

ELEMENTOS ESTRUCTURALES QUE LIMITAN EL DESARROLLO DE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO EN CHILE^{1,2}

CAROLINA MATURANA ZÚÑIGA

Consejo para la Transparencia, Chile
cmaturana@consejotransparencia.cl

DANIELA MORENO TACCHI

Consejo para la Transparencia, Chile
dmoreno@cplt.cl

El artículo muestra las dificultades existentes en Chile para avanzar hacia el desarrollo de una cultura de la Transparencia en el sector público, en el marco de las reformas de gobernanza, usando datos del Estudio Nacional de Funcionarios del Consejo para la Transparencia. Los resultados dan cuenta que existen profundas diferencias en términos del conocimiento, la valoración y las expectativas sobre las políticas de gobernanza, según el nivel jerárquico, la región, las funciones y el sistema contractual al que están adheridos los funcionarios. Así, para avanzar hacia una cultura de la transparencia en el sector público, es necesario reconocer que las reformas legislativas —más allá de la calidad de las normas— no son suficientes si el proceso de implementación de las mismas es débil. Además, los hallazgos permiten identificar elementos del proceso de instalación de esta política pública que pueden mejorarse, así como también, que pueden servir como elementos a considerar en la aplicación de este tipo de normas en otros países.

Palabras clave: Transparencia, funcionarios públicos, burocracia, gobernanza.

-
- 1 Carolina Maturana Zúñiga, Jefa de la Unidad de Estudios y Publicaciones del Consejo para la Transparencia. Socióloga de la Universidad Católica de Chile y msw de Washington University in St. Louis, MO, USA.
 - 2 Daniela Moreno Tacchi, Directora de Estudios, Consejo para la Transparencia. Cientista Político y Magister en Instituciones y Procesos Políticos de la Universidad Católica de Chile.

STRUCTURAL ELEMENTS THAT LIMIT THE DEVELOPMENT OF TRANSPARENCY IN THE PUBLIC SECTOR OF CHILE

This article is focused on the identification of elements among the organizational and hierarchical bureaucratic structures that limit the development of transparency in Chile. Based on data from the National Study of Public Servants, held by Consejo para la Transparencia in Chile, the results show important differences on knowledge, valuation of transparency and expectations about governance reforms based on elements of the hierarchical structures. Then to advance toward a culture of transparency, it is necessary to acknowledge that legal reforms are not enough, if the implementation process is weak. These results can help to improve the implementation process and serve as example for other countries.

Keywords: Transparency, public servants, burocracy, governance.

INTRODUCCIÓN

La expansión de la legislación en materia de acceso a la información alrededor del mundo busca generar cambios culturales en los funcionarios públicos y los ciudadanos para promover la participación, el control social y la rendición de cuentas (Banisar, 2005), pero la evidencia sobre su real impacto, los procesos de implementación y la aplicación de las normas, ha resultado más bien contradictoria y poco conclusiva (Lindstedt & Naurin, 2010; Park & Blenkinsopp, 2011; Grimmelikhuijsen & Meijer, 2012; Cuccinello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen, 2016). Por ejemplo, Grimmelikhuijsen y Meijer (2014), en su investigación de carácter experimental, mostraron limitados efectos de la exposición de los ciudadanos a mayores niveles de información y con mayor calidad, en las percepciones de los ciudadanos sobre las instituciones públicas. Por otra parte, datos a nivel nacional en Chile han mostrado que el conocimiento y las expectativas ciudadanas en relación al Derecho de Acceso a la Información Pública están asociados a mayores niveles de confianza en el sector público, así como a mejores percepciones sobre la relación entre los ciudadanos y el sector público (Maturana, 2015).

A pesar de la falta de evidencia empírica, en la arena política, la idea de que el acceso a la información se instaló en el escenario público expresada por Banisar en el año 2005 —en su trabajo “El irresistible surgimiento de un Derecho”— sigue siendo válida entre los agentes políticos y las organizaciones de la sociedad civil en el mundo. Desde distintas veredas, organizaciones nacionales e internacionales buscan promover la protección legal del acceso a la información pública y vigilar o fiscalizar su implementación. Estos esfuerzos se apoyan fuertemente en organizaciones internacionales —como el Banco Mundial, OECD o Transparencia Internacional— quienes ven la necesidad de la promoción de este derecho como una herramienta para mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción. De acuerdo con el *Global Right to Information Rating* (2017, Ranking Global de Derecho de Información), más de 105 países han aprobado leyes de acceso a la información —46 de ellas en la última década— y se espera que este número aumente en los próximos años.

Considerando el valor político y los esfuerzos internacionales para aumentar la transparencia, es relevante abordar algunos elementos centrales que limitan y condicionan las posibilidades de profundizar sus efectos. Algunos de estos elementos

son la corrupción, los crecientes niveles de desconfianza en las instituciones públicas y la persistencia de bajos niveles de conocimiento sobre el Derecho de Acceso a la Información entre los ciudadanos en países que han aprobado legislaciones en la materia (MORI Research, 2015).

En este contexto, la transparencia ha emergido con fuerza como una demanda social para enfrentar los desafíos políticos y de funcionamiento del sector público generados por la pérdida de legitimidad de la democracia contemporánea (Lagos, 2016). En el caso de Chile, tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos perciben una relación deteriorada entre las personas y el aparato público, el que es percibido por la población como distante, poco cooperador y marcado por prácticas de maltrato y en algunos casos, discriminación; todas estas percepciones refuerzan ideas negativas sobre el sector público, así como la demanda por mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas (CPLT, 2015b).

