

**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

Olavarría Gambi, Mauricio; García Moresco, Hernán; Allende González, Claudio
TRANSPARENCIA EN FUNCIONARIOS PÚBLICOS CHILENOS
Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 14, núm. 23,
2014, pp. 71-92
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337539189003>

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



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

3

TRANSPARENCIA EN FUNCIONARIOS PÚBLICOS CHILENOS¹

Mauricio Olavarria Gambi (*)

Hernán García Moresco (**)

Claudio Allende González (***)

Programa de Estudios de Gobierno,

Universidad de Santiago de Chile

RESUMEN

Basado en datos de la encuesta sobre «percepción del derecho de acceso a la información en funcionarios públicos», aplicada en 2013, el artículo muestra que los funcionarios públicos chilenos valoran al Estado, a la ley de transparencia, muestran un notorio compromiso con los ciudadanos y con el ejercicio del «derecho a saber», pero que tienen un conocimiento limitado de la ley, del órgano regulador de este derecho, de los mecanismos para hacerlo efectivo y que muestran una inacabada comprensión de su rol como facilitadores de una relación más cercana, confiable, cooperativa y transparente entre el Estado y los ciudadanos. El estudio concluye acerca de la necesidad de impulsar extensas campañas persuasivas e intensa capacitación para abordar estas debilidades funcionarias.

ABSTRACT

Based on data from the survey on «perception of the right to access to public information in public officials», administered in 2013, the article shows that Chilean public officials value at State, show a remarkable commitment to citizens and to the «right to know», but have a limited knowledge about the law, the agency that regulate this right, the mechanisms that made it effective and show a limited understanding of their role as facilitators of a closer, reliable, cooperative and transparent relationship between the State and citizens. The study concludes on the need to promote extensive persuasive campaigns and intensive training to address the weakness of Chilean public officials.

71

PALABRAS CLAVE:

transparencia, acceso a la información pública, Chile, administración pública.

KEY WORDS:

transparency, access to public information, Chile, public administration.

(*) E-mail: mauricio.olavarria@usach.cl

(**) E-mail: garciamoresco@gmail.com

(***) E-mail: claudio.allende.gonzalez@gmail.com

RECEPCIÓN: 27/03/14

ACEPTACIÓN FINAL: 15/09/14

1 INTRODUCCIÓN

¿Cuál es la percepción que tienen los funcionarios públicos chilenos acerca de la transparencia y acceso a la información pública por parte de los ciudadanos? En el sistema de transparencia que se instaló en Chile, los funcionarios públicos juegan un rol central, pues son el primer contacto de los ciudadanos con la administración del Estado, son quienes reciben las solicitudes de información de los ciudadanos y deben dar cauce y respuestas a ellas. La idea de transparencia en la gestión del Estado es definida por Vishwanath y Kaufmann (1999) como «una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción».

Así, entonces, es de interés examinar la propensión que los funcionarios públicos tienen hacia la transparencia en el Estado y al acceso ciudadano a la información pública, y poder identificar si sus percepciones los ubican como facilitadores u obstaculizadores de la concreción de mayores espacios de transparencia en el país y del derecho ciudadano de acceder a la información que ellos diariamente gestionan. Asimismo, las lecciones que se puedan derivar del caso chileno pueden ser útiles para el resto de los países latinoamericanos que han emprendido procesos semejantes de ampliar los espacios de transparencia

en la gestión del Estado y para reforzar el rol de los funcionarios públicos en ello.

La instalación de una política pública que promueve la transparencia en el actuar de los servicios públicos es un gran paso en la modernización de la gestión pública chilena, que siguió a la implementación de mecanismos de control de gestión, del servicio civil y alta dirección pública —en el contexto de la política de personal público—, el sistema de compras públicas —Chile Compras—, el Programa Chile Gestiona y cuyo próximo paso debería ser la instalación de una agencia de evaluación de políticas públicas. Luego de un largo recorrido de 15 años, con varios intentos por abrir el acceso ciudadano a la información de la administración del Estado (Olavarría, 2012), la ley que consagra ese derecho ciudadano en Chile fue aprobada en el año 2008, su reglamento el año siguiente y, con ello, el órgano público encargado de regularlo inició su funcionamiento.

