

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal
ISSN: 1666-4124
magadpub@fce.unl.edu.ar
Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Valdivieso, Patricio; Bernas, Jillian; Ganga, Francisco
UNA MIRADA CONSTRUCTIVA PARA LA POLÍTICA DE «TRANSPARENCIA ACTIVA», CASO
CHILENO
Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 14, núm. 22, enero-junio,
2014, pp. 45-70
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337531584002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

2

UNA MIRADA CONSTRUCTIVA PARA LA POLÍTICA DE «TRANSPARENCIA ACTIVA», CASO CHILENO

Patricio Valdivieso (*)

Jillian Bernas (**)

Francisco Ganga (***)

Universidad de Los Lagos (Chile)¹

RESUMEN

En las últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos se han esforzado por mejorar sus instituciones, combatir la corrupción y fortalecer sus sistemas democráticos. En el caso de Chile, país unitario que cuenta con un régimen presidencialista y alto grado de centralización, la política de transparencia ha tenido dificultades en el nivel de los gobiernos locales (municipios). Este estudio explora componentes que han quedado al margen de la política, y concluye con la propuesta de acciones complementarias para reforzar lo que ha sido normado.

ABSTRACT

In recent decades, Latin American governments have made efforts to improve their institutions, combat corruption and strengthen democratic systems. In the case of Chile, unitary country with a presidential regime and a high degree of centralization, the policy of transparency has struggled at the level of local governments (municipalities). This study explores components that have been left out of policy of transparency politics, and concludes with the proposal for further action to reinforce what has been regulated.

PALABRAS CLAVE:

transparencia, municipalidades, ciudadanía, participación, Chile.

KEY WORDS:

transparency, municipalities, citizen, participation, Chile.

(*) E-mail: pvaldivf@gmail.com // (**) E-mail: jillian.bernas@gmail.com // (***) E-mail: fganga@ulagos.cl

RECEPCIÓN: 08/08/13

ACEPTACIÓN FINAL: 24/04/14

1 INTRODUCCIÓN

Los gobiernos chilenos han introducido reformas con el propósito de mejorar las prácticas de transparencia en el sector público. El año 2008, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet impulsó la sanción de una Ley de Transparencia 20285 (Gobierno de Chile 2008), en virtud de la cual las organizaciones del Estado y los municipios deben incluir ciertos ítems de información en sus sitios web, y, asimismo, dispuso la creación de un Consejo para la Transparencia con el propósito de supervisar la política. La Presidenta Bachelet afirmó que esta normativa incrementaría los niveles de transparencia en el sector público y tendría el efecto de fortalecer la participación y la confianza pública (Bachelet, 2008). Empero, esas expectativas no se cumplieron del todo, ya que pocos municipios actualizaron las piezas de información prescritas por la legislación de transparencia en sus sitios web, y los niveles de participación y confianza pública no aumentaron con posterioridad. En las elecciones municipales del año 2012, la abstención fue alta (SERVEL 2014), y las encuestas de opinión sugieren la persistencia de bajos niveles de confianza social y en las instituciones.

En este estudio, en línea con nuestra investigación exploratoria preliminar previa (Bernas, 2012; Valdivieso y Bernas, 2014), y con la investigación sobre los efectos de los sistemas de gobernanza en las respuestas y comportamientos

de los municipios frente a demandas medioambientales (Valdivieso, 2014), argumentamos que el problema de la política chilena de transparencia tiene relación con el origen y el enfoque de la misma, pues se trata de una clásica intervención de primer orden (Willke, 2006), una política «top-down» o de arriba hacia abajo, cuyo énfasis está puesto en determinadas piezas de información que deben contener los sitios web de las organizaciones del Estado, sin considerar las complejidades de los contextos locales. Proponemos que la política podría alcanzar lo dispuesto en la ley si transita hacia un enfoque más dialogante y facilitador, que considere situaciones y elementos que han quedado al margen. Con ayuda de rankings de transparencia municipal e informaciones de las comunas, ilustraremos los efectos de elementos que pueden estar jugando en contra de la política de transparencia. Este estudio está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar identifica dos posiciones en la literatura sobre la transparencia en las políticas públicas y pone de manifiesto las limitaciones del enfoque prescriptivo que se limita a la disposición de piezas de información. En segundo lugar describe la perspectiva de los funcionarios municipales, actores centrales en la implementación de la política. En tercer lugar relaciona informaciones sobre características de la población y su cultura en los espacios locales con los comportamientos de los municipios en el cumplimiento de lo prescrito por la legislación de transparencia, con el propósito de identificar puntos críticos que podrían ayudar a mejorar. El estudio concluye con una reflexión sobre las implicaciones de todo lo anterior para una fase de fortalecimiento de la política de transparencia.

47

2 LA COMPLEJIDAD DE LA TRANSPARENCIA

En las últimas décadas, la transparencia ha pasado a ser un tema de gran actualidad en América Latina, en la esfera de las políticas públicas. Junto a una gran cantidad de estudios académicos que argumentan a favor de la transparencia, las organizaciones internacionales han apoyado decididamente los esfuerzos de los gobiernos de la región en la lucha contra la corrupción y en el desarrollo de políticas de transparencia (De Shazo, 2007).

En una parte de la literatura de las políticas públicas, la transparencia es definida como la apertura de las organizaciones del Estado (Florini, 2002; Piotrowski et al., 2010). En esta aproximación al tema, las políticas de transparencia consisten en facilitar el acceso a información sobre la legislación, los procedimientos administrativos, los presupuestos y otros asuntos de interés

público (Heise, 1985; OECD, 1996, 2000; Rawlins, 2009). En un sentido más amplio, las piezas de información de interés público ordenadas y dispuestas de forma tal que sean completas, claras y auditables fortalecerían la calidad de la gobernabilidad y del sistema democrático (Piotrowski *et al.*, 2010).

En paralelo, otra parte de la literatura sostiene que la disposición de piezas de información con formatos técnicos no es suficiente para la transparencia, y plantea serias dudas sobre las expectativas optimistas de políticas que se limiten a regulaciones sobre la disposición de información por parte de las organizaciones del Estado. Al comenzar la década del 2000, en un contexto de euforia por las posibilidades del gobierno electrónico, Friedrichs y Schmidt (Friedrichs *et al.*, 2002) argumentaban que la disposición de ítems de información en internet no tiene efectos mecánicos sobre la sociedad, que no conduce, necesariamente, a una mejor posición de información, porque hay numerosas características de la población que pueden operar en un sentido distinto, incluso opuesto. Por ejemplo, si hay grandes desigualdades en términos de ingreso y de niveles de educación, lo más probable es que quienes se positionen con los ítems de información dispuestos en internet sean los menos, y las desigualdades se refuerzen. Coincidendo con evidencias empíricas disponibles dentro y fuera de Europa, Friedrichs y Schmidt destacaban que la disposición de ítems de información en internet no fortalece necesariamente la comunicación y la mayor confianza, porque el interés de las personas tiene relación con asuntos concretos y prácticos, con posibilidades reales de deliberar, influir, participar en el poder y mejorar su calidad de vida. Si las personas están al margen de las decisiones más importantes del sistema político, es difícil pensar que un espacio virtual incentive la participación y la confianza. En sintonía con la investigación empírica de cultura política (Verba y Norman, 1975), los autores citados argumentaban que el activismo cívico y la actividad política no prosperan en espacios inducidos, cuando persisten vacíos en la sociedad y las personas carecen de recursos individuales, tales como educación, empleo digno e ingreso, entre otros. En relación con los procesos de modernización del Estado e internet en los gobiernos locales, Friedrichs y Schmidt argumentaban que si bien los sitios web institucionales consisten en una plataforma con ítems de información exigidos por la ley sobre normas, horarios de atención, servicios, formularios, son insuficientes por si solos para incentivar conductas de transparencia, y por lo tanto tienen pocas posibilidades de tener efectos positivos en la calidad de la democracia.