1. TRANSPARENCIA COMO REFORMA DE GOBERNABILIDAD

Las demandas sociales para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas —basadas en la idea de que son herramientas para la prevención de la corrupción y la mejora de las dinámicas del vínculo entre la ciudadanía y las instituciones públicas—, están crecientemente alineadas con el trabajo de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, las que han estado promoviendo reformas de gobernabilidad en países en desarrollo alrededor del mundo durante más de dos décadas (World Bank, 2008). Uno de los principales esfuerzos de las reformas de gobernabilidad, ha sido el desarrollo de programas anticorrupción, donde medidas asociadas a la transparencia juegan un rol importante (OECD, 2015; World Bank, 2008, Dale, Vella & Potts, 2014). Estas reformas también se asocian a iniciativas dedicadas a aumentar la rendición de cuentas y la responsabilidad de los agentes públicos, así como el control social y la participación. De esta forma, la transparencia no sólo se encuentra a la base de otras reformas políticas (Fuenmayor, 2004; Banisar, 2005), sino que también es un estándar necesario para esas reformas. En otras palabras, transparencia y rendición de cuentas, contribuyen al correcto alineamiento de los intereses y los actores concurrentes para la aprobación, implementación, mantenimiento y profundización de las reformas de gobernanza (OECD, 2015).

Las experiencias exitosas y fallidas de implementación de reformas de gobernanza, han permitido a los actores relevantes de las decisiones en políticas públicas aprender que las soluciones puramente tecnocráticas no pueden ser implementadas de manera exitosa sin la consideración de la complejidad de las condiciones sociopolíticas y económicas, por ende, es posible indicar que estas reformas requieren *el correcto alineamiento de los ciudadanos, stakeholders y la vocería de las mismas* (World Bank, 2008, p. 1). Así, es relevante reconocer que el camino para esos cambios está lleno de obstáculos, muchos de ellos generados por vicios del sistema que va instalando prácticas y cuotas de poder para algunos sectores, así que aunque las reformas de gobernabilidad están orientadas a cambiar las reglas y el orden social existente, así como a ayudar a la mayor parte de las personas, éstas en su mayoría requieren de una mayor participación ciudadana para su funcionamiento. Sin embargo, es posible observar que es poco probable que la población en general sea igual de organizada, movilizadora o activa, que aquellos que podrían perder con estas reformas, como ciertos grupos que manejan poder político, gremios empresariales, o grupos profesionales, tendencia que ha sido observada en diferentes latitudes alrededor del mundo (Odugbemi & Jacobson, 2008).

El trabajo de Odugbemi & Jacobson (2008) identificó algunos desafíos claves para las reformas de gobernanza y sus líderes, entre ellos destacan: desarrollar un análisis político adecuado, asegurar un despliegue comunitario que permita identificar a los *stakeholders* más importantes, construir coaliciones que promuevan los cambios, transformar visiones hostiles en apoyos, promover la demanda por rendición de cuentas de los ciudadanos y ganar el apoyo de los funcionarios de nivel intermedio. Estos dos últimos desafíos están asociados fuertemente a la etapa de implementación de políticas públicas y pueden identificarse claramente en el proceso de operación de las reformas orientadas a la promoción de la transparencia a través del acceso a la información pública, ya que ambos son los principales actores que interactúan en el momento de ingreso de una solicitud ciudadana de información a una institución pública. Basándose en la experiencia acumulada de 12 países de América Latina, el rol de los funcionarios públicos y la búsqueda activa de información de parte de los ciudadanos, son el combustible que permite a las reformas de acceso a la información surgir, mejorar y crecer (Red de Transparencia y Acceso a la Información, 2014; De la Fuente, 2016).

2. DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Al margen de los elementos políticos que restringen la implementación de las reformas de gobernanza, el acceso a la información también enfrenta algunos riesgos específicos. Éstos están concentrados en la fase de instalación de las herramientas que las instituciones públicas deben incorporar, los mecanismos de aplicación de la norma y las prácticas habituales del sistema burocrático. Desde la perspectiva comunicacional, estos riesgos son la irrelevancia del acceso a la información en la percepción ciudadana, la intangibilidad de los beneficios de la Ley y un uso del Derecho concentrado principalmente en las elites sociales y políticas (CPLT, 2012). Estos riesgos se potencian recíprocamente, ya que la irrelevancia —referida a la falta de conocimiento social en la materia— puede derivar en bajos niveles de uso real; luego, la intangibilidad deja en evidencia las dificultades existentes para difundir y explicar claramente el valor público de la transparencia —tanto desde la lógica del fortalecimiento de la democracia, como en casos más concretos, como el beneficio a los ciudadanos—; finalmente, ambos problemas pueden ser aún más profundos si sólo los grupos de elite ejercen este derecho a lo largo del tiempo. De esta manera, la falta de capacidad para enfrentar estos riesgos puede dañar seriamente la legitimidad de las políticas de transparencia entre los ciudadanos, y también, entre los miembros de la administración pública (CPLT, 2012). En este escenario, para impulsar y promover el acceso a la información pública es necesario potenciar un cambio cultural en las instituciones públicas y sus funcionarios. De acuerdo a Yang (2005), ellos tienen la responsabilidad de servir como iniciadores de la confianza, tanto para reestablecerla como para mantenerla.

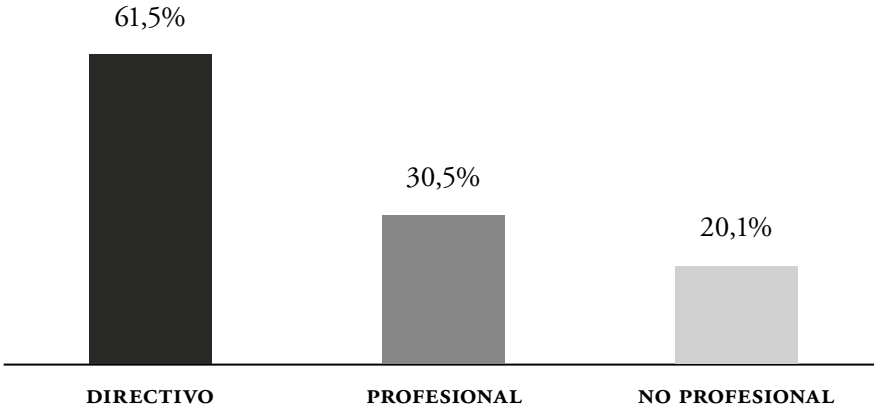
Bajo una mirada institucional es posible identificar otras limitaciones para la implementación efectiva de reformas de gobernanza. Primero, como estas reformas están usualmente orientadas a establecer relaciones más dinámicas entre los ciudadanos y su Gobierno, enfrentan desafíos importantes al enfrentarse a las estructuras burocráticas tradicionales, en las cuales están instalados con mucha fuerza algunos principios del sistema. Por ejemplo, los beneficios de contar con una estructura jerárquica de autoridad, lo que aporta mayores niveles de control; un modelo de gestión basado en reglas, que aportaría mayor consistencia; y un sistema de procedimientos que define claramente posibles situaciones de trabajo (Udy, 1959; Merton, 1954; Hall, 1963).