Aunque la ocurrencia de sendos casos de corrupción reforzaron la motivación del sistema político por implementar una ley de acceso a la información pública, la orientación ha sido más bien la de satisfacer un derecho de tercera generación,² cuestión que es convergente con los bajos niveles de percepción de corrupción existentes en Chile.³

Luego de esta introducción, las siguientes secciones presentan el marco conceptual de la investigación, la estrategia metodológica seguida, los resultados y una discusión de su significado, y, finalmente, una exposición de las conclusiones e implicancias que emanan del estudio.

2 CUESTIONES CONCEPTUALES

La idea de transparencia en los actos de gobiernos, que se ha ido expandiendo en los últimos años en América Latina, ha venido a poner en jaque la práctica común en nuestra cultura burocrática asentada en la creencia de la confidencialidad de los documentos para justificar la eficacia administrativa o los secretos de Estado (Sánchez, 2007). De este modo, entonces, una cuestión preliminar es poder clarificar la idea de transparencia, la relación entre el comportamiento de los funcionarios y la idea de transparencia, y como se ha ido entendiendo e implementando este concepto en la ley chilena de acceso a la información pública.

2.1. LA IDEA DE TRANSPARENCIA

Fung et al. (2004:1) argumentan que los sistemas de transparencia pueden ser definidos como mandatos de los Estados a Corporaciones y otras organizaciones para que proporcionen al público información objetiva sobre productos

y prácticas de empresas y otras organizaciones. En el ámbito público, la idea de transparencia hace referencia a que los ciudadanos dispongan de los mecanismos efectivos para acceder a la información pública y aquella acerca de cómo se han decidido los asuntos que le interesan. Florini (2007:2-3) argumenta, adicionalmente, que la transparencia «es un componente clave de la efectividad y eficiencia de las políticas públicas... y para el funcionamiento de las sociedades democráticas».

De este modo, entonces, el establecimiento de prácticas de transparencia y de acceso a la información pública pueden ser vistos como «bienes públicos que fortalecen el funcionamiento institucional, aportan legitimidad al funcionamiento del sistema democrático, a sus instituciones y a las prácticas de administración del Estado, se constituyen como mecanismos de control social al establecer desincentivos a prácticas corruptas y generar una más efectiva vinculación de los ciudadanos con el Estado» (Olavarría, 2012:13).

Lo anterior implica que desde el propio Estado se promuevan prácticas que faciliten el acceso a la información en poder de la Administración Pública y que se fomenten acciones de comunicación con la ciudadanía. Según Moreira y Clausen (2011:1), para que las políticas de transparencia sean más efectivas requieren estar inscritas en los procedimientos de toma de decisiones de Estado y ser también apropiadas por los ciudadanos. Ello implica que en el proceso de toma de decisiones este estatuido que los ciudadano puedan conocer las acciones que emprendieron las autoridades públicas, cautelando los aspectos de seguridad del Estado, la necesidad de diseños de procedimientos y/o sistemas que permitan a los ciudadanos acceder a esa información, que los funcionarios públicos tengan un cabal conocimientos de ellos y que puedan aplicarlos sin dilación, y que también se promuevan campañas que informen a los ciudadanos de sus derechos a acceder a información en poder de los órganos públicos.

2.2. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA TRANSPARENCIA

Naessens (2010:2127) afirma que la transparencia se convierte en un valor fundamental para la ética pública, pues promueve el comportamiento responsable de los servidores públicos, ayuda a construir un cultura de servicio público e incentiva la rendición de cuentas clara y precisa por parte de quienes laboran en la gestión pública.

Las barreras al avance de las prácticas de transparencia son relativamente extendidas en América Latina. El Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública del año 2011 señala que en todos los países se reportan obstáculos para el acceso a la información y que los servidores

públicos en la región aun no incorporan el deber de brindar el acceso a la información en forma expedita, lo que se asociaría a que el servicio civil no se encuentra profesionalizado y la cultura del secreto o de la molestia aún perdura (Alianza Regional, 2011:20).