Con posterioridad, A. Etzioni (2010) subrayó que las regulaciones sobre transparencia, entendida ésta como oferta de ítems de información pública,

son solo una forma de regulación, con pocos efectos concretos sobre las decisiones y comportamientos de los agentes públicos y los ciudadanos, si no existen otros incentivos complementarios. Por otra parte, Etzioni hacía ver que las piezas de información de las instituciones suelen ser dispuestas de un modo que proveen poca transparencia de facto, por los formatos y porque hay numerosas circunstancias adicionales que impiden a las personas procesarlas y actualizarlas en relación con sus intereses y problemas concretos. Frecuentemente la información ha sido formateada por expertos técnicos, en un lenguaje extremadamente formal, y tiene el propósito de proteger a la organización.

Las consideraciones expuestas sugieren que la política de transparencia es compleja, que requiere, además de regulaciones, considerar contextos institucionales y sociales, con una estrategia de implementación, mecanismos de monitoreo, incentivos y controles, y la consideración de las características de la población.

3 POLÍTICA CHILENA²

El año 2005 ingresó al Senado una iniciativa de ley para modificar la legislación previa que restringía el acceso a la información pública (Bernas, 2012; Valdivieso y Bernas, 2014). El proyecto resultante, octubre del 2005, dispuso que todas las organizaciones del Estado debían hacer públicos ciertos ítems de información: la estructura organizacional, los poderes de cada unidad administrativa, el listado de funcionarios contratados de planta, a contrata y a honorarios con los montos de sus salarios, los objetivos de cada unidad administrativa, las disposiciones legales y reglamentarias, el listado de pasos y requerimientos para acceder a beneficios, una descripción de los procedimientos para tener acceso a subsidios, incluyendo la lista de beneficiarios, y los mecanismos de participación ciudadana disponibles. El proyecto quedó en trámite en el Congreso.

Durante la presidencia de Michelle Bachelet (2006–2010), uno de los principales objetivos gubernamentales fue el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Con ello, en la discusión pública pasó a tener importancia la comparación de las políticas, las prácticas y los resultados de la gestión institucional con los estándares e indicadores de los países del mundo desarrollado. Por otra parte, en las esferas de gobierno existía inquietud por los bajos niveles de satisfacción social con los gobiernos y la debilitada confianza pública, a pesar del buen desempeño de la economía y la caída del desempleo. De acuerdo con algunos sondeos de opinión, entre los años 2008 y el año 2010 aumentó el porcentaje de personas que apoyaban la

democracia, pero eran relativamente modestos los niveles de satisfacción con las prácticas de la democracia, y los niveles de confianza en las instituciones se ubicaban por debajo del promedio de los países de la OECD (CEP, 2013).⁴

En las evaluaciones de expertos internacionales sobre las políticas de probidad y transparencia de Chile quedaban de manifiesto contrapuntos y paradojas. Las agencias internacionales que monitoreaban indicadores de gobernanza y transparencia, tales como el Banco Mundial y Transparencia Internacional, evaluaban relativamente bien al país, pero la percepción local con base en evidencias de diversos estudios de opinión era menos favorables (De Shazo, 2007). Miguel Peralillo, ex consultor de la reforma del Estado del Ministerio de la Presidencia, observaba que en Chile había un discurso gubernamental sobre la necesidad de mayor transparencia, pero pasos concretos se daban solo en relación con escándalos públicos, con el gobierno típicamente negando que hubiese corrupción, creando comisiones investigadoras o dejando los problemas en manos del poder judicial (De Shazo, 2007).

El gobierno de Bachelet tomó la decisión de avanzar con la legislación e introdujo indicaciones al proyecto de ley de transparencia que ingresó a la Cámara de Diputados. La nueva propuesta reforzó los principios de transparencia, especificó las restricciones para el acceso a ítems de información pública, incorporó el principio de la «Transparencia Activa» y los procedimientos para tener acceso a información de carácter público no dispuesta activamente (transparencia pasiva). Además introdujo sanciones por no publicar o proveer información considerada pública. La ley 20285 fue promulgada en agosto del 2008 y pasó a tener vigencia desde abril del 2009.

En la Ley de Transparencia, el Título III «De la Transparencia Activa», artículo 7, dispone que los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 2 deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes: a) su estructura orgánica, b) las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos, c) el marco normativo que les sea aplicable, d) la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones, e) las contrataciones para el suministro de bienes, prestación de servicios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales, f) las transferencias de fondos públicos que efectúen, g) los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, h) los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios, i) el diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de

subsidios y otros beneficios, j) los mecanismos de participación ciudadana, k) la información sobre el presupuesto asignado, l) los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario, m) todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención. Por otra parte, en relación con la transparencia pasiva, el artículo 10 dispone que toda persona tiene el derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece la Ley (Gobierno de Chile, 2008).

4 DIFICULTADES Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA CHILENA

La aproximación de los gobiernos chilenos para fomentar los niveles de transparencia en el país es de normativa. En esta concepción, el gobierno trata de ser más transparente por medio de regulaciones, implementación y hacer cumplir las leyes que prescriben que los organismos públicos y los gobiernos locales deben hacer públicos ciertos ítems de información.

Esta política ha tenido algunas dificultades, especialmente en los municipios. El año 2011, un monitoreo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (en adelante citado como Monitoreo, 2011) detectó que en 330 sitios web municipales el nivel de cumplimiento con lo dispuesto en la Ley era del 30 % (CETIUC, 2011). Un año más tarde, en abril del 2012, el Consejo para la Transparencia realizó una auditoría de las prácticas en línea de cada municipio (en adelante citada como Auditoría, 2012) con ayuda de una escala que consideraba siete elementos para asignar puntuaciones a los municipios (existencia de una sección en la página principal del sitio web conducente a la página de transparencia activa e informaciones y documentos disponibles en esa sección, información sobre los temas prescritos por la ley, entre otros). En promedio, el puntaje alcanzado por los gobiernos municipales representó el 30,26 % de cumplimiento (Dirección de Fiscalización, 2012). Otras observaciones contienen evidencias complementarias (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2013).

Las dificultades de la política de transparencia en los municipios pueden tener relación con tres aspectos destacados en la literatura de la transparencia y en foros de expertos internacionales (Friedrichs y Schmidt, 2002; De Shazo, 2007; Etzioni, 2010): primero, el enfoque de la política; segundo, dificultades de gestión en las municipalidades; tercero, las restricciones que impiden a un sector importante de la población demandar transparencia y beneficiarse de la disposición de ítems de información pública en los portales institucionales.

En relación con el enfoque de la política, la literatura subraya la importancia de la facilitación (Dubbink *et al.*, 2008). A diferencia de una política normativa, donde las leyes prescriben, la aproximación de facilitación parte del reconocimiento que las leyes operan en sistemas sociales e institucionales complejos, clausurados, que debiesen ser considerados en la génesis de las políticas. En este enfoque, en lugar de prescribir desde arriba hacia abajo, la política de facilitación comienza con una invitación y un diagnóstico compartido con los actores institucionales y sociales, y una formulación de agenda dialogante tanto con quienes implementarán como con los agentes sociales. Junto a las leyes, los gobiernos generan mecanismos que incentiven a los funcionarios públicos y a los ciudadanos para asumir un papel proactivo y colaborar con el cambio deseado, y la disposición de ítems de información es un componente más de la política de transparencia.