En segundo lugar, la discusión sobre los cambios en el funcionamiento de las estructuras burocráticas, así como la implementación de reformas de gobernanza, usualmente, queda limitada a las autoridades políticas y a los círculos académicos e intelectuales que las rodean. Dentro de ese círculo, se discute la conveniencia y los riesgos de aplicar nuevos modelos para mejorar la gestión pública. De hecho, es posible observar varios cambios de foco en la perspectiva de funcionamiento del sector público, el que ha ido cambiando desde el modelo burocrático tradicional a las tendencias actuales basadas en las ideas de participación y co-creación (Hirst, 1994; World Bank, 2008), pero el problema de estas discusiones es que se encuadran en el nivel más alto del sistema, por lo cual, aunque buscan mejorar la participación social, la calidad de los servicios públicos, la calidad de las decisiones de política pública y fortalecer la democracia, la discusión sobre los principios, motivaciones y potencial social de los cambios propuestos, no llegan a todos los miembros del sistema público. Por ello, su impulso se pierde en la inercia de la burocracia tradicional.

Basándose en las estructuras jerárquicas de la administración pública, es posible identificar que uno de los riesgos para consolidar el valor de la transparencia, parece ser la desconexión entre los esfuerzos institucionales en materia de legislación, promoción de iniciativas de gobierno abierto y de rendición cuentas, con las prácticas cotidianas de los funcionarios públicos y los ciudadanos. Este fenómeno se acentúa, ya que usualmente los esfuerzos orientados a promover una mejor gobernanza están enfocados en los actores externos, especialmente aquellos con mayor grado de organización, como *stakeholders* y sociedad civil organizada, pero existe poca consideración y atención a la relevancia de incorporar a todos los funcionarios del sistema público en estos procesos. Una clara expresión de este fenómeno se puede constatar al observar la cantidad de recursos y tiempo dedicado a promover los principios y fundamentos de la Ley de Transparencia. En el caso de Chile, solamente 26% de los funcionarios indica haber recibido algún tipo de capacitación sobre el tema de la transparencia, y además, el acceso a esas instancias de aprendizaje está claramente diferenciado por nivel jerárquico.

% de funcionarios que han recibido capacitación en temas de transparencia y acceso a la información

(% respuestas sí, dentro de cada nivel jerárquico)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL V ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS

Sin un adecuado proceso que permita promover en los funcionarios públicos mayor conciencia sobre el significado y las oportunidades del acceso a la información pública, el riesgo es la erosión y la pérdida de legitimidad de los principios de transparencia en la administración pública. En este contexto, es importante considerar que dadas las estructuras y el funcionamiento del sistema burocrático, funcionarios de nivel medio o bajo, reciben de manera constante una multiplicidad de demandas para mejorar su desempeño y cumplir con regulaciones específicas, las cuales no les son presentadas de manera comprensiva. Esta constante imposición de normas y estándares, no les permite procesar, priorizar, entender e incorporar los principios de cualquier reforma de gobernanza, ya que éstas quedan subsumidas en una multiplicidad de órdenes administrativas de distinta naturaleza. Así, la discusión sobre la relevancia y las potenciales implicancias de estos cambios se vuelve invisible para ellos, lo que dificulta la efectiva implementación de las mismas. Si se parte de la base que las reformas de gobernanza buscan crear nuevas relaciones entre los ciudadanos y las instituciones, mantener al segmento de los funcionarios de nivel medio o bajo, que efectivamente interactúa diariamente con el público, al margen de la discusión filosófica, política y ética respecto de estos temas, menoscaba la capacidad real del sistema de generar cambios en las prácticas cotidianas del servicio público.

En el caso de las regulaciones de acceso a la información, los funcionarios de los escalafones más bajos, especialmente aquellos que atienden público, son un factor determinante del éxito de esta política pública, ya que ellos generan la interacción con los ciudadanos. Entonces, su comprensión y sus percepciones sobre transparencia definirán su disposición para ayudar a los solicitantes de información pública, así como también para entregar o negar la información solicitada.

La relevancia del rol de los funcionarios en la implementación de la Ley de Transparencia en Chile fue claramente identificada por el Consejo para la Transparencia en el año 2010 y sirvió de base para la construcción del Índice de Acceso a la Información Pública (ITAI) (CPLT, 2013; Pefaur y Moreno, 2016). Este modelo identifica que el acceso a la información implica acciones individuales e interacciones entre tres actores: ciudadanos que necesitan estar al tanto de sus derechos en relación al acceso a la información y habilitados para usarlo (CPLT, 2015a); instituciones públicas preparadas para recibir y responder de manera efectiva las demandas de información; y el órgano garante que promueve y vela por la correcta aplicación de la norma a través de la solución de casos presentados por incumplimiento de la Ley. Así, sobre la base de estos principios, el ITAI mide el porcentaje de avance alcanzado de la implementación de la política de transparencia en Chile, en relación con los requerimientos y condiciones que se necesita cumplir para alcanzar una situación ideal. La Tabla 1 muestra las dimensiones del modelo que se concentran en el avance de estos principios entre ciudadanos y funcionarios públicos.

