así como en la realización de una serie de actividades vinculadas con investigación y difusión de políticas de transparencia.

Los investigadores del Departamento de Trabajo Social, vinculados al Observatorio de Transparencia Regional de la Universidad Católica de Temuco, contactaron con el Centro de Recursos y TICS para el Aprendizaje Inclusivo (CERETI). CERETI es unidad dependiente de la Vicerrectoría Académica y de la Dirección General de Inclusión y Acompañamiento de la Universidad Católica de Temuco, cuya misión es brindar apoyo a miembros de la comunidad universitaria que se encuentre en situación de discapacidad, su fin es promover la equidad de oportunidades y procurar reducir las barreras de acceso a la vida universitaria.

A través del CERETI se contactó a dos estudiantes universitarios en situación de discapacidad visual, quienes actuaron como voluntarios en el proceso de evaluación de la transparencia activa. Es importante considerar que se seleccionó a estudiantes universitarios con habilidades TIC fundamentales para sus procesos de aprendizaje, tales como uso de procesadores de texto, navegadores web, búsqueda de información, entre otras.

La visita al sitio web de SENADIS y al Portal de Transparencia⁵ de la institución se efectuó con la asistencia del *software* NVDA, que como se dijo anteriormente, es un

4 El Consejo para la Transparencia es un organismo público autónomo, creado al momento de promulgarse la legislación de transparencia en Chile. Su función es velar por el buen cumplimiento de la mencionada legislación y como parte de esta tarea efectúa diversos procesos de evaluación e investigación. Sitio web: <https://www.consejotransparencia.cl>.

5 Puede accederse a estos sitios web en las siguientes direcciones: <https://www.senadis.gob.cl/>; <http://transparencia.senadis.cl/>

software libre, lector de pantalla bajo licencia *GNU Public Licence*⁶, que funciona en Microsoft Windows. Este software, por medio de comandos, atajos de teclado, y de la conversión de texto en audio, permite utilizar diversas aplicaciones como Microsoft Office (Word, Excel, Power Point), así como los principales navegadores web (Microsoft Edge, Google Chrome y Firefox), entre otros programas computacionales.

La actividad de revisión consistió en una visita guiada al sitio web de SENADIS y a su Portal de Transparencia. La visita fue realizada el 6 de octubre del 2017 y se orientó a evaluar de forma general tanto la accesibilidad, como la posibilidad concreta de acceso a la información pública. Con relación al primer aspecto de la evaluación, se utilizaron como criterios los principios de accesibilidad definidos por SENADIS (2017, pp. 21-23), que se resumen a continuación:

Tabla 1

Principios de accesibilidad	Criterios de evaluación
Perceptibilidad	Disponibilidad del sitio para los sentidos del usuario. Disponibilidad de textos alternativos para contenido no textual. Facilidad para escuchar el texto distinguiendo aspectos por su relevancia.
Operabilidad	Posibilidad de controlar todas las funciones del sitio web desde el teclado. Disponibilidad de herramientas de ayuda para navegar y encontrar contenido.
Comprensibilidad	Legibilidad, comprensibilidad y previsibilidad del texto, la apariencia del sitio y la forma de utilizarlo. Disponibilidad de mecanismos de ayuda.
Robustez	Disponibilidad del contenido desde distintas plataformas — <i>tablets</i> , teléfonos móviles, computadores de escritorio— y mediante diversas tecnologías de apoyo.

Fuente: Elaboración propia basado en SENADIS, 2017.

Con relación al acceso a la información pública, se utilizó una pauta basada en la metodología de evaluación del Consejo de la Transparencia, denominada *Herramienta autoevaluación extranet*, que permite distinguir la disponibilidad de información de transparencia activa a partir de los criterios legales y de política pública establecidos.⁷ La intención original era evaluar todos los ítems de información, pero en la práctica el proceso de revisión mediante el *software* NVDA es considerablemente más prolongado en el tiempo y de mayor complejidad, por ello, se optó por evaluar los siguientes aspectos:

⁶ Las licencias de *software* libre, como la *GNU Public Licence*, permiten descargar y utilizar el programa sin costo para el usuario.