En el caso chileno, la implementación de la política de transparencia puede ser vista como una «transformación de la cultura en los funcionarios de gobierno» (Sousa, 2010:2), que ha debido enfrentar «la existencia de una asentada mentalidad “secretista”, que en la práctica de la Administración Pública se traduce en el ocultamiento de información pública o denegación, por parte de funcionarios, a ciudadanos que la requieren, incluso teniendo derecho a ello» (Olavarriá, 2012).

En relación a esta extendida práctica funcionalia, aunque refiriéndose al caso mexicano, Luna (2008:9) argumenta que «los funcionarios públicos no identifican los beneficios concretos de las leyes de Acceso a la Información y más bien perciben que esta norma les impone cargas pesadas e innecesarias de trabajo, con procedimientos largos y onerosos (...) [que] (...) limitan e imponen nuevas obligaciones a los servidores públicos, ante las cuales no parecen estar muy convencidos».

Por ello, para Luna (2008), sería necesario conocer los aspectos culturales de los servidores públicos en relación con la transparencia y el acceso a la información. A su turno, López (2009) argumenta que la actitud pro-transparencia de los funcionarios públicos no se genera espontáneamente y que para ello no solo se requiere de funcionarios íntegros con vocación de servicio, sino también de un fuerte sistema de incentivos que fomente tal comportamiento.

2.3. TRANSPARENCIA DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY 20285

La implementación de la ley sobre acceso a la información pública ha ido dejando al descubierto situaciones que han dificultado un avance más rápido de la política de transparencia en Chile. A cuatro años de implementación de la Ley de Transparencia, una encuesta a ciudadanos identificó que el 72 % de las personas consultadas consideraban que los organismos públicos eran medianamente, poco o nada transparente; un 64 % opinó, con distintos énfasis, que los organismos públicos ocultaban información; un 94 % señaló que toda la información que poseen los organismos públicos debe ser pública, pero un 78 % afirmó que era complicado solicitarles información, un 80 % indicó que los organismos públicos solo ponen a disposición de las personas la información que ellos estiman y un 55 % mencionó que si uno se contacta con un organismo público recibe exactamente la información que necesita (CPLT y Front Desk, 2012).

En relación al rol de los funcionarios públicos en la implementación de la ley, un estudio de Olavarría (2010) halló que el personal encargado de tramitar las solicitudes no tiene dedicación exclusiva a ello, que un poco menos de la mitad de los organismos analizados llevaba registro manual de las solicitudes, lo que puede implicar pérdida de información, y que, con cierta recurrencia, se solicitaba datos de identificación del requirente adicionales a los señalados en la ley. Asimismo, el estudio de la Corporación Libertades Ciudadanas (2011:133–134), respecto del rol funcionario, mostró que con cierta recurrencia las solicitudes de información no fueron tramitadas mediante el procedimiento establecido en la Ley 20285; que, ante un requerimiento de información, los funcionarios que deben recibir tales solicitudes no identifican que ello debe canalizarse a través de los canales previstos por la Ley 20285; y que, no obstante que los organismos públicos estiman tener personal capacitado para recoger las solicitudes ciudadanas de información pública, los solicitantes no son advertidos que pueden reclamar ante el Consejo para la Transparencia y de los plazos legales en que pueden efectuar el reclamo.

A su vez, el análisis de Cid *et al.* (2012:34, 37–38, 95–96) concluyó que las siguientes actuaciones funcionarias limitan la efectiva aplicación de la ley de acceso a la información pública:

-
- 76
- en variados organismos los funcionarios nunca antes habían recibido una solicitud de información pública de manera presencial, por lo que desconocían el procedimiento y ello determinaba que la solicitud no se respondiera;
 - en variados casos los funcionarios mostraban actitudes reactivas, argumentando que la información no se encontraba pues era de gobiernos anteriores;
 - habría carencia de personal capacitado para dar cumplimiento al mandato de publicación de información a través de los banner de transparencia activa; y
 - entre los funcionarios públicos existe una percepción de inutilidad de publicar información de manera íntegra en las páginas institucionales, pues consideran innecesario actualizar periódicamente la información pública, ya que no existiría una retroalimentación positiva perceptible de su trabajo en relación con los usuarios del sistema. Ello transformaría el mandato de cumplimiento de la Ley 20285 en una decisión discrecional de los funcionarios del organismo respectivo.