Tabla 1: Dimensiones del ITAI

DIMENSIONES	VARIABLES	NIVEL ESPERADO	FUENTE
Ciudadanos	Conocimiento	Nivel básico sobre la Ley y el órgano garante (CPLT).	Estudio Nacional de Transparencia (CPLT, 2016)
	Valoración	Percepciones generales sobre el valor del acceso a la información, su utilidad y contribución para mejorar la participación y prevenir la corrupción.	
Instituciones Públicas	Conocimiento	Nivel intermedio de conocimiento sobre la Ley y el órgano garante, así como también sobre los procedimientos asociados al ejercicio del Derecho.	Estudio Nacional de Funcionarios Públicos (CPLT, 2016b)
	Valoración	Percepciones generales sobre el valor de la transparencia, su utilidad, su contribución a prevenir la corrupción y mejorar la participación y la valoración costo-beneficio.	
	Capacidades	Desempeño institucional reflejado en los resultados de fiscalización en Transparencia Activa y Solicitudes de Información.	Resultados de procesos de fiscalización (CPLT, 2016c)
Uso real del Derecho	Razón entre solicitudes de información y reclamos al CPLT.		Fuentes estadísticas internas del CPLT
	Razón entre visitas a Transparencia Activa y reclamos al CPLT.		

FUENTE: CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, 2016.

De acuerdo al modelo, para alcanzar un alto nivel de implementación de la política de transparencia en el país es necesario que tanto los ciudadanos como los funcionarios tengan un nivel básico de conocimiento sobre el Derecho de Acceso a la Información y los mecanismos que lo protegen, así como también cierto nivel de valoración del mismo. Ahora, enfocándose en el objetivo de este documento, es necesario poner especial atención en las variables asociadas a los funcionarios públicos. Aquí, es importante observar, por una parte, la capacidad real que tienen para guiar a los ciudadanos en el acceso a la información, y por otra parte, su nivel de adhesión a los principios de la transparencia, los que promueven mayores rangos de apertura al contribuir a una mejor disposición para tratar los requerimientos de información de manera efectiva y oportuna. Cuando ambos elementos concurren, es posible identificar algunos destellos del desarrollo de una cultura de transparencia entre los funcionarios públicos.

3. METODOLOGÍA

Reconociendo la relevancia del rol y los aspectos culturales asociados al éxito de las políticas de transparencia, en Chile el Consejo para la Transparencia, ha desarrollado el Estudio Nacional de Funcionarios, un estudio único en su tipo, basado en una muestra representativa de funcionarios públicos. Este estudio se desarrolla de manera anual y mide percepciones, opiniones y el compromiso de los funcionarios con la transparencia, a modo de entender la penetración cultural de estos principios en la administración pública del país (Statcom, 2016).

La principal innovación metodológica de este estudio es la construcción del marco muestral, el que usa como base la aplicación de la Ley de Transparencia en 3 etapas:

1. Para la identificación de la cantidad de funcionarios públicos en total y su distribución por institución a lo largo del país, se obtiene información de los órganos de la administración central de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), la cual se solicita a través de los mecanismos contemplados en la Ley 20.285, ya que es usada para generar su Reporte de Recursos Humanos³, documento que

³ Para acceder a los datos de recursos humanos de DIPRES visitar <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-23222.html>

contiene información agregada (DIPRES, 2015). Por su parte, la información de los Municipios se obtiene, fundamentalmente, desde SINIM⁴ (Sistema Nacional de Información Municipal), el cual mantiene esta información publicada de manera permanente. Por ende, no es necesario realizar una solicitud de acceso a la información. En ambos casos se logra identificar la cantidad de funcionarios por institución, región y estamento.

2. La segunda etapa del diseño muestral se basa en la información disponible a través de los sitios de Transparencia Activa —donde cada institución debe publicar su nómina de funcionarios, especificando su estamento, región de desempeño y su profesión—. Con estos datos se pueden identificar al azar los funcionarios que cumplen los requisitos definidos en la etapa 1 (región y estamento).
3. Finalmente, en cada institución donde hay funcionarios seleccionados se establece una vinculación a través de su Enlace de Transparencia⁵, que ayuda a contactar a los seleccionados para la gestión de las encuestas.

Las encuestas se aplican mayoritariamente *online*, pero el año 2016, se innovó la metodología, complementando con la aplicación de encuestas presenciales a los funcionarios del segmento no profesional, quienes por la naturaleza de sus funciones se mantienen menos conectados a Internet a lo largo de su jornada laboral. El año 2016 se alcanzó un total de 1.327 casos, que corresponde a un error del 2,7% con 95% de confiabilidad.

Para entregar una visión completa sobre los elementos del sistema burocrático que limitan el desarrollo de una cultura de transparencia entre los funcionarios, en este trabajo identificamos 5 variables que describen sus características: 1) Nivel jerárquico, variable basada en el modelo muestral que identifica a los funcionarios como directivos = 1, profesionales = 2 o no profesionales = 3; 2) Posiciones de servicio a los usuarios, donde diferenciamos entre los funcionarios que atienden público como actividad principal = 1, versus aquellos que no lo hacen, o lo hacen

⁴ Para acceder a SINIM visitar www.sinim.cl

⁵ Funcionario designado como el responsable de las tareas de transparencia en cada institución y de mantener una comunicación con el Consejo para la Transparencia.

esporádicamente = 0; 3) Afiliación Institucional, desde el diseño muestral se diferencian los funcionarios de la Administración Central = 0 y los que trabajan en Municipalidades = 1; 4) Región, que puede ser Metropolitana = 1 o regiones = 0; 5) Tipo de Contrato, bajo la regulación chilena, los funcionarios públicos pueden tener 4 tipos distintos de contrato, los clasificamos en 2 grupos: contratos permanentes (planta, contrata, código del trabajo) = 1 y contratos temporales (honorarios) = 0.

En términos de los elementos que propician el avance de la transparencia entre los funcionarios públicos, observamos 4 dimensiones:

1. **Conocimiento de la regulación y los mecanismos asociados al ejercicio del Derecho.** Variable que se construyó como un indicador en base a las siguientes preguntas: ¿Conoce la Ley de Transparencia?; ¿ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?; ¿podría indicarle a un ciudadano el lugar apropiado para solicitar información, la sección adecuada de la página web para solicitar información, los plazos de respuesta de las solicitudes, y la sección de Transparencia Activa? Cada pregunta se usa de manera dicotómica, asignando valor = 1 a las respuestas afirmativas. Así, la variable conocimiento varía de 0 a 6. Para el análisis, las categorías 5 y 6 fueron agrupadas para mostrar alto conocimiento y se le dio el valor = 1, mientras que al resto de las categorías se les dio el valor = 0. Esta dimensión, además, considera el acceso a capacitación en materia de transparencia con valores 1 = sí, 0 = no.