⁷ Para acceder a la *Herramienta autoevaluación extranet* del Consejo para la Transparencia se debe ingresar al siguiente link: <https://goo.gl/jGK7rd>

Tabla 2

Ítem generales	Subítems	Comprobación de accesibilidad
¿Está disponible el portal de Transparencia Activa en el sitio web de SENADIS?	¿Está el <i>banner</i> de transparencia en el sitio SENADIS? ¿Existe un formulario de solicitud de acceso a la información en el sitio de SENADIS?	¿Es accesible el <i>banner</i> de transparencia desde el <i>software</i> NVDA?
¿Hay información sobre estructura orgánica, facultades, funciones y atribuciones de cada una de las unidades u órganos internos en el sitio de Transparencia Activa de SENADIS?	¿Aparece el detalle del organigrama de la institución? ¿Aparece la descripción de facultades, funciones y atribuciones de cargos?	¿Es accesible la información sobre la estructura orgánica de SENADIS desde el <i>software</i> NVDA?
¿Está disponible la información sobre transferencias de recursos de SENADIS en la página de Transparencia Activa?	¿Existe un listado de transferencias de recursos detallado?	¿Es accesible la información sobre transferencias de recursos desde el <i>software</i> NVDA?
¿Hay información sobre actos y resoluciones con efectos sobre terceros en la página de Transparencia Activa?	¿Hay un listado de actos y resoluciones del organismo sobre terceros? ¿Hay información histórica sobre actos y resoluciones?	¿Es accesible la información sobre actos y resoluciones de SENADIS desde el <i>software</i> NVDA?
¿Está disponible la información sobre trámites del organismo en la página de Transparencia Activa?	¿Hay información sobre trámites del organismo y otros trámites?	¿Es accesible la información sobre trámites y otros trámites de SENADIS desde el <i>software</i> NVDA?
¿Hay información sobre participación ciudadana en la página de Transparencia Activa?	¿Se identifican mecanismos de participación ciudadana? ¿Hay información sobre cuentas públicas participativas? ¿Aparece la normativa general de participación ciudadana? ¿Hay información sobre el consejo de la sociedad civil?	¿Es accesible la información sobre participación ciudadana de SENADIS desde el <i>software</i> NVDA?
¿Está la información presupuestaria de SENADIS en la página de Transparencia Activa?		¿Es accesible la información sobre presupuesto de SENADIS desde el <i>software</i> NVDA?
¿Se encuentra información sobre los subsidios y beneficios de SENADIS en la página de Transparencia Activa?	¿Hay información sobre programas de subsidio, listado histórico de subsidios, y nómina de beneficiarios?	¿Es accesible la información sobre subsidios de SENADIS desde el <i>software</i> NVDA?

Fuente: Elaboración propia basada en la Herramienta extranet de autoevaluación de Transparencia Activa, del Consejo para la Transparencia.

Por medio de la visita guiada se pudo distinguir si los voluntarios podían navegar adecuadamente el sitio web de SENADIS, encontrar la información solicitada, y conocer si respondía a los parámetros de accesibilidad y transparencia, y a los criterios técnicos establecidos por la legislación. Para ello, se observó cualitativamente los comentarios expresados por los voluntarios durante el proceso de búsqueda de información (fueron grabados para su posterior análisis) y, para los casos en que la información no era accesible por medio de NVDA, se hizo un registro en cuadernos de campo.

3.1 Resguardos éticos

Es importante señalar que se informó a los estudiantes voluntarios de la naturaleza del ejercicio de evaluación y se estableció un mecanismo de consentimiento de su participación, así como de la grabación de la experiencia. Los estudiantes pudieron revisar los resultados de esta investigación antes del envío del artículo y sus apreciaciones fueron consideradas en este texto. Finalmente, se optó por mantener el anonimato de los voluntarios participantes.

4. Accesibilidad más allá de los estándares técnicos

Se presentan a continuación los principales resultados de la evaluación distinguiendo, en primer lugar, los hallazgos generales en torno a accesibilidad, para posteriormente concentrarnos en el ámbito de la transparencia activa.

4.1 Accesibilidad web en SENADIS y en el portal de Transparencia Activa

El sitio web de SENADIS y la información sobre transparencia activa presentan algunas barreras respecto al cumplimiento de las medidas de accesibilidad para personas en situación de discapacidad visual.⁸ En primer lugar, en relación a la *perceptibilidad* del sitio —disponibilidad de textos alternativos, facilidad para escuchar texto, distinguir elementos por relevancia—, los voluntarios tuvieron inconvenientes para distinguir contenidos asociados a enlaces gráficos y a la distribución de la página web, en la medida en que en el sitio web se privilegia un ordenamiento gráfico, con enlaces asociados a imágenes, más que una estructura de navegación que facilita el acceso mediante el *software* de lectura de pantalla. Una segunda cuestión en este ámbito es en relación a que algunos documentos disponibles en formato PDF (portable document format) no poseen texto reproducible en NVDA, sino que presentan documentos escaneados en formato de imagen digital y no cuenta con textos alternativos que faciliten su comprensión.