Lo que la revisión de la literatura expone es que la idea de transparencia hace referencia al conocimiento ciudadano de cómo se toman las decisiones en el Estado y como se conducen los asuntos públicos, que ella es un componente clave para la efectividad de las políticas públicas y el funcionamiento

de sociedades democráticas, que en la profundización de las prácticas de transparencia los funcionarios públicos juegan un rol de máxima importancia, pero que se requeriría que la cultura funcionalia adoptara la transparencia como un valor central. Asimismo, los estudios recientes muestran que las barreras que dificultan una expansión más rápida de las prácticas de transparencias radicarían en una asentada mentalidad secretista en el Estado chileno, en deficiencias organizacionales, carencias tecnológicas y en una percepción de inutilidad entre los funcionarios públicos de exponer información del organismo y actualizarla periódicamente.

Así, entonces, los estudios previos que abordan el rol funcionalio en la implementación de la política de acceso a la información pública sugieren —los que son tomados como hipótesis de trabajo en el presente estudio— que las dificultades en la implementación de la ley estarían asociadas a que los funcionarios conocen poco la ley, procedimientos y mecanismos para hacer efectiva la transparencia, a que entre los funcionarios se ha desarrollado actitudes reactivas hacia el derecho ciudadano de acceso a la información y a que entre los funcionarios hay una sensación de inutilidad de publicar la información exigida por la ley.

De este modo, entonces, resulta de todo interés examinar empíricamente si entre los funcionarios públicos se detectan las percepciones que estudios cualitativos le han atribuido y si, a casi cuatro años de haberse iniciado la implementación de la ley, los funcionarios exhiben un acabado conocimiento de la ley y del Consejo para la Transparencia (CPLT), de modo que puedan ser reconocidos como un factor facilitador del ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información pública.

3 METODOLOGÍA

El estudio se basa en una encuesta aplicada a funcionarios seleccionados aleatoriamente, pertenecientes a 105 organismos públicos de la Administración Central y de Municipalidades. Para ello se construyó una muestra probabilística, por estratos proporcionales, trietápica, en que primero se identificó al organismo público, luego a la región a la que debería pertenecer el encuestado y finalmente al funcionario público que se encuestaría. La encuesta se aplicó entre los meses de Diciembre 2012 y Febrero 2013.

La lista de los funcionarios de cada organismo que se incluyó en la muestra se obtuvo de las listas de funcionarios publicadas en los banners de Transparencia

Activa de cada organismo. La información de la casilla de correo electrónico de los funcionarios que se encuestarían se obtuvo a través de los Enlaces que mantiene el Consejo para la Transparencia (CPLT) en los organismos públicos y de consultas al propio organismo público. A cada funcionario seleccionado para la muestra se le envió un correo electrónico con un vínculo al sitio web de la encuesta y hubo reenvíos de la solicitud de respuesta a la encuesta y de llamados telefónicos en aquellos casos en que luego de tres días no habían respondido la encuesta.

El artículo expone un análisis descriptivo de los resultados de la encuesta, tanto de las categorías analíticas identificadas en la sección introductoria, como de sendos índices construidos acerca de la percepción funcional de la información pública como un derecho (IPIPd) y acerca de la visión ciudadana de malas prácticas de funcionarios y organismos públicos (IPMP).

Para la construcción de estos índices se aplicó un análisis multivariado. Mediante el Alpha de Cronbach se comprobó la consistencia interna de las preguntas inicialmente seleccionadas para cada índice, preseleccionando las variables que dieron resultados *buenos* según los criterios propuestos por George y Mallory (1995).⁴

Para analizar las variables seleccionadas se utilizó análisis factorial exploratorio (EFA por sus siglas en inglés), el cual permite identificar variables subyacentes (no observadas) en los datos (Olavarria y Allende, 2013). Adicionalmente, debido a que las variables seleccionadas correspondían principalmente a variables categóricas, se utilizó la forma Polychoric de la matriz de correlaciones en el análisis para obtener estimaciones más robustas en el análisis factorial (Kolenikov y Angeles, 2004). Finalmente, se aplicó el método de rotación de factores oblicua normalizada, ante la posibilidad que las características recogidas por las respuestas estuvieran relacionadas entre sí.