En Chile, la mayor parte de los municipios tiene dificultades por la falta de recursos y problemas de gestión (Valdivieso, 2008; Valdivieso, 2012; Valdivieso y Bernas, 2014). Estas organizaciones funcionan con un conjunto de problemas y rigideces que dificultan la marcha de servicios y programas eficaces y representativos, todo ello en perjuicio de la transparencia y la participación. En el contexto de un estado unitario y centralizado, los municipios tienen restricciones en términos de facultades, atribuciones y presupuesto, y deben destinar sus esfuerzos al cumplimiento de numerosos programas e iniciativas asociadas a los programas de los gobiernos y sus organizaciones centralizadas.

52

En teoría, la disposición de piezas de información en internet y la posibilidad de solicitarla por la misma vía debiesen tener efectos en una caída de las barreras para que los ciudadanos y sus organizaciones accedan a ella, y por lo tanto demanden transparencia. Pero en la práctica, numerosas circunstancias y restricciones pueden dificultar el manejo de ese tipo de información.

Es importante diferenciar entre «disposición de información» y la «información para la evaluación» (Neustadt, 1970). La política de transparencia activa prescribe que los municipios deben disponer ciertos ítems de información en sus sitios web sobre estructura organizacional, lista de mandatos, roles y autoridades, normas legales, lista de personal y sus funciones, contratos, informaciones presupuestarias, e informaciones sobre participación ciudadana, entre otras. Empero, las características de la población pueden dificultar el uso social de la información dispuesta. Un alto porcentaje de la población de las comunas no puede procesar los documentos y datos, porque los costos de interactuar con esas piezas de información varían de acuerdo con los niveles de educación. Para ciudadanos con bajos niveles relativos de educación, los costos son altos, dado que el tiempo que necesitan para poder interactuar

con la información en esos formatos es mayor (buscar, seleccionar, entender los formatos y el lenguaje técnico, entre otros).

El tiempo no es el único costo relacionado con la participación en los flujos de información. Las personas pueden estar limitadas por sus niveles de ingreso, sin disponer de posibilidades reales para acceder a las piezas de información de los sitios web. Según los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (World Bank, 2012), en Chile solo 45 % de las personas dispone de internet. Por lo tanto, más de la mitad de la población en las comunas tiene limitaciones objetivas para acceder a las piezas de información de los sitios web institucionales, probablemente porque no pueden pagar internet o no pueden destinar tiempo para procesar la información que contienen los sitios web municipales.³

Por otra parte, la disposición de documentación y datos sobre la organización, la gestión y el presupuesto en sitios web no garantiza que las personas tengan interés por esas piezas de información. En promedio, las personas de las comunas no tienen una agenda pública definida, su atención no se enfoca en los aspectos priorizados por la política de transparencia, de mayor peso son la vida familiar, la educación, el trabajo y el esparcimiento. De hecho, los estudios por encuesta informan que la población de las comunas tiene poco interés por los asuntos públicos y por la política y no entiende muy bien cómo funcionan las instituciones (Valdivieso, 2008; 2012).

Adicionalmente, los ítems de información dispuestos por la transparencia activa han sido formateados por funcionarios especializados y abogados, con un lenguaje técnico. Es poco probable que esa información influya en las ideas preconcebidas de las personas (Finel et al., 1999), y por lo tanto en sus niveles de participación y confianza.

En síntesis, la política chilena de transparencia podría tener mejores resultados en los municipios si transita hacia un enfoque de política más dialogante que considere las realidades locales, tanto de los municipios como de la población en las comunas.

5 PERSPECTIVA DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

La legislación chilena de transparencia manifiesta el interés de los gobiernos por un manejo más democrático de ciertos ítems de información. Pero cómo esto se lleva a cabo e impacta en las prácticas democráticas depende también de aquellos que trabajan con la información y la transparencia día a día. En los municipios, esas personas son quienes se desempeñan como funcionarios

con la responsabilidad de organizar la información y disponerla. Por lo tanto, las dificultades de la política chilena en los municipios justifican el esfuerzo por entender mejor sus perspectivas.

Sin disponer de estudios sobre las percepciones en los municipios, con el propósito de explorar los puntos de vista de los funcionarios encargados de la disposición de información, procedimos a elaborar un cuestionario con 45 preguntas sobre temas que según la literatura de la transparencia son relevantes (Fairbanks et al., 2007; Rawlings, 2009; Hawes, 2010), entre los cuales están su posición con respecto a la intervención del gobierno central, la misión de la municipalidad, su propio trabajo, el rol de las autoridades municipales, las interacciones y la comunicación en el municipio, y los recursos para el desarrollo de actividades de transparencia (Bernas, 2012). Las posibilidades de respuesta a las preguntas fueron «sí», «no» o «no sabe». El cuestionario fue enviado a 52 municipios en la Región Metropolitana, y 21 cuestionarios fueron completados y retirados de las oficinas municipales.

Cuadro 1.

Percepciones de los funcionarios de 21 municipios
de la Región Metropolitana, 2012

54

Preguntas	Número	De acuerdo (porcentaje)
Gobierno		
¿Cree Ud. que el gobierno central debe decidir hasta qué nivel ser transparente?	21	10
Misión de la municipalidad		
¿Entiende Ud. que una misión de su dirección es informar al público?	21	95
¿Cree que su misión es influenciar la percepción del público de las acciones de la municipalidad?	19	29
Transparencia, funcionarios y democracia, ¿cree Ud. que...		
el público tiene el derecho saber qué hace su municipalidad?	21	100
su trabajo implica poner esta información a la disposición del público?	20	95
una parte esencial de su trabajo es ser transparente cuando se comunica con el público?	20	95
la transparencia es esencial para la democracia?	20	95
se ve como un vínculo entre el público votante y los funcionarios electos?	20	57
el público puede tomar decisiones informadas sin transparencia?	20	19
Esfuerzos individuales para difundir transparencia, ¿trabaja Ud....		
con su personal para entender los beneficios de transparencia?	20	71
con los medios de comunicación para facilitar la transparencia?	19	33
con el público para entender cómo usar los instrumentos de transparencia?	20	38
¿Organiza Ud. información pensando en cómo el público la va a recibir?	21	90

Confianza, ¿cree Ud. que...

la transparencia en la municipalidad fortalece la confianza del público en el gobierno?	20	81
su trabajo es más fácil cuando el público tiene confianza en su municipalidad?	16	70
la transparencia disminuye el cinismo hacia la municipalidad?	13	57

¿Tiene temor que...

la información que se da a conocer va a perjudicar la municipalidad?	21	0
el público va a interpretar mal la información entregada?	18	14
entregando cierta información su carrera va a estar afectada negativamente?	20	0
el temor limita la cantidad y tipo de información entregada al público?	20	14
cierta información no debe estar entregada al público?	21	52

Autoridad municipal: el alcalde y directivos

¿Valora la transparencia?	18	86
¿Es accesible al público?	20	95
¿Trata de llegar a los medios de comunicación?	19	90
¿Si fuera más transparente en sus quehaceres la municipalidad sería más transparente?	9	38
¿Si los jefes de direcciones fueran más transparentes las direcciones de la municipalidad serían más transparentes?	7	38