⁸ Con posterioridad a la realización del ejercicio de evaluación, el sitio web de SENADIS fue actualizado. La actualización incluyó un acceso para personas en situación de discapacidad, sin embargo, en esta nueva sección no hay información específica de transparencia.

En relación con la *operabilidad* —control de funciones por medio de teclado, herramientas de ayuda de navegación y búsqueda de información—, los voluntarios manifestaron dificultades en la búsqueda de contenido y en determinar dónde se encuentra la información. Esta complicación es más evidente en el Portal de Transparencia Activa, donde los contenidos son presentados en tablas, con una gran cantidad de enlaces en cada uno de ellos. Desde un lector de pantalla implica pasar de una celda a otra para la búsqueda de información, considerando que antes de avanzar a la siguiente, se debe leer todo el contenido existente, dando cuenta de que se ha privilegiado un diseño visual por sobre una navegación accesible.

Respecto al tercer criterio de evaluación: *comprensibilidad* —hace referencia a si el texto es legible y comprensible, la previsibilidad de la navegación y los mecanismos de ayuda—, es probablemente en este punto donde se presentan las mayores dificultades. Algunos de los contenidos solo están disponibles como enlaces gráficos, y como se comentará más adelante, determinados contenidos de transparencia activa únicamente están disponibles en un formato gráfico —PDF en formato imagen—, inaccesible para un *software* lector de pantalla ya que no se incorporan los correspondientes metadatos.

Como se comentó en el punto anterior, los voluntarios manifestaron complicaciones en relación a la previsibilidad de la navegación, especialmente debido a la utilización de tablas con múltiples enlaces en cada celda, por las que había que navegar una a una para encontrar información. Esto genera mayor tiempo de búsqueda y dificultades para volver a encontrar información ya consultada. Según expresa el voluntario 1:

Hay cosas para los lectores, como para las personas en general, la información debería ser más en columna que en tabla, o quizás una tabla pero que no tenga tanta información, con más de cuatro columnas no logro memorizar más información, las tablas deben estar más simplificadas.

Finalmente, el principio de *robustez* —disponibilidad en múltiples plataformas y tecnologías de apoyo— solo fue evaluado en relación al uso de tecnologías de apoyo, específicamente NVDA como tecnología de asistencia a la navegación. Al respecto puede señalarse que el sitio web es navegable por medio del *software*, aunque requiere algunos ajustes para una mejor utilización de tecnologías de asistencia, es decir, un sitio que disponga contenidos para ser analizados desde la lectura asistida y no desde el formato gráfico.

Las dificultades anteriores se vinculan principalmente con la distribución gráfica de contenidos de la página, lo que genera que quienes utilizan el reproductor NVDA presenten mayores complejidades para encontrar información. Por ejemplo, esto sucede en el enlace que permite acceder al Portal de Transparencia Activa para luego hacer uso de la página para la búsqueda de información. Según expresa el voluntario 1: «Los lectores están diseñados para leer ciertas estructuras, entonces si no están bien hechos no funciona, ya que el lector es como un robot».

En este mismo sentido, el voluntario 2 señaló que una de las principales dificultades que encontró fue que los enlaces que permitían el acceso a la información relevante estaban en botones e imágenes que dificultaban la navegación:

«[...] depende de la estructura de la página, entonces pasa que nos perdemos siempre. Es un tema de gráficos, el lector, por ejemplo [...], los enlaces son gráficos, todos los enlaces y encabezados son gráficos, entonces el lector dice gráficos-enlace, gráficos-enlace todo el rato [...] las páginas deben tener todo eso, pero con un orden, entonces tenemos que andar adivinando la estructura de la página.

Ello implica que, aunque se cumple formalmente con los principios de accesibilidad, en la práctica para una persona en situación de discapacidad visual, encontrar enlaces no solo lleva más tiempo, sino que se vuelve un proceso complejo, prolongado y tedioso. La información es publicada en un formato que reúne una gran cantidad, pero se privilegia el acceso visual, lo que genera dificultades para discriminar entre lo más relevante y aquello que no interesa —en la medida en que el *software* NVDA debe leerlo todo antes de pasar al siguiente ítem. Además, según la percepción de los voluntarios, está expresado en un lenguaje excesivamente técnico.