Para estimar las puntuaciones factoriales (índices) se utilizó el método de regresión (regresión scores) propuesto por Thurstone (1935); y luego se reescalaron los índices para que estuvieran en un rango de 1 a 4.

4 RESULTADOS

4.1. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

Los funcionarios que respondieron la encuesta fueron 344 en total, de los cuales 29 son directivos, 167 son profesionales y 148 son administrativos, 151 son hombres y 193 son mujeres, 300 son funcionarios de la Administración Central y 44 son funcionarios municipales.

El 35,2 % de quienes respondieron la encuesta trabajan en la Región Metropolitana de Santiago y el 64,8 % lo hace en Regiones. La mitad de quienes respondieron la encuesta tiene una antigüedad de 21 años o más en el organismo, el 28,4 % tiene una antigüedad de 11 a 20 años, el 9,9 % lleva trabajando en el organismo entre 6 y 10 años, el 1,3 % tiene una antigüedad en el organismo entre 2 y 5 años, y quienes llevan menos de un año en el organismo representan el 10,4 % del total. El 56 % tiene estudios universitarios, el 11,5 % registra estudios de posgrado, el 17,4 % tiene estudios técnico profesionales, el 14,2 % presenta educación secundaria completa y el 0,9 % educación secundaria incompleta. Las funciones desempeñadas por el 53 % de la muestra se relacionan con la Ley 20285 (de Transparencia), el 68,1 % de quienes responden atiende público y el 29,2 % de los funcionarios ha recibido capacitación en temas de transparencia.

4.2. PERCEPCIONES SOBRE EL ESTADO CHILENO, VISIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA

Los funcionarios públicos chilenos están mayoritariamente de acuerdo o muy de acuerdo que el Estado chileno es moderno (61,8 %), que es transparente (57,2 %), que es democrático (65,9 %), que es subsidiario (72,3 %) y que facilita el acceso ciudadano a sus servicios (69,7 %). Aún así, el 49,2 % de los funcionarios públicos está de acuerdo o muy de acuerdo con que el Estado chileno es eficiente.

Los funcionarios públicos de la administración central, muy principalmente los del estamento directivo, son los que mayoritariamente piensan que el Estado chileno es moderno, transparente y que facilita el acceso ciudadano a sus servicios. En el caso de los funcionarios municipales, es el personal administrativo el que principalmente piensan eso, pues un poco menos de la mitad de directivos y profesionales municipales opina de la misma manera. En general, tanto los funcionarios de la administración central, como los municipales, expresan mayoritariamente que el Estado chileno es democrático, donde destacan los directivos municipales, con un 90 % de aprobación de la afirmación, y los profesionales municipales, cuya concordancia con la afirmación es levemente inferior al 50 %. Asimismo, las respuestas de los funcionarios mayoritariamente coinciden con que el Estado chileno es subsidiario, con excepción de los funcionarios municipales administrativos. Respecto de la eficiencia del Estado, solo los directivos y administrativos de la administración central respaldan mayoritariamente la afirmación, aunque no de manera abrumadora (58 % y 56 % respectivamente).

No obstante esta relativamente positiva visión sobre el Estado chileno, los funcionarios públicos aparecen más bien críticos de la relación entre este y los

ciudadanos. Tanto los de la administración central, como de municipalidades, y de los tres estamentos, perciben que esa relación es más bien distante (69 %), antagónica (69 %) y de desconfianza (75 %).⁵ En este contexto, los funcionarios mayoritariamente expresan que su compromiso y obligación es principalmente con los ciudadanos (54,7 %), seguido por el Estado (34,2 %), sus superiores jerárquicos (7,9 %), el gobierno (2,7 %) y sus colegas de trabajo (0,4 %). Ese compromiso se expresa con más insistencia en el personal municipal, particularmente profesionales y luego directivos, que en la administración central, donde una proporción levemente inferior a la mitad de los directivos comparte la afirmación.