Interacciones con quienes toman decisiones

¿Tiene Ud. la oportunidad reunir regularmente con el alcalde?	20	48
¿Está presente Ud. cuando el alcalde y consejo toman decisiones?	20	38
¿El alcalde o consejo consulta con Ud. para saber cómo el público va a reaccionar a la toma de decisiones?	19	14
¿Cree Ud. que es importante estar cuando se toman decisiones para poder comunicar la información al público?	18	62

Comunicación interna

¿Se siente Ud. cómodo(a) pidiendo información del alcalde o consejo?	17	81
¿Se siente Ud. cómodo(a) compartiendo información con el alcalde o consejo?	16	76
¿Valora su municipalidad la creación de relaciones interpersonales dentro del personal?	13	62
¿Cree que el alcalde y el consejo le ocultan información de las decisiones que toman?	15	14
¿Cree Ud. que a veces le ocultan información porque trabaja tan cercano al público?	16	0

Tiempo

¿Cree que ser transparente quita tiempo de trabajos más importantes?	21	14
¿Le gustaría a Ud. ser más transparente, pero está limitado por el tiempo?	21	33
¿Cree que un buen uso del tiempo es enseñar a la gente de la comuna cómo usar los instrumentos de transparencia?	16	57

Personal

¿Cree que su municipio lograría ser más eficaz con la transparencia si tuviera más personal?	16	57
¿Cree Ud. que más personal puede hacer más transparencia?	19	38

Recursos

¿El nivel de transparencia en su dirección está limitado por restricciones de dinero?	19	24
¿Tiene recursos para ofrecer programas que trabajen con los instrumentos de transparencia y enseñen como usarlos?	19	33
¿Si tuviera los recursos trabajaría en programas para enseñar al público?	13	71
¿Cree que hacer programas para enseñar al público como usar los instrumentos de transparencia es un buen uso de los recursos?	18	81

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario que elaboramos y enviamos a los municipios de la Región Metropolitana, información detallada disponible en Bernas 2012.

Las respuestas a una pregunta destinada a conocer el grado de acuerdo de los funcionarios municipales con la intervención del gobierno en las decisiones municipales dejan de manifiesto que hay resistencia a una política de centralizada: el 90 % de los consultados consideró que el gobierno no debe decidir hasta qué nivel el municipio debe ser transparente.

En general, los funcionarios manifestaron actitudes y preferencias que podrían ser de gran provecho para una política de transparencia que considerara sus experiencias, puntos de vista y valoraciones. Con respecto al valor de la transparencia, unánimemente, los funcionarios compartieron la opinión que la transparencia es esencial para el funcionamiento de la democracia. Al valorar el papel de la transparencia en la comunicación gubernamental, todos, excepto uno, respondieron que la gente tiene derecho a saber qué hace el municipio, que ser transparente es una parte esencial de su trabajo, y que su trabajo consiste en hacer esa información disponible. En todo caso, el 19 % consideró que la gente puede tomar decisiones informadas sin transparencia, y el 52 % que cierta información no debe ser de libre acceso.

El 70 % de los consultados estimó que la transparencia fortalece la confianza en el gobierno, y que esa confianza ayuda a cumplir las responsabilidades con mayor facilidad. Pero solo el 57 % consideró que la transparencia activa puede tener efectos en la disminución de la apatía del público hacia el municipio. Por otra parte, pocos manifestaron temor o aprehensiones por eventuales efectos negativos que pudiese tener el acceso a la información, menos del 14 %.

En cuanto a los objetivos y la misión de sus organizaciones, el 95 % de los consultados entiende que consisten en informar al público, y solo el 29 % que deben influir en la percepción pública con respecto a acciones del municipio. Con excepción del 14 %, los funcionarios informaron que sus alcaldes valoran la transparencia, son accesibles para los medios de comunicación y el público. En todo caso, al ser consultados si piensan que el municipio sería más transparente si los alcaldes y jefes de divisiones fuesen más transparentes, sólo el 38 % estuvo de acuerdo, el 14 % no.

El siguiente conjunto de preguntas correspondió a la organización municipal y los espacios de interacción con las autoridades y la información. Los funcionarios consultados informaron que muchos no tienen un asiento en la dirección, solo el 48 % tiene la oportunidad de reunirse con el alcalde, el 38 % está presente cuando el alcalde y los directivos toman decisiones, y el 62 % considera que es importante estar presente en orden a comunicar mejor las políticas al público. Solo el 14 % es consultado por el alcalde o el equipo directivo para saber cómo el público responde ante decisiones hechas en el nivel de dirección. Por otra parte, la

mayoría (81 %) informó que siente comodidad al solicitar información, o poniéndola a disposición del alcalde y el equipo directivo (76 %), y más de la mitad (62 %) siente que las relaciones interpersonales son valoradas en sus municipios. Pero sólo un poco más de la mitad, 57 %, percibe que el alcalde y el equipo directivo no ocultan información para su trabajo. El 71 % declara interactuar con otros funcionarios para entender los beneficios de la transparencia. En cuanto al trabajo con la prensa local y el público para facilitar el uso de instrumentos de transparencia, hay una baja tasa de iniciativas, pues solo el 38 % informa hacerlo.

En relación con los recursos, el 24 % considera que la transparencia está limitada por restricciones presupuestarias. Un alto porcentaje, 71 %, manifiesta que destinaría recursos para programas que enseñen al público sobre el uso de instrumentos de transparencia, y el 81 % cree que esos programas representarían un buen uso de recursos. En relación con el tiempo, sólo el 14 % cree que practicar la transparencia toma tiempo que podría ser destinado a otras actividades más importantes, y el 33 % considera que podría hacer más por la transparencia si dispusiera de más tiempo. Adicionalmente, el 57 % los consultados considera que dedicar tiempo para enseñar a los ciudadanos sobre los instrumentos de la transparencia sería un buen uso del tiempo. En relación con el personal, el 57 % considera que su trabajo con la transparencia podría ser más efectivo si hubiese más recursos humanos. En todo caso, sólo el 38 % piensa que esto se traduciría en más transparencia, y el 52 % opina lo contrario.

En una mirada agregada, algunas percepciones de los funcionarios podrían estar relacionadas con los problemas de la política chilena de la transparencia en los municipios. Más de la mitad de los consultados no se percibe a sí mismo como un vínculo importante entre el público votante y el gobierno local, y un quinto piensa que apoyar la transparencia no ayudará al público a tomar decisiones informadas. Adicionalmente, un poco más de la mitad de los consultados considera que ciertas informaciones no debiesen ser dispuestas al público.

En el diálogo entre la organización y el público, los medios y la prensa local pueden facilitar el intercambio de información. Pero solo el 38 % de los funcionarios municipales trabaja con la prensa local o con el público para un mejor entendimiento de los instrumentos de transparencia. Con todo, más de la mitad de los consultados, 57 %, considera que habría que destinar tiempo para programas que faciliten el mejor entendimiento de los medios e instrumentos de la transparencia, y la mayoría, 81 %, considera que ello representaría un buen uso del dinero. En este sentido, una política que considere programas formativos para los ciudadanos sobre cómo usar los instrumentos disponibles para la transparencia sería una buena estrategia para fortalecer la política.

En la misma línea podría ayudar el trabajo en la comunicación interna de las organizaciones. Los funcionarios valoran positivamente recibir información del alcalde y del equipo directivo, el 62 % cree que estar presente cuando se toman las decisiones facilitaría la comunicación de las políticas. Pero solo 48 % declara tener encuentros con el alcalde o participar en reuniones donde se toman decisiones.