2. **Valoración general de la Transparencia.** Se mide a través de 3 variables sobre la percepción y relevancia de este tema: 1) evaluación sobre la existencia de la Ley (escala de 1 a 10); 2) percepción de la utilidad de la Ley (escala de 1 a 10), ambas variables se usan como dicotómicas en 2 categorías, mostrando altos niveles de valoración = 1, asociados a las respuestas que van de 7 a 10, y asignando valor = 0 al conjunto de los otros valores. La tercera variable mide la percepción sobre si el acceso a la información es una herramienta para mejorar la democracia. Ésta se construyó basándose en las respuestas Sí = 1/No = 0 a las siguientes preguntas: ¿ud. considera que, para los ciudadanos, el acceso a la información pública es: a) útil, b) necesario, c) previene la corrupción, d) mejora la probidad, e) fomenta la participación ciudadana, e) mejora la gestión pública?. Así, esta variable obtiene valores entre 0 y 6, por ende, los valores 5

y 6 muestran altos niveles de valoración y reciben el número 1, mientras que el resto reciben el indicador 0.

3. **Percepciones sobre los costos y beneficios de la transparencia.** Esta dimensión se explora usando la pregunta: Le pedimos indicar en una escala del 1 al 10, en donde 1 es “mayores costos” y 10, “mayores beneficios”, el lugar en la relación costos/beneficios que Ud. asocia a la implementación de la Ley de Transparencia para los siguientes casos: Para los servicios e instituciones públicas en general; para la institución o servicio en el cual Ud. trabaja, para los funcionarios públicos, para los ciudadanos. En este caso, se utilizan los valores de la media para cada respuesta.
4. **Reformas y cambios de gobernanza.** Esta dimensión incluye lo que los funcionarios entienden como su mandante, a través de la pregunta: ¿A su juicio, los principales compromisos y obligaciones de un funcionario público se establecen con: El Estado = 1, el gobierno = 2, sus superiores jerárquicos = 3, los ciudadanos = 4? Esta dimensión también incluye medidas de la inclinación de los funcionarios a aceptar reformas de gobernanza, como aquellas orientadas a promover la ética, el acceso a la información y el gobierno abierto, las respuestas se clasifican en relevante = 1 y no relevante = 0 en cada una de ellas.

4. RESULTADOS

Dado que la hipótesis de trabajo es que las condiciones estructurales del sistema burocrático limitan la expansión de los principios de transparencia entre todos los funcionarios, exploramos cómo estas condiciones se relacionan con el conocimiento sobre la legislación y funcionamiento del sistema de transparencia, así como las condiciones de acceso a la capacitación. La Tabla N°2 muestra la asociación entre las variables independientes y aquellas asociadas a conocimiento y capacitación.

Tabla 2: Distribución de las variables de conocimiento en relación a las variables independientes

		% CON ALTO CONOCIMIENTO	% CON ACCESO A CAPACITACIÓN
Nivel Jerárquico	Directivo	71,9%*	61,5%*
	Profesional	35,4%*	30,5%*
	No Profesional	20,5%*	20,1%*
Atiende Público	No	29,9%	27,4%
	Sí	26,1%	23,1%
Tipo de institución	Municipalidad	41,2%*	38,8%*
	Gobierno Central	26,1%	23,3%
Región	Regiones	27,8%	23,0%
	Metropolitana	30,6%	31,2%
Tipo de contrato	Temporal	27,5%	24,2%
	Permanente	31,1%*	29,3%*
* Chi-Cuadrado significativo a 0,05, además las diferencias de proporciones fueron testeadas usando z con resultados similares.			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL V ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS

En línea con la hipótesis, los resultados muestran un importante descenso en el nivel de conocimiento y acceso a la capacitación en la medida en que baja el nivel jerárquico de los funcionarios, también existen diferencias importantes por tipo de contrato, existiendo mayor conocimiento en aquellos funcionarios permanentes. Por otra parte, las variables región y atención de público, aunque siguen la tendencia esperada, no muestran diferencias significativas. En el caso del tipo de institución, la variable se mueve en dirección opuesta a nuestra hipótesis, ya que los funcionarios municipales muestran mayores niveles de conocimiento y acceso a la capacitación sobre transparencia y los mecanismos de funcionamiento del acceso a la información.

La Tabla N°3 muestra que en el caso de la valoración de la transparencia se observan diferencias por el ámbito de la valoración que se mide. La valoración de la existencia del acceso a la información, así como su contribución para mejorar la democracia, alcanzan valores sistemáticamente más altos que la percepción respecto a la utilidad de la transparencia. Más allá de las cifras globales, se observa que las variables del modelo permiten evidenciar diferencias significativas en la valoración de la existencia del acceso a la información entre funcionarios de distintas características en el espacio de la burocracia. También se constatan diferencias por nivel jerárquico, atención de público y región respecto de la percepción de utilidad. Por otra parte, destaca que respecto de la percepción de la transparencia para mejorar la democracia, sólo la atención de público genera diferencias, siendo quienes cumplen esta función quienes presentan una mejor valoración.

Tabla 3: Distribución de las variables de valoración en relación a las variables independientes

		% ALTA VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN	% ALTA VALORACIÓN DE LA UTILIDAD DE LA TRANSPARENCIA	% ALTA VALORACIÓN DE LA TRANSPARENCIA PARA MEJORAR LA DEMOCRACIA
NIVEL JERÁRQUICO	Directivo	81,8%*	57,4%*	81,7%
	Profesional	74,3%*	66,3%*	80,1%
	No Profesional	66,8%*	49,2%*	83,1%
ATIENDE PÚBLICO	No	73,5%*	59,5%*	79,5%
	Sí	63,8%	49,3%	88,5%*
TIPO DE INSTITUCIÓN	Municipalidad	78,0%*	58,0%	83,0%
	Gobierno Central	69,2%	56,5%	81,4%
REGIÓN	Regiones	67,8%	52,7%	82,9%
	Metropolitana	75,9%*	63,0%*	80,0%
TIPO DE CONTRATO	Temporal	67,9%	58,4%	82,1%
	Permanente	75,5%*	54,4%	81,1%
*Chi-Cuadrado significativo a 0,05, además las diferencias de proporciones fueron testeadas usando z con resultados similares.				