No obstante este alto compromiso funcionario con los ciudadanos, ellos reconocen que hay una mala percepción ciudadana hacia ellos. Los funcionarios perciben mayoritariamente que los ciudadanos los consideran burocráticos (86,7 %), corruptos (51,9 %), que practican una «cultura del secretismo» (68,2 %) y que discriminan a algunas personas en su trato (63 %). El reconocimiento de percepción ciudadana de corrupción entre funcionarios públicos es considerablemente mayoritaria entre el personal municipal, particularmente, entre sus directivos. En el caso de la administración central ese reconocimiento es minoritario, salvo entre los profesionales. Asimismo, solo el personal directivo de la administración central se manifiesta en desacuerdo con el pensamiento ciudadano de prácticas secretistas en los organismos públicos.

Aun reconociendo esta mala percepción ciudadana hacia ellos, los funcionarios públicos expresan un alto compromiso con la transparencia. Ellos se muestran de acuerdo a muy de acuerdo con las afirmaciones que la información pública pertenece a la ciudadanía y que el Estado es el encargado de cuidarla (77,1 %), que cualquier persona tiene el derecho a acceder a información de cualquier organismo público (85,7 %), que un organismo público está obligado a entregar información cuando una persona se la solicita (84,6 %), que el funcionario público que se niega a entregar la información solicitada por los ciudadanos debe ser responsabilizado por ello (73,8 %), que los ciudadanos tienen derecho a reclamar cuando un organismo público no entrega la información solicitada (95,6 %), pero que hay cierta información que por su naturaleza debe ser mantenida bajo secreto o reserva (84,4 %).

4.3. CONOCIMIENTO Y PERCEPCIÓN SOBRE LA LEY Y EL CPLT

Aunque el 80 % de los funcionarios declara conocer la existencia de la ley de acceso a la información pública, un 63 % sabe acerca de la existencia de un organismo fiscalizador de la transparencia y un 60,8 sabe de la existencia del CPLT. El ejercicio de su función es la modalidad principal por la que los funcionarios se enteraron de la existencia del CPLT (27,9 %) y de la ley de acceso a la información pública (28,7 %).

Los funcionarios no muestran un extendido conocimiento acerca de los datos requeridos por una solicitud de información a un organismo público. El 14,48 % expone abiertamente que no sabe. Un poco más de un quinto no expresa saber que la solicitud debe llevar los nombres y apellidos del solicitante o su apoderado, una proporción levemente inferior a un tercio no muestra saber que se necesita indicar una dirección postal o electrónica, el 40 % no declara que se debe identificar el organismo al que se dirige la solicitud, casi un tercio no expresa que se debe identificar claramente la información solicitada, casi la mitad no identifica que la solicitud debe ser firmada por el solicitante o apoderado, casi un cuarto no sabe o declara abiertamente no conocer los plazos de respuesta a las solicitudes de información, y el 35 % declara no conocer acerca de los banner de transparencia activa. Ello puede estar relacionado con el hecho que el 68,3 % de los funcionarios declara no haber recibido capacitación en temas de transparencia.

Es interesante revisar la opinión de los funcionarios acerca de los obstáculos a la implementación de la ley de transparencia. El hecho que los funcionarios no conozcan los procedimientos asociados a la ley aparece como un obstáculo de tercera importancia, en cambio el hecho que los ciudadanos no sepan usar la ley aparece muy nítidamente como el principal obstáculos para los funcionarios (primera mención) —siendo esta opinión más extendida entre profesionales de la administración central y directivos municipales—. La Tabla 1 muestra la gama de respuestas dadas por los funcionarios.

Tabla 1.