Los funcionarios destacan la importancia de los recursos humanos, el personal. El 57 % de los consultados piensa que podrían ser más efectivos con más personal. Por lo tanto, la revisión de los procedimientos para asignar las tareas de la transparencia y la racionalización de los procesos podrían ayudar a mejorar los resultados.

Estas informaciones refuerzan la idea que en el marco de una aproximación más dialogante de la política, el mayor conocimiento sobre las percepciones de los funcionarios y el esfuerzo por reforzar su propia posición, podrían ayudar a alcanzar mejor los propósitos de las normas sobre transparencia.

6 CULTURA Y TRANSPARENCIA

58

En la literatura de la transparencia y en diversos foros de expertos internacionales se ha destacado el importante papel de la cultura política y la demanda social (De Shazo, 2007). En este apartado sintetizaremos algunas informaciones sobre cultura política chilena, con el propósito de ilustrar relaciones entre la cultura y las dificultades de la política de transparencia en los espacios locales.

La mayor parte de los chilenos no tiene interés por los asuntos públicos y la participación política es baja. Algunos estudios por encuesta informan que la población está poco informada sobre cómo funcionan las instituciones públicas, no tiene interés por la política, y su participación es baja (Valdivieso y Bernas, 2014). Más allá de saber quien ocupa el cargo de la presidencia de la República y conocer otras personalidades, gracias a la cobertura de los medios, las personas no disponen de información ni entienden cuales son las funciones de las principales autoridades del ejecutivo, del legislativo, los gobiernos regionales y locales. Por otra parte, las mismas fuentes informan que la mayor parte de los individuos encuestados valoran el sistema democrático chileno, respetan sus instituciones, perciben que en el país hay consideración por sus derechos, y no tienen percepción de problemas de corrupción.

En nuestra indagación asumiremos que cuando las personas declaran estar satisfechas con la democracia, consideran que Chile es un país democrático

y respetan las instituciones, sin mucha experiencia, información ni interés por entender complicados procedimientos y altos costos de tiempo y recursos para informarse, es posible que estén conformes con los comunicados que reciben de los medios sobre la estructura que tiene el Estado, las funciones formales del gobierno municipal, y por lo tanto resulta poco probable que exijan esfuerzos especiales por parte del municipio por incrementar sus niveles de transparencia, en particular la transparencia activa o disposición de ciertos ítems de información en los sitios web institucionales.

En la búsqueda de referentes empíricos, procedimos a operacionalizar los conceptos de nuestras expectativas en variables independientes de observación y sus indicadores con ayuda de un criterio nominal binario, normalizando con los valores «0» y «1». Las variables de cultura política fueron creadas mediante las siguientes decisiones: la variable «satisfacción con la democracia» fue creada clasificando con «1» a quienes respondían «muy satisfecho» o «satisfecho» con el funcionamiento de la democracia en Chile, y con el valor «0» a quienes informaban estar «insatisfechos» o «muy insatisfechos»; la variable «creencia que el país es democrático» asignando valor «1» a quienes respondían «muy democrático» y «algo democrático», y el valor «0» a respuestas «un poco democrático» y «no muy democrático»; la variable «percepción de corrupción entre los funcionarios públicos» asignando el valor «1» a quienes consideraban que la corrupción entre los funcionarios está muy generalizada y valor «0» a quienes no pensaban así. En los casos de la variable «respeto por las instituciones», que en la encuesta LAPOP trata con una escala de 1 a 7, donde 7 indica que el individuo tiene mucho respeto por las instituciones políticas, asignamos el valor de «1» a las personas que se identificaron con las puntuaciones 5–7 y el valor «0» a quienes lo hicieron en el rango de 1–4. En el caso de la variable «confianza en el municipio», también con una escala de 1 a 7 en LAPOP, procedimos de igual modo. Con la información ordenada en una base de datos y con la ayuda del programa STATA 10 hicimos las estimaciones con modelos de regresión para observar si los datos validan las expectativas teóricas expuestas sobre una cultura política conformista con la democracia, que demanda poca transparencia.

Al correlacionar (regresiones binarias) la variables «satisfacción con la democracia», «creencia que Chile es un país democrático» y «respeto por las instituciones» con las puntuaciones de transparencia municipal del Monitoreo (CETITUC, 2011) y de la Auditoría (Dirección de Fiscalización, 2012), los resultados indican que la satisfacción con la democracia y el respeto por las instituciones en una comuna están relacionados con una baja puntuación relativa en la escala de transparencia (coeficientes negativos y con significancia

estadística). En el contexto de un país donde los niveles de desconfianza son altos, según informan distintas encuestas (PNUD, 1998), lo anterior apoya la conjectura que ciudadanos satisfechos con la democracia, que creen que el país es democrático y respetan las instituciones, probablemente no demandan mayor transparencia activa de sus municipios, y por lo tanto menor es el esfuerzo de los gobiernos locales por dar acceso a la información exigida por la ley de transparencia. Si los ciudadanos creen que el país es democrático y están contentos con la democracia, están menos dispuestos a hacer demandas hacia el municipio, y éste tiene menos incentivos para ser más transparente.

En las relaciones entre «confianza» y la percepción de «corrupción» en el gobierno, por una parte, y las puntuaciones de transparencia municipal, por otra, observamos relaciones positivas, la confianza en el gobierno municipal y la percepción de corrupción incrementan la puntuación de transparencia. Estas últimas observaciones sugieren que tal vez los gobiernos municipales tienen mejor desempeño en transparencia cuando la comunidad está más preocupada sobre el comportamiento de los funcionarios.

El Cuadro 2 muestra los resultados de una regresión múltiple que incluye variables de cultura política que tuvieron relaciones significativas, más variables de género, estado civil e ingreso para controlar los efectos de las primeras sobre las puntuaciones de transparencia.

En el cuadro se observa que la variable con mayor efecto negativo en las puntuaciones de transparencia es la «creencia que Chile es un país democrático». Cuando se incluyen género, estado civil e ingreso, para controlar, el efecto persiste. Además se observa que la confianza tiene un efecto positivo en la puntuación de transparencia del Monitoreo (2011), aunque disminuye cuando están incluidas las variables de control. Por lo tanto, estos datos apoyan el supuesto que las personas de las comunas que creen al país democrático, sin evaluar las piezas de información de la transparencia de los sitios web, probablemente no generan ninguna presión o incentivo para que los municipios trabajen más para alcanzar las metas de la política.

Cuadro 2.

Efectos de la cultura política en el desempeño de los municipios en transparencia

Transparencia municipal Monitoreo	Modelo 1	Modelo 2	Transparencia municipal Auditoría	Modelo 1	Modelo 2	Supuestos sobre la demanda por transparencia
Creencia que Chile es un país democrático	-0,0259**	-0,0247**		-0,0282**	-0,238*	A mayor percepción que el país es democrático, menor demanda
Satisfacción con la democracia				-0,0151	-0,0174	La satisfacción con la democracia sin efectos
Confianza en el gobierno municipal	0,0226**	0,0186**				A mayor confianza en el gobierno municipal, mayor demanda
Género	0,0036			0,0186		Las diferencias de género no tienen efectos
Estado civil	0,0008			-0,004		El estado civil no tiene efectos
Ingreso	0,0082**			0,0078***		A mayor ingreso, mayor demanda
Constante	0,4753***	0,428***		0,484***	0,422***	
R2 ajustado	0,059	0,0157		0,047	0,013	

*** p < 0,001, ** p < 0,005, * p < 0,1

Fuente: CETIUC 2011; Dirección de Fiscalización 2012; Vanderbilt University 2010.