4.2 Evaluación de transparencia activa y accesibilidad

En esta sección se evalúa el cumplimiento de las exigencias legales sobre transparencia activa en el sitio web de SENADIS, así como su accesibilidad para personas en situación de discapacidad visual según la pauta previamente descrita en la tabla n.º 2.

Fue posible constatar la disponibilidad del Portal de Transparencia Activa con información específica de SENADIS. El acceso a este portal, desde el sitio web del SENADIS, se efectúa por medio de un enlace asociado a una imagen. Tal como se señaló previamente, esto permite acceder al portal usando NVDA, sin embargo, el proceso se hace más lento, ya que el *software*, antes de leer los datos del enlace, lo identifica como una imagen, demorando la navegación. El enlace conduce a la sección donde está disponible la información de transparencia activa con el formato estandarizado que utilizan todos los sitios de instituciones públicas en el país, que consta de diversas secciones organizadas en tablas, con múltiples enlaces a información en cada celda, en las cuales se describen los ítems de información establecidos por la ley de transparencia: estructura organizacional, transferencia de recursos, actos y resoluciones, trámites, participación ciudadana, presupuesto, y subsidios y beneficios.⁹

El primer punto examinado fue el de la estructura orgánica, que incluye el organigrama institucional y la descripción de facultades, funciones, atribuciones y cargos. Esta sección no estaba disponible, por lo que en este ítem no se cumplía con la exigencia de transparencia activa y tampoco fue posible comprobar su accesibilidad por medio de NVDA. En cuanto a la descripción de facultades, funciones y atribuciones, el lector NVDA reprodujo la información, aunque de una forma poco práctica. Según el voluntario 2: «[...] el orden no está bien establecido, es como que la información sí estuviese, pero no sé a qué corresponde, deja muchos cuadros en blanco».

⁹ En la reciente actualización del sitio web de SENADIS se incluyó en el portal de Transparencia dos videos tutoriales. El primero se presenta un resumen de los contenidos del portal de transparencia activa; y en el segundo se brinda información general sobre cómo efectuar una solicitud de información. La mayoría de los contenidos del portal de Transparencia se mantiene igual que cuando se efectuó la evaluación en octubre de 2017.

Respecto a las transferencias de recursos, la información se encontraba disponible, y fue posible acceder a ella mediante NVDA. Debido a la extensión de la información y al formato de tablas, los voluntarios tuvieron problemas para gestionar la información, especialmente debido a las necesidades de memorizar la ubicación de la información relevante entre las múltiples celdas de la tabla.

El tercer ítem evaluado fue el de actos y resoluciones con efectos sobre terceros, así como también la información histórica sobre resoluciones. Ambas informaciones se encontraban disponibles y fue posible acceder a ellas mediante NVDA, sin embargo, los voluntarios señalaron que resultaba difícil discernir debido a la extensión de cada ítem. Lo mismo ocurrió con el listado histórico de actos y resoluciones sobre terceros, en que los voluntarios afirmaron que no era posible de comprender la información debido al formato de tabla, la extensión y lenguaje técnico. Según el voluntario 2:

[...] tendría que estar hartado si quiero entender, pero son tablas que para poder acceder a ellas hay que saber de qué se tratan, lo que pasa es que al ver hay una diferencia [...] si bien nosotros podemos acceder a la información, pero las personas que ven pueden acceder de forma panorámica, tiene la capacidad de ver todos los títulos, nosotros no, porque nosotros tenemos que leer el texto completo e irlo entendiendo.

Respecto al cuarto ítem: trámites del organismo (tiene que ver con el acceso en línea a procedimientos que se pueden efectuar vía web), este tipo de gestiones se efectúan a través del portal ChileAtiende, sin embargo, el enlace no se encontraba operativo al momento de la consulta.¹⁰ Con relación a este punto, no se cumple con la normativa de transparencia y no fue posible comprobar accesibilidad por medio de *software*.