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL V ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS

Desde la perspectiva del modelo ITAI, donde conocimiento y valoración se consideran las principales condiciones para avanzar hacia una cultura de la transparencia, se observan mayores avances en la dimensión de valoración que en el conocimiento de las normas y procedimientos asociados al acceso a la información. Esto representa un desafío importante, porque el conocimiento es un componente fundamental para la atención pertinente y oportuna de los requerimientos de información de los ciudadanos. Las posibilidades reales de que un funcionario guíe de manera

adecuada a una persona en el marco de los pasos administrativos del acceso a la información se basa en un conocimiento básico del proceso y de su capacidad de proveer un buen servicio. De hecho, 41% de los funcionarios considera que la falta de conocimiento es el principal obstáculo para la adecuada implementación de la Ley de Transparencia. Este requerimiento también es necesario para aumentar las experiencias e interacciones positivas entre ciudadanos y burócratas, las cuales ya han mostrado generar efectos positivos en la confianza de los ciudadanos en el sector público (CPLT, 2015a).

Ahora, en ambos casos —conocimiento y valoración—, es posible observar que las estructuras burocráticas y el modelo jerárquico afectan cómo las decisiones relacionadas con la distribución de recursos y capacitación asociados al acceso a la información se implementan en la administración pública. Funcionarios de niveles más bajos y los que tienen posiciones contractuales menos estables, acceden en menor medida a capacitación, lo que limita las posibilidades de expandir el alcance de los funcionarios habilitados en la materia. Esta limitación afecta directamente las oportunidades de alcanzar una perspectiva más amplia y general sobre los objetivos y la utilidad del cumplimiento de las normas de acceso a la información pública, aumentando así el riesgo de que los funcionarios públicos no vean en estas normas más que procedimientos burocráticos adicionales que deben aplicarse, dejando de lado los principios que la inspiran como garantía de un derecho fundamental.

Alguno de los efectos de estas limitaciones estructurales se reflejan en el hecho de que los funcionarios públicos perciben que la información pública y la transparencia benefician en mayor medida a los ciudadanos que a las instituciones públicas y sus miembros. En un ejercicio de balance de costos y beneficios —para los funcionarios—, los ciudadanos reciben más beneficios a un costo relativamente bajo (6,98 en una escala de 1 a 10), mientras que este mismo balance en el caso de las instituciones públicas y los propios funcionarios resulta más bien neutral, con un promedio de 5,36.

La variable independiente que mostró mayor incidencia en estas percepciones, señalando diferencias significativas entre los grupos, fue la variable región, donde los funcionarios de la Región Metropolitana perciben más beneficios que aquellos que se desempeñan en regiones. La atención de público también presentó diferencias, siendo los funcionarios que cumplen estas actividades de manera preferente, quienes

más perciben beneficios para las instituciones públicas y los mismos funcionarios. En el resto de las variables no se observan diferencias significativas.

Tabla 4: Promedio del balance costos-beneficios en relación a las variables independientes

		En una escala del 1 al 10, indique cómo percibe Ud. la relación costo/beneficio de la implementación de la Ley de Transparencia en los siguientes casos:			
		Para los servicios e instituciones públicas en general	Para la institución o servicio en el cual Ud. trabaja	Para los funcionarios públicos	Para los ciudadanos
		Media	Media	Media	Media
NIVEL JERÁRQUICO	Directivo	5,09	4,96	4,72	7,10
	Profesional	5,31	5,56	5,00	7,15
	No Profesional	5,51	5,65	5,30	6,80
ATIENDE PÚBLICO	No	5,31	5,49	5,02	6,98
	Sí	5,63*	5,79	5,44*	6,97
INSTITUCIÓN	Municipalidad	5,48	5,75	5,22	7,22
	Gobierno Central	5,37	5,52	5,11	6,92
REGIÓN	Regiones	5,24	5,41	4,94	6,76
	Metropolitana	5,64*	5,81*	5,42*	7,32*
TIPO DE CONTRATO	Temporal	5,44	5,60	5,16	6,95
	Permanente	5,33	5,53	5,08	7,01
*Prueba t de diferencia de medias significativa al nivel 0,05.					

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL V ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS

Estas cifras reflejan que, aunque la valoración de la existencia e importancia de la transparencia es alta, los funcionarios públicos la perciben mayoritariamente como una carga en sus actividades cotidianas, lo que ratifica que, a pesar de cierta adscripción teórica a la relevancia de la transparencia, las obligaciones derivadas de su implementación se perciben más como una carga administrativa que como un avance hacia una mejor democracia. De hecho, 31% considera que el mayor costo de la transparencia es el aumento de la carga de trabajo de los funcionarios. Además, 31% percibe riesgos en la utilización política de la información.

Finalmente, la última dimensión que exploramos se relaciona con la adhesión de los funcionarios a cambios y reformas de gobernanza. En este caso, dado que una parte importante de los funcionarios considera que sus principales obligaciones son hacia los ciudadanos, es posible suponer una buena disposición hacia este tipo de reformas. En este sentido, a través de los datos presentados en la Tabla N°4, se evidencia una mayor adhesión transversal a reformas relacionadas con la promoción de la ética, probidad y transparencia, que aquella que se da a otros elementos, como la participación ciudadana y el gobierno digital. Se presentan diferencias significativas por nivel jerárquico en lo relativo a gobierno digital y participación ciudadana, donde a mayor jerarquía se asigna mayor importancia a estos elementos. En el caso del gobierno digital, además, se presenta una diferencia significativa entre quienes atienden público y quienes no lo hacen, con una menor percepción de relevancia para aquellos que están en la primera línea con los ciudadanos de manera cotidiana.