7 SOCIEDAD

En Chile ciertas características de la población podrían tener efectos negativos sobre la demanda por transparencia municipal, y otras, por el contrario, podrían favorecerla. A continuación ilustraremos algunos de ellas.

Desde la literatura del Capital Social (Castiglione et al., 2008), hay estudios que proponen efectos positivos de la vida asociativa en la calidad de las políticas públicas (Putnam, 2000, literatura comentada en Norris 2002). Pero en Chile la vida asociativa y la confianza social son relativamente bajas, según los resultados de diversas encuestas (disponibles en www.pnud.cl; Frane, 2008). En las comunas, las organizaciones territoriales y funcionales operan con lógicas de control y clientelismo en relación con objetivos muy puntuales, proyectos específicos,

y por lo general no tienen gran vida cívica autónoma. Además tienden a estar encapsuladas, disponen de pocos vínculos con otras organizaciones, y por lo tanto desarrollan modestos niveles de capital puente. A su turno, los municipios promueven este tipo de organizaciones, por cuanto ellas son funcionales a sus propósitos y políticas (Valdivieso, 2008; Valdivieso y Bernas, 2014).

Por lo tanto es razonable suponer que la participación en esas organizaciones, en lugar de promover la canalización de inquietudes ciudadanas por transparencia en los municipios, puede tener el efecto contrario. Es decir, a mayor cantidad de vida asociativa encapsulada, donde imperan mecanismos de clientelismo y control social, mayor grado de conformismo con el municipio, y menor la demanda por transparencia. En consecuencia, menores serán los incentivos del municipio por mejorar su transparencia activa.

Por otra parte, las características del mundo laboral y del uso del tiempo libre tampoco justifican la expectativa de una relación positiva entre sociedad y demanda por transparencia. En el mercado del trabajo, las circunstancias laborales han pasado a ser día a día más exigentes, y esto ha tenido repercusiones en las decisiones de las personas sobre el uso del tiempo. Según las mediciones disponibles de uso del tiempo en Chile (Ministerio de Desarrollo Social, 2013), las personas distribuyen su tiempo en el trabajo, el ocio y el esparcimiento. Por lo tanto, es razonable suponer que las personas que destinan más tiempo al trabajo disponen de menos tiempo para demandar información en portales institucionales, y lo anterior tiene efectos en la transparencia activa de los municipios. Con el propósito de observar relaciones en esa dirección, nuestra expectativa es que quienes destinan más tiempo a la jornada laboral probablemente priorizarán las actividades familiares y recreativas en su tiempo libre, sin participar en actividades cívicas, tales como el monitoreo y el control de los sitios web de los municipios.

Distinto es el caso de la educación. En la literatura de la cultura política se ha subrayado el efecto de la educación en los comportamientos cívicos y en el desarrollo (Verba y Nye, 1972). En los individuos, la educación puede reforzar el despliegue de competencias cognitivas, procedimentales y habilitantes para el discernimiento autónomo y responsable. En los contextos sociales, la educación promedio de la población puede tener efectos en los comportamientos y las decisiones individuales (Campbell, 2009). Por lo tanto, la educación podría influir positivamente en la transparencia, al existir personas que cuentan con competencias para el manejo de los ítems de información dispuestos en los sitios web municipales. Estos razonamientos justifican la expectativa que personas con un promedio educacional superior a la media, en el caso chileno que hayan completado la enseñanza secundaria, probablemente podrán exigir mayor

transparencia, y por lo tanto los municipios tendrán incentivos para destinar recursos y personal para mejorar sus sistemas de información en los sitios web.

Por otra parte, el uso de computadores y el acceso a internet ha aumentado en los hogares chilenos. Por lo tanto, la expectativa que se deriva de lo anterior es que exista una relación de signo positivo entre el grado de acceso de internet en las comunas y la transparencia activa en los municipios. Probablemente, quienes disponen de conexión a internet y cuentan con las destrezas y competencias para recabar información pública e interactuar con su medio ambiente con ayuda de este instrumento, tendrán mayores incentivos y predisposición para demandar transparencia de los municipios, y en consecuencia estos responderán con mayor inversión en la transparencia activa.

En orden a observar referentes empíricos asociados con las expectativas anteriores, procedimos a relacionar información de la encuesta de caracterización socioeconómica CASEN (Ministerio de Desarrollo Social, 2009) con los rankings de transparencia municipal. En la encuesta CASEN, las personas son consultadas sobre su participación en las siguientes organizaciones sociales: organizaciones vecinales tales como juntas de vecinos o uniones comunales, clubes de deporte y recreación, asociaciones de padres, organizaciones de voluntariado, asociaciones profesionales, grupos profesionales o productivos, uniones, partidos políticos, grupos indígenas, grupos de discapacitados, organizaciones de adulto mayor, grupos juveniles, religiosos, asociaciones de mujeres, grupos artísticos o culturales. Por lo tanto, diseñamos indicadores de «participación en asociaciones» asignando valor «1» a quienes informaron participar en uno o más de los grupos indicados, y valor «0» a quienes informaron no participar. Asimismo, diseñamos indicadores sociales ad hoc mediante las siguientes decisiones: «trabajo», asignamos valor «1» a los individuos que informaron trabajar 40 horas o más en la semana y valor «0» a quienes informaron trabajar menos de 40 horas; «educación», asignamos valor «1» si la persona completó la enseñanza media y «0» si no lo hizo; «internet», asignamos valor «1» si la persona dispone de una de cuatro formas de conexión en su hogar y «0» si no tiene internet.

Al correlacionar los datos sobre participación con las puntuaciones de transparencia en los municipios, observamos que efectivamente la mayor participación de personas en las organizaciones territoriales y funcionales de las comunas se relaciona con una menor puntuación en la transparencia municipal. Es decir, hay indicios que avalan la expectativa que la participación de los individuos en actividades asociativas tiene mayor probabilidad de acontecer en municipios con bajo desempeño con respecto a las puntuaciones de transparencia, por las características ya indicadas sobre la vida asociativa en las comunas chilenas.

En el mismo sentido, las relaciones entre el tiempo laboral y las puntuaciones de transparencia resultan ser negativas y significativas, dando sustento empírico a la expectativa que quienes trabajan tiempo completo tienen menos tiempo para dedicar a otros asuntos, tales como demandar más piezas de información en los sitios web de los municipios. En cambio, la educación y el acceso a internet muestran tener efectos positivos sobre las puntuaciones de transparencia en los municipios. El siguiente Cuadro 3 muestra los resultados de una regresión múltiple, donde están incluidas las variables indicadas, más el ingreso, el género y el estado civil para controlar sus efectos.

Cuadro 3.

Efectos de características socioeconómicas en el desempeño de los municipios en transparencia

Transparen- cia municipal Monitoreo	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Transparen- cia municipal Auditoría	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Supuestos sobre la demanda por transparencia
Participación en asociaciones	-0,0409***	-0,0466***	-0,0309***		-0,3249***	-0,0239***	-0,0264***	A mayor par- ticipación en organizaciones sociales, menor demanda
Trabajo > 40 hs por semana	-0,0134**	-0,0096	-0,0056		-0,0128	-0,0124	-0,0097	El trabajo casi sin efectos en la demanda
Conexión de internet en la casa	0,0606***	0,0584***	0,0388***		0,0499***	0,0472***	-0,034***	Mayor conectividad a internet, ma- yor demanda
Educac. > = enseñan. media	0,0259***	0,0236***	0,0106***		0,0171***	0,0151***	0,0063*	Más educación, mayor demanda
Género	0,0176***	0,0141***			0,0078*	0,005		El género con efectos en la demanda
Estado civil	0,002**	0,001			0,0019**	0,0013		El estado civil con efectos en la demanda
Ingreso	1,07***	2,8509**			1,1508***	6,2409***		A mayor ingreso, mayor demanda
Factor de ex- pans. municipal		0,0004***			0,0003***			
Constante	0,3309***	0,2961***	0,2707***		0,3473***	0,3277***	0,3106***	
R2 ajustado	0,0411	0,0466	0,1723		0,0202	0,0237	0,0687	

*** p < 0,001, ** p < 0,005, * p < 0,1. // Fuente: CETIUC 2011; Dir. de Fiscalización 2012; Ministerio de Desarrollo Social 2009.