Percepción funcionaria de obstáculos para implementar la Ley de Transparencia

	1º mención	2º mención	3º mención
1. Los ciudadanos no saben usar la Ley de Transparencia	47,6 %	14,0 %	11,3 %
2. Los funcionarios públicos no conocen los procedimientos asociados a la Ley de Transparencia	11,4 %	20,3 %	11,0 %
3. Los organismos públicos no cuentan con los recursos económicos necesarios para realizar las tareas asociadas a la Ley de Transparencia	8,5 %	11,4 %	13,5 %
4. Los organismos públicos no cuentan con la cantidad de funcionarios necesaria para realizar las tareas asociadas a la Ley de Transparencia	14,3 %	28,1 %	16,0 %
5. No existe voluntad política de los jefes de servicio para hacerse cargo de las obligaciones que impone la Ley de Transparencia	3,4 %	5,2 %	8,5 %
6. Existe una cultura del secretismo al interior de los organismos públicos	4,4 %	7,5 %	18,4 %
7. A veces, hay información que no está porque no existe una política de gestión de archivos	8,8 %	12,5 %	17,8 %
8. No sabe	1,5 %	0,9 %	3,6 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a funcionarios públicos.

Los funcionarios expresan una visión que la ley de acceso a la información pública es buena o muy buena (74 %), con la excepción del personal directivo municipal que mayoritariamente la considera solo regular. También señalan que el principal beneficio que esta ley ha aportado al sector público es que ha ayudado a que el personal público sea más consciente de su rol de servidores públicos —principalmente entre directivos municipales— y que ha producido un acercamiento entre el ciudadano y los organismos públicos. Para los funcionarios los principales costos que ha generado la implementación de la ley es que les ha aumentado la carga de trabajo (40,7 %) —siendo los directivos de la administración central los que mayoritariamente opinan de esta manera— y que se ha producido una utilización política de la información obtenida

(21,7 %). Aún así, los funcionarios mayoritariamente opinan que los beneficios que aporta la Ley de Transparencia son superiores a cualquier costo (tiempo, trabajo, recursos, riesgos) que implique su implementación (51,5 %). Estas impresiones de los funcionarios difieren de las recogidas en las encuestas a ciudadanos (reportadas en la sección introductoria).

Tabla 2.

Percepción funcionalia y ciudadana acerca de los beneficios que la Ley de transparencia ha aportado al país

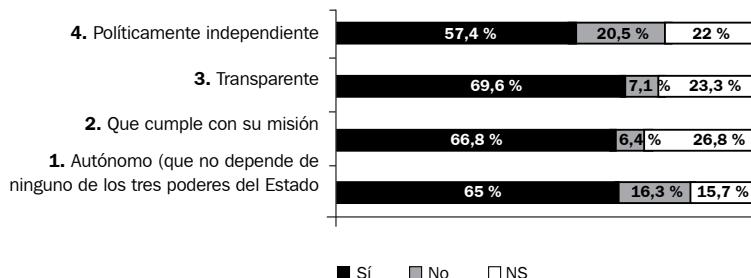
	Funcionarios	Ciudadanos
1. Aumento de la participación ciudadana	42,9 %	34 %
2. Control de los ciudadanos sobre las acciones del Estado	48,5 %	42 %
3. Entender mejor las decisiones de las autoridades	36,4 %	23 %
4. Protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos	41,2 %	34 %
5. Información a los ciudadanos sobre lo que hace el Estado	52,0 %	48 %
6. Combate a la corrupción dentro del Estado	31,3 %	41 %
7. Control y rendición de gastos del Estado	36,2 %	36 %
8. Ninguno	7,3 %	6 %
9. No sabe	4,2 %	10 %

Fuente: elaboración propia con datos provenientes de encuesta a funcionarios públicos y CPLT – Front Desk 2012.

La comparación entre la percepción ciudadana y la de funcionarios acerca de los beneficios que la ley de transparencia ha aportado al país muestra que, para ciudadanos y funcionarios, el beneficio más importante es que la ley de transparencia aporta información a los ciudadanos acerca de lo que hace el Estado, seguido del control ciudadano de lo que hace el Estado. Para los funcionarios el tercer beneficio sería el aumento de la participación ciudadana y luego la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos, en tanto que para los ciudadanos sería el combate a la corrupción dentro del Estado y luego el control y rendición de los gastos del Estado.

Gráfico 1.

Percepción funcionaria sobre el CPLT



Fuente: elaboración propia con datos provenientes de encuesta a funcionarios públicos.

Los datos del Gráfico 1 relean que un tercio de los funcionarios