Tabla 4: Distribución de las variables sobre cambios de gobernanza en relación a las variables independientes

	% que considera que la promoción de la ética y la probidad contribuye a modernizar el Estado	% que considera que la promoción de la participación ciudadana contribuye a modernizar el Estado	% que considera que la transparencia contribuye a modernizar el Estado	% que considera que el gobierno digital contribuye a modernizar el Estado	
Nivel Jerárquico	Directivo	71%	53%*	62%	64%*
	Profesional	60%	35%*	55%	51%*
	No Profesional	58%	39%*	61%	41%*
Atiende Público	No	59%	37%	59%	48%
	Sí	58%	41%	57%	41%*
Tipo de institución	Municipio	56%	39%	60%	50%
	Gobierno Central	60%	38%	58%	46%
Región	Otras regiones	57%	40%	59%	45%
	Capital	62%	35%	58%	50%
Tipo de contrato	Temporal	61%	40%	58%	49%
	Permanente	57%	37%	60%	43%

* Chi-Cuadrado significativo a 0,05, además las diferencias de proporciones fueron testeadas usando z con resultados similares.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL V ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS

Cabe destacar que el hecho de que la adhesión a las reformas vinculadas con el acceso a la información pública y la ética no presenten diferencias significativas entre los grupos analizados, especialmente nivel jerárquico, no implica que las tendencias descritas anteriormente no estén presentes, dejando ver que los funcionarios en cargos directivos tienen una mejor evaluación de este tipo de reformas.

CONCLUSIONES

De acuerdo a nuestra hipótesis principal, las estructuras tradicionales del sistema burocrático imponen importantes limitaciones a la implementación de reformas de gobernanza, y específicamente, al adecuado desarrollo del acceso a la información pública, porque éstas desafían las estructuras tradicionales y el funcionamiento regular de las organizaciones burocráticas. En este contexto, la jerarquía, la atención de público y la región, aparecen como los principales factores que hacen la diferencia en la disposición a adoptar los principios de la transparencia por parte de los funcionarios públicos, mostrando así las limitaciones que los funcionarios de nivel medio y bajo enfrentan para ser considerados parte de reformas de gobernanza de este tipo. Estos hallazgos pueden vincularse con las limitaciones que el sector público enfrenta para tomar conciencia e interactuar con una mayor diversidad de actores, más allá de los elementos tradicionales de la opinión pública, los miembros del sistema político y el derecho (Luhmann, 1993; Gonnert, 2010).

Adicionalmente a los desafíos que la transparencia debe superar dentro del sistema burocrático, es posible identificar desafíos entre los ciudadanos. Tradicionalmente, la ciudadanía no ha estado involucrada en el proceso de decisión sobre temas públicos, y tanto en Chile como en otros países de América Latina, las instituciones del Estado históricamente han gobernado y actuado bajo los principios del secretismo (De la Fuente, 2014). Bajo esta premisa, los ciudadanos no perciben la necesidad, o bien, el Derecho de requerir información a las instituciones públicas. En otras palabras, tienen dificultades para percibir el valor que la información pública podría tener para ellos. Esta falta de interés para solicitar información, se complementa con fuertes percepciones de desconfianza en los medios electrónicos para solicitar información, reforzando así la idea de que para el ejercicio de este derecho —al igual que para cualquier otro procedimiento en el sector público— se debe acudir

presencialmente a las oficinas respectivas, gastar mucho tiempo y hacer mucho papeleo para obtener un resultado incierto (CPLT, 2012b). Todos estos factores contribuyen a generar y mantener métodos informales de acceso a la información a través de contactos personales. Esta práctica permite a las personas vinculadas a estas redes un acceso más expedito que los procesos regulares, dañando así la legitimidad del acceso a la información y reproduciendo el clientelismo (Moya y Dueñas, 2015).

Siguiendo estos argumentos, para avanzar hacia una cultura de la transparencia en el sector público es necesario reconocer que las reformas legislativas —más allá de la calidad de las normas— no son suficientes si el proceso de implementación de las mismas es débil. Así, la implementación debe considerar acciones de promoción e involucramiento de los funcionarios públicos de distinto nivel para que un segmento más amplio de los funcionarios pueda participar de las instancias reflexivas sobre el sentido y la relevancia de estas reformas para el país, los ciudadanos y la misma administración pública. Así también, los funcionarios públicos debieran estar al tanto de que elementos como calidad de servicio y experiencias positivas en el acceso a la información, mejoran las percepciones de los ciudadanos sobre el sector público. Con esto en consideración, podrían entender mejor las razones detrás de los cambios que se realizan en las acciones burocráticas y los procedimientos que se aplican de manera transversal (Yang, 2005; Maturana, 2015), como la tramitación de las solicitudes de información y sus plazos de respuesta, logrando visibilizar que su participación activa en estos procesos constituye un aporte para el fortalecimiento de la democracia y el acceso ciudadano a sus derechos. La inclusión de funcionarios de distintos niveles ha sido usada por muchas instituciones en la creación de sistemas de integridad y códigos de ética, mostrando resultados positivos en la implementación de estas herramientas, con lo cual se deja en evidencia la factibilidad y el potencial de esta manera de implementar políticas de gobernanza (UNDP, 2016).

En base a las lecciones aprendidas al analizar la implementación de la Ley de Transparencia en Chile, junto con el análisis de la penetración de estos principios entre los funcionarios, se hace necesario dar cuenta de otros elementos que resultan desafiantes en esta materia, entre ellas: las capacidades reales de instituciones de distinta magnitud y recursos para enfrentar las obligaciones de transparencia; el