El quinto ítem evaluado fue la información sobre participación ciudadana. En el enlace sobre estos mecanismos la tabla fue reproducida por el lector NVDA y debido a su extensión breve fue accesible para los voluntarios. Respecto a la disponibilidad de la normativa de SENADIS sobre participación ciudadana, de forma automática se descarga un archivo PDF que se presenta en formato de imágenes digitalizadas que no pueden ser interpretadas por el lector de pantalla, por ello presenta problemas de accesibilidad. El Portal de Participación Ciudadana logró ser reproducido por el lector y comprendido por los voluntarios. La Cuenta Pública Participativa se encontraba operable, pero requiere de un tiempo considerable para que los voluntarios puedan comprender la información. El enlace al Consejo Consultivo es accesible desde NVDA, aunque la información es presentada en formato tabla que, como se ha venido indicando, dificulta la comprensibilidad y aumenta el tiempo de navegación.

En sexto lugar, se revisó la disponibilidad y accesibilidad de la información presupuestaria de SENADIS. El enlace conduce a una sección con información de la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile, sin embargo, este ítem no estaba operativo, por lo que no se cumplía con la exigencia legal de transparencia y no logró verificarse su accesibilidad.

¹⁰ ChileAtiende es un portal web desarrollado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, y está orientado a facilitar la realización de trámites en instituciones públicas. Actualmente permite efectuar más de 2.500 trámites. <https://www.chileatiende.gob.cl/>

Finalmente, en la información sobre subsidios y beneficios —se revisaron los enlaces a programas de subsidios y otros beneficios, el histórico de programas de subsidios y otros beneficios, y la nómina de beneficiarios de programas sociales en ejecución— se cumple con la disponibilidad de información pública, aunque con algunas dificultades de accesibilidad. Al igual que en secciones anteriores, los datos son presentados en tablas, algunas de ellas con grandes volúmenes de información. La mayor dificultad se presentó al navegar el ítem de la nómina de beneficiarios, debido al gran volumen de información disponible —desde el año 2008 a la fecha.

Como se ha señalado, la evaluación previamente descrita fue acompañada por un representante del Observatorio de Transparencia Regional de la Universidad Católica de Temuco. A partir de sus notas de campo de la actividad, se generó un registro de la experiencia que permite constatar que el apoyo informativo previo y durante el proceso de revisión de los sitios examinados resultó indispensable. Sin embargo, ello impide que se produzca un cumplimiento de una navegación autónoma y en igualdad de condiciones.

En resumen, la página de Transparencia Activa de SENADIS, presentó diversos incumplimientos con relación a la información que debiera estar disponible para dar cumplimiento a la ley n.º 20285, y presentó también dificultades de accesibilidad para personas en situación de discapacidad visual, especialmente en relación al principio de comprensibilidad.

5. Conclusiones y recomendaciones

La evaluación sobre accesibilidad y transparencia que se ha presentado puede situarse, en primer lugar, en el contexto del cumplimiento de los principios de igualdad de oportunidades que orientan leyes y políticas sobre discapacidad en Chile. Principios que deben considerarse por sobre el cumplimiento de los estándares técnicos.

Respecto al sitio web de SENADIS y específicamente al Portal de Transparencia Activa de esta institución, se pudo constatar la existencia de una serie de trabas y dificultades que limitan el acceso a sitios web de forma independiente, sin considerar en todos los casos un diseño universal, lo que podría producir dificultades para la participación y el diálogo social en igualdad de oportunidades para las personas en situación de discapacidad visual.

Otro elemento relevante de considerar es que, aunque se cumplan con estándares técnicos, en la experiencia de los usuarios en situación de discapacidad visual se manifiestan dificultades de acceso. Se pudo constatar que, enlaces asociados a imágenes gráficas y contenidos informativos presentados en tablas son accesibles, pero con limitaciones de perceptibilidad y comprensibilidad, además de la demora temporal de los procesos de navegación.

El derecho de acceso a la información pública, y los principios que lo orientan —facilitación y no discriminación— deben ser interpretados como derechos ciudadanos para la participación política. En este sentido, los límites de accesibilidad a la información de transparencia hacen que las personas en situación de discapacidad

visual no estén en igualdad de oportunidades para informarse y participar adecuadamente de la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

La evaluación de los principios de igualdad de oportunidades y de los criterios técnicos aparece como una preocupación central, que puede extenderse a la evaluación de otros ámbitos de protección legal y de política pública. Aparece como necesario evaluar las condiciones de accesibilidad para las personas en situación de discapacidad visual —así como de otros grupos sociales— en los ámbitos de postulación de proyectos, participación ciudadana, regulación del lobby, entre otros. Durante el proceso de retroalimentación de los resultados de investigación con los voluntarios de CERETI, ellos además incluyeron los procesos de votación que en Chile implican el voto en formato braille y el voto asistido, especialmente respecto a la evaluación del cumplimiento del principio de autonomía.