En el cuadro, los coeficientes indican que las variables «tener conexión a internet» y «participar en organizaciones sociales» tienen efectos en las puntuaciones de transparencia, en sentido inverso, es decir, internet tiene efectos positivos, mientras que participación tiene efectos negativos. Se observa también que la variable educación tiene efectos positivos en todos los modelos. Por lo tanto hay indicios que avalan las conjeturas iniciales con respecto a las relaciones propuestas. La variable tiempo laboral sólo tiene efectos en las puntuaciones del Monitorio (2012), que se diluyen cuando son controlados por otras variables.

En síntesis, las observaciones conducen a aceptar la posibilidad de características culturales y sociales en las comunas que no favorecen la política de transparencia activa. Primero, los efectos de la política de transparencia en la cultura política chilena parecen ser mínimos, en términos de activismo cívico y confianza. Segundo, la política de transparencia podría estar en sintonía con el sector de la población que dispone de mayores recursos y competencias para entender, procesar los ítems de información pública y, tal vez, obtener beneficios concretos. Tercero, un sector de la población sometido a largas jornadas laborales, con nivel educacional relativamente bajo, podría estar quedando al margen de la política. Si la política de transparencia activa refuerza las desigualdades, difícilmente conducirá a una democracia de más calidad y participativa.

8 REFLEXIONES FINALES Y PERSPECTIVAS

Las particularidades del sistema político chileno, con su fuerte presidencialismo y alto grado de centralización, sumadas a la historia política e institucional del país, donde los gobiernos centrales han iniciado la mayor parte de los procesos de modernización del Estado y de las políticas públicas (Gongora, 1984), explican la génesis de una política nacional de transparencia normativa y centralista. En esa política, el gobierno central prescribe la disposición de ciertos ítems de información que considera de interés público en los sitios web de los municipios, sin considerar las complejidades de los contextos institucionales y sociales locales.

La aproximación normativa de la transparencia chilena ha dejado de lado numerosos aspectos que podrían ser revisados, para transitar hacia una política con mayor impacto en los espacios locales. Al concluir, sugerimos algunos caminos que podrían actualizar la demanda y fortalecer el cumplimiento de lo que ha sido normado en los municipios chilenos. En primer lugar, indagar qué es lo que los ciudadanos quieren, facilitar la canalización de su demanda por transparencia, y evitar posibles efectos de la política que puedan reforzar las

desigualdades. Asimismo, cabe identificar problemas que pueden ser resueltos mediante prácticas de transparencia e instalar los mecanismos que cooperen. Finalmente podría ayudar una mejor educación sobre los procesos.

Los gobiernos chilenos han puesto su atención en la disposición de ciertas piezas de información para el consumo público y el monitoreo dentro y fuera de Chile en los sitios web de los municipios. Esa información ha sido considerada importante por el gobierno central, sin consultar a los ciudadanos, y parece ser un recurso poco demandado por el promedio de las personas de las comunas. Es poco probable que quienes tengan una situación de desventaja, aunque estén conformes con la idea que Chile es un país democrático y participen en organizaciones sociales, se interesen y participen en los mecanismos de la transparencia activa, si no hay un giro.

Las aproximaciones para actualizar la demanda social podrían girar en torno a conocer mejor lo que los ciudadanos quieren, identificar necesidades y problemas que influyen en sus vidas y pueden ser resueltos con prácticas de mayor transparencia. Con mayor conocimiento sobre el tipo de información pública que las personas necesitan, que pueda ser de utilidad para sus vidas, la transparencia activa podría formar parte de un sistema de información que entre en sintonía con inquietudes ciudadanas reales. Este giro podría tener el efecto de motivar a los municipios para proveer información que sea de interés y útil para las personas. Con ayuda de mecanismos que faciliten la interacción, y prácticas de transparencia en otras dimensiones de la política municipal, la transparencia activa podría servir de apoyo para quienes identifican sus problemas y necesidades y se pueden beneficiar de la interacción con los municipios.

En conjunto con otros mecanismos e instrumentos, las piezas de información de la transparencia podrían ser más atractivos para el uso de las personas, si fuesen trabajadas y dispuestas en formatos que sean amigables. Actualmente, los municipios reproducen ítems de información en su formato legal original, con un lenguaje muy técnico para la mayor parte de las personas. Hasta cierto punto se cumplen los protocolos, pero esa información es de difícil acceso para la gente común.

La mayor cobertura, el mayor acceso de las personas a los municipios y los mecanismos que faciliten la interactividad en internet podrían beneficiar la política de la transparencia activa de los sitios web. Hay diversos modos imaginables de aumentar la cobertura y el acceso, por ejemplo ella podría mejorar si los formatos de transparencia en internet facilitaran el acceso de personas con niveles más bajos de educación e incluyera mecanismos interactivos que faciliten la participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo comunal.

Al mismo tiempo es importante considerar las percepciones y preferencias de los funcionarios públicos, quienes son responsables de la implementación de la política. En los municipios, ellos tienen una posición central porque son los únicos que pueden organizar y presentan las piezas de información al público a través de la transparencia activa y la transparencia pasiva. Por lo tanto, tiene sentido dirigirse a ellos para entender mejor cómo asumen su responsabilidad y qué recursos requieren para gestionar bien un sistema de transparencia. Es necesario clarificar y reforzar la misión de la transparencia municipal en numerosas dimensiones, fortalecer las interacciones entre el municipio y sus vecinos y entre el municipio y el gobierno central en una suerte de diálogo, mejorar las comunicaciones internas, facilitar procesos, y fomentar el apoyo de la transparencia en el nivel de la gestión.

Finalmente, en paralelo, cabría reforzar la gestión local, con el propósito de superar diversas debilidades que afectan a los municipios, para que las acciones complementarias tuvieran el efecto deseado de apoyar la política de transparencia.

NOTAS

¹ La investigación sintetiza información empírica generada durante la ejecución del Proyecto FONDECYT N° 1110413 y trabajo en el marco teórico sobre gobernanza desarrollado en la fase inicial de la ejecución del Proyecto FONDECYT N° 1140672. Se agradecen los aportes de la coautora Jillian Bernas en el marco de su investigación de tesis de Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile, y del coautor Francisco Ganga por numerosas observaciones y complementos que contribuyeron a enriquecer el estudio. Asimismo, se agradece los comentarios y las sugerencias de tres árbitros anónimos que sirvieron para precisar conceptos e informaciones.

² Detalles y documentación sobre la génesis de la legislación, los proyectos y debates de los legisladores están disponibles en Biblioteca Nacional de Chile 2012; síntesis cronológica puede ser consultada en Bernas (2012).

³ Así lo declara un porcentaje significativo de personas encuestadas por CASEN, cuando se les consulta por qué no usan internet (encuestas disponibles en <<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>>).