desarrollo de sistemas de gestión documental; la estandarización de los procesos internos, y por ende, de la documentación; y la información y capacitación que se entrega a los funcionarios que asumen responsabilidades ligadas a la transparencia, son aspectos fundamentales para el éxito de esta política pública. Sin ellos, será muy difícil instalar entre los funcionarios que la transparencia es más que una carga administrativa adicional. Cuando la trazabilidad de la información debe realizarse de manera manual, en bodegas y archivos sin orden, se vuelve una tarea ardua, que socava la validez social de las solicitudes de información, erosionando también el valor público de la transparencia (CPLT, 2016). De esta manera, la destinación de recursos y compromiso de las autoridades políticas se convierte en un elemento clave en la implementación efectiva. De ellos depende, en última instancia, que los funcionarios perciban que la transparencia es un elemento importante para mejorar la administración pública, que puedan formar parte de las discusiones tras la implementación y que accedan a las herramientas necesarias para realizar esta labor bajo condiciones adecuadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banisar, D. (2005). The Irresistible Rise of a Right. *Index on Censorship* Vol. 34(79).
- Consejo para la Transparencia (CPLT). 2010. Memoria Institucional. Retrieved April 20th 2016, from http://200.91.44.244/consejo/site/artic/20130814/asocfile/20130814160539/memoria_2010.pdf
- CPLT (2012). *Minuta: Riesgos que enfrenta la implementación de la política pública de transparencia y acceso a la información pública en Chile*. Dirección de Estudios.
- CPLT (2012b). Estudio Nacional de Transparencia 2012. Retrieved June 13 2016, from http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2012.pdf
- CPLT (2013). Índice de transparencia y acceso a la información: Construcción del modelo y primeros resultados. Cuaderno de Trabajo 2013. Retrieved April 20th 2016, from http://200.91.44.244/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/indice_de_transparencia_y_acceso_a_la_informaci__n.pdf
- CPLT (2015a). Cultura Cívica y Habilitación Ciudadana para el Derecho de Acceso a la Información: Su relación con la confianza y la relación ciudadano-Estado. *Cuaderno de*

- Trabajo N°2*. Retrieved May 4th 2016 from http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/cultura_civica_y_habilitaci__n_ciudadana_def.pdf
- CPLT (2015b). Informe Analítico Comparado de los resultados del III Estudio Nacional de Funcionarios Públicos y el VI Estudio Nacional de Transparencia. *Cuaderno de Trabajo N°1*. Retrieved May 5th 2016 from http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/informe_anal__tico_comparado_2014.pdf
- CPLT (2016). Avances y Desafíos en la Implementación del Derecho de Acceso a la Información en el Sector Municipal. *Cuaderno de Trabajo N°4*. Retrieved May 4th 2016 from http://200.91.44.244/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/avances_y_desafios.pdf
- Dale, A., Vella, K., & Potts, R. (2014). Governance Systems Analysis (gsa): A Framework for Reforming Governance Systems. *Journal of Public Administration and Governance*, Vol 3(3), 162–182.
- De la Fuente, G. (2014). El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: Avances y desafíos de la política. *Revista Transparencia y Sociedad*, N°2. Retrieved May 12th 2017 from <http://biblioteca.cplt.cl/datafiles/56.pdf>
- De la Fuente, G. (2016). *Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA, Entrega Fase 3*. Santiago, Chile: RTA.
- DIPRES (2015). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2004–2014*. Retrieved March 15th 2016, from http://www.dipres.gob.cl/594/articles-126454__doc__pdf.pdf
- Fuenmayor, A. (2004). *El Derecho de Acceso de los ciudadanos a la información pública: Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José C.R.: Oficina de la UNESCO para América Central.
- Global Right to Information Rating (2015). *Global Right to Information Rating Map*. Retrieved April 16th 2016, from <https://www.rti-rating.org/>
- Gonnet, JP. (2010). La política desde la teoría de sistemas sociales desde Niklas Luhmann. *Nueva Época*, Año 23(64), 303–310.
- Grimmelikhuijsen, S. & Meijer, A. (2014). The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(1), 137-157.
- Hall, Robert. (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *American Journal of Sociology*, Vol 69(1), 32–40.

- Hirst, Paul (1994). *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Cambridge: Polity Press.
- Lagos, Marta (2016). *La confianza en América Latina 1995–2015, 20 años de opinión pública Latinoamericana: ¿Qué significa para el desarrollo de la región?* Presentation at the International Finance Development Department of Inter-American Development Bank. June 6, 2016.
- Lindstedt, C. & Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, Vol 31(3), 301–322.
- Luhmann, Niklas (1993). *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Maturana, Carolina (2015). Conocimiento y expectativas ciudadanas en torno al acceso a la información pública: su rol en la confianza en el sector público. *Revista Búsquedas Políticas*, Vol 4(2), 93–113.
- Meijer, A., Hart, P. & Worthy, B. (2015). Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. *Administration & Society*, 1–26. Published online before print August 19, 2015, DOI: 10.1177/0095399715598341.
- MORI Research (2015). Estudio Nacional de Transparencia Séptima Medición. Retrieved May 27th 2016 from http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2015.pdf
- Moya, E. & Dueñas, G. (2015). Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: un estudio de dos casos. *Revista Transparencia y Sociedad Vol. 3*, 13–28.
- Odugbemi, S. & Jacobson, T. (2008). *Reforming Governance Systems under Real-World Conditions*. Washington, DC: World Bank.
- OECD. (2015) Panorama des administrations publiques 2015. París: OECD.
- Park, H. & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, Vol 77(2), 254–274.
- Pefaur, D. & Moreno, D. (2016). Transparencia y Modernización del Estado: Las brechas entre la teoría y la práctica. *Revista Enfoques*, Vol 14(24).
- Red de Transparencia y Acceso a la Información (2014). *Informe general de resultados de la aplicación del usuario simulado regional en los procedimientos de acceso a la información en los países de la RTA*. Santiago, Chile: RTA.
- SINIM (2016). *Datos Municipales*. Retrieved March 15th 2015, from http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php

- Statcom (2016). *V Estudio Nacional de Percepción del Derecho de Acceso a la Información en Funcionarios Públicos*. Retrieved May 4th 2016 from http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20140911/asocfile/20140911125235/informe_final_fp_cplt.pdf
- Udy, S. (1959). Bureaucracy and rationality in Weber's Organizational Theory: An empirical study. *American Sociological Review*, Vol 24(6), 791–795.
- UNDP (2016). *Developing Integrity Systems in the Chilean Public Administration*. Presentation at Consejo para la Transparencia, May 23, 2016.
- World Bank (2008). *Reforming Governance Systems under Real-World Conditions. Brief for Policymakers*. Retrieved May 2nd 2016 from http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CommGapGovernancePolicyBrief_e.pdf
- Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, Vol 65(3), 273–285