Finalmente, en cuanto al acceso de información, y considerando que ya han pasado diez años desde la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Chile, es indispensable mejorar las condiciones de accesibilidad a la información pública, mediante accesos diferenciados y adaptados para diversas situaciones de discapacidad y que procure señalar formas alternativas de acceder a información.

6. Referencias

- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. (2015). *Estudio Nacional de Transparencia. Séptima Edición. Análisis de Resultados*. Santiago de Chile, Chile: Consejo para la Transparencia. Recuperado de <https://goo.gl/E3HmGS>
- COORDINACIÓN DE ACCESIBILIDAD, SERVICIO NACIONAL DE DISCAPACIDAD. (2017). *Accesibilidad web en Chile. Guía técnica para la implementación de sitios web accesibles*. Santiago de Chile, Chile: Servicio Nacional de Discapacidad, Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de <https://goo.gl/YpkkQL>
- CUEVAS, H. (2013). El gobierno de los sordos: el dispositivo educacional. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 33(3), 693-713. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000300006>
- DARCY, S., Maxwell, H., y Green, J. (2016). Disability citizenship and independence through mobile technology? A study exploring adoption and use of a mobile technology platform. *Disability & Society*, 31(4), 497-519. <https://doi.org/10.1080/09687599.2016.1179172>
- GIDDENS, A. (1982). *Profiles and critiques in social theory*. Londres, Inglaterra: Macmillan.
- GULDVIK, I., Askheim, O. P., y Johansen, V. (2013). Political citizenship and local political participation for disabled people. *Citizenship Studies*, 17(1), 76-91. <https://doi.org/10.1080/13621025.2013.764219>
- GULDVIK, I., y Lesjo, J. H. (2014). Disability, social groups, and political citizenship. *Disability & Society*, 29(4), 516-529. <https://doi.org/10.1080/09687599.2013.831746>

- LID, I. M. (2015). Vulnerability and disability: a citizenship perspective. *Disability & Society*, 30(10), 1554-1567. <https://doi.org/10.1080/09687599.2015.1113162>
- MANCEBO CASTRO, M. (2016). El accionar colectivo en torno a la discapacidad en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(spe), 79-98.
- MARSHALL, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- MEEKOSHA, H., y Dowse, L. (1997). Enabling Citizenship: Gender, Disability and Citizenship in Australia. *Feminist Review*, (57), 49-72.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Establece normas para la plena integración social de personas con discapacidad, 19284 Ley § (1994)*. Recuperado de <https://goo.gl/Uu7a6y>
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, 20422 Ley § (2010)*. Recuperado a partir de <https://goo.gl/EQ9q2z>
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Aprueba norma técnica sobre sistemas y sitios web de los órganos de la administración del Estado, 1 Decreto § (2015)*. Recuperado de <https://goo.gl/4fYfXq>
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. (sitio web, s. f.). *ChileAtiende* [Gubernamental]. Recuperado 31 de marzo de 2018, a partir de <https://www.chileatiende.gob.cl/>
- NOYA MIRANDA, F. J. (1997). Presentación: ciudadanía y capital social. Estudio preliminar en torno a ciudadanía y clase social, de T. H. Marshall. *Reis*, (79), 267-295. <https://doi.org/10.2307/40184016>
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Sobre acceso a la información pública, 20285 Ley § (2008)*. Recuperado de <https://goo.gl/x73G8Y>
- SIMÃO, J. B., y Rodrigues, G. (2005). Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. *Ciência da Informação*, 34(2), 81-92. <https://doi.org/10.1590/S0100-19652005000200009>
- TITCHKOSKY, T. (2003). Governing Embodiment: Technologies of Constituting Citizens with Disabilities. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers Canadiens de Sociologie*, 28(4), 517-542. <https://doi.org/10.2307/3341840>
- UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO. (sitio web, s. f.). *CERETI - Centro de recursos y TICs para el aprendizaje inclusivo* [Universidad]. Recuperado 2 de marzo de 2018, a partir de <http://cereti.uct.cl/>
- WORLD WIDE WEB CONSORTIUM (W3C). (sitio web, s. f.). World Wide Web Consortium (W3C) [Organismo Internacional]. Recuperado de <https://www.w3.org/>