⁴ Datos de encuestas disponibles en <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/encuestasCEP.htm>, <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/survey-data.php>>.

BIBLIOGRAFÍA

Bernas, J. (2012). Transparency and the two-way conversation in the case of Chile: Concepts, Diagnosis, and Proposals. Tesis de Magíster en Políticas Públicas, Escuela de Negocios, Universidad de Chile.

Campbell, D.E. (2009). Civic Engagement and Education: An Empirical Test of the Sorting Model. *American Journal of Political Science*, 53 (4), pp. 771–786.

- Castiglione, D., Van Deth, J. y Wolleb, G. (2008).** *The Handbook of Social Capital*. Oxford: University Press.
- De Shazo, P. (2007).** Anticorruption Efforts in Latin America Lessons Learned, *Policy Papers on the Americas* Volume XVIII, Study 2, September 2007. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Dubbink, W., Graafland, J. y Van Liedekerke, L. (2008).** «CSR, Transparency and the Role of Intermediate Organisations», *Journal of Business Ethics*, vol. 82, núm. 2, pp. 391–406.
- Etzioni, A. (2010).** «Is Transparency the Best Disinfectant?», *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 18, núm 4, 2010, pp. 389–404.
- Fairbanks, J., Plowman, K. y Rawlins, B. (2007).** «Transparency in government communications», *Journal of Public Affairs*, vol. 7, núm. 1, pp. 23–37.
- Finel, B. y Kristin, L. (1999).** «The Surprising Logic of Transparency», *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 2, pp. 315–339.
- Florini, A. (2002).** «Increasing Transparency in Government», *International Journal on World Peace*, vol. 19, núm. 3, pp. 3–37.
- Frane, A. (2008).** «Mapping Social Capital Across Europe: Findings, Trends and Methodological Shortcomings of Cross-National Surveys», *Social Science Information*, 47: 2, pp. 159–186.
- Friedrichs, S., Hart, T. y Schmidt, O. (2002).** «Balanced E-Government: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39–40, pp. 12–23.
- Gongora, M. (1984).** *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile*. Santiago: La Ciudad.
- Graham, C. y Sukhtankar, S. (2004).** «Does Economic Crisis Reduce Support for Markets and Democracy in Latin America? Some Evidence from Surveys of Public Opinion and Well Being», *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, núm. 2, pp. 349–377.
- Grossman, L. (1995).** *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*, New York City, Penguin Books.
- Hawes, J.O. (2010).** *Transparency and City Government Communications*. Department of Communications Brigham Young University.
- Heise, J.A. (1985).** Toward Closing the Confidence Gap: An Alternative Approach to Communication between Public and Government, *Public Affairs Quarterly*, 9 (2), pp. 196–217.
- La Due Lake, R. y Huckfeldt, R. (1998).** «Social Capital, Social Networks, and Political Participation», *Political Psychology*, vol. 19, núm. 3, pp. 567–584.

- Neustadt, R. (1970).** *Alliance Politics*. New York: Columbia University Press.
- Piotrowski, S. y Borry, E. (2010).** «An Analytic Framework for Open Meetings and Transparency», *Public Administration and Management*, vol. 15, núm. 1, pp. 138–176.
- Putnam, R. (1995).** «Bowling alone: America's declining social capital», *Journal of Democracy* 6, pp. 65–78.
- Rawlins, B. (2009).** «Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency», *Journal of Public Relations Research*, vol. 21, núm. 1, pp. 71–99.
- Valdivieso, P. (2008).** «Propuesta para el progreso de la administración pública y de la gestión local con participación ciudadana, desde la perspectiva del caso de Chile», *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 8, núm. 11, pp. 89–123.
- Valdivieso, P. (2012).** «Participation, associations and trust, implications, case of Chile», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 31, núm. 3, pp. 336–35.
- Valdivieso, P. (2014).** «Gobernanza Policéntrica (GP) como factor explicativo de la capacidad de respuesta y adaptación de los sistemas de gobernanza local ante los efectos del cambio climático y eventos extremos en Chile». Disponible en <<https://docs.google.com/file/d/0B97R-NtuCctGSERIUE4zRUp3TGM/edit>> (consultado 20 de abril de 2014).
- Valdivieso, P. y Bernas, J. (2014).** «Dificultades de la aproximación de la transparencia como una política de comando y control: experiencia chilena con los municipios», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 58, pp. 201–234.
- Verba, S. y Nie, N.H. (1972).** *Participation in America*. New York: Harper and Row.
- Willke, H. (2006).** «La transformación de la democracia como modelo de orientación en las sociedad complejas», *Estudios Públicos*, núm. 102, pp. 179–201.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Bachelet, M. (2008).** «Palabras de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al promulgar Ley Transparencia Función Pública». Disponible en <<http://www.archivomicheillebachelet.cl/>> (consultado 10/04/2013).
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2013).** «Historia de la Ley N° 20.285 Sobre acceso a la información pública». Disponible en <<http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20285/HL20285.pdf>> (consultado 30/08/2012).
- Centro de Estudios Públicos CEP (2014).** «Encuestas CEP desde 1987». Disponible en <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/encuestasCEP.htm> (consultado 10/04/2013).

CETIUC (2011). «Consultoría para el desarrollo del modelo de gestión de transparencia para municipios». Disponible en <<http://www.consejotransparencia.cl/cplt-presenta-primer-estudio-sobre-transparencia-municipal/consejo/2011-08-23/180348.html>> (consultado 12/07/2013).

Dirección de Fiscalización (2012). «Fiscalización en el sector municipal sobre transparencia activa», en <<http://www.consejotransparencia.cl/fiscalizacion-en-el-sector-municipal-sobre-transparencia-activa/consejo/2012-04-27/111106.html>> (consultado 20/06/2013).

Gobierno de Chile (2008). «Ley N° 20.285 y su Reglamento sobre Acceso a la Información Pública». Disponible en <http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/material_trabajo/Ley-Reglamento.pdf> (consultado 20/04/2013).

Instituto Chileno de Estudios Municipales (2013). «Estudios». Disponible en <<http://www.ichem.cl/estudios>> (consultado 10/07/2013).

Ministerio de Desarrollo Social (2009). «Encuesta CASEN». Disponible en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php> (consultado 10/04/2013).

Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). «OECD Better Life Index – Chile». Disponible en <<http://Www.Oecdbetterlifeindex.Org/Countries/Chile/>> (consultado 12/07/2013).

Organisation for Economic Co-operation and Development (2000). «Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries». PUMA Policy Brief, No. 7, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1996). «Ethics in the Public Service. Public Management», Occasional Papers, Nr. 14, Paris.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1998). «Desarrollo Humano (informes)». Disponible en <<http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/ourwork/DesarrolloHumano/overview.html>> (consultado 12/07/2013).

Servicio Electoral de Chile (2013). Disponible en <<http://www.servel.cl/ss/site/home.html>> (consultado 10/07/2013).

Vanderbilt University (2010). «Americas Barometer». Disponible en <<http://www.vanderbilt.edu>> (consultado 08/03/2013).

World Bank (2012). «Data: Internet users (per 100 people)». Disponible en <<http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>> (consultado 13/11/2012).

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Valdivieso, Patricio; Bernas, Jillian y Ganga, Francisco (2014). «Una mirada constructiva para la política de “Transparencia Activa”, caso chileno», DAAPGE, año 14, N° 22, 2014, pp. 45–70. Santa Fe, Argentina: UNL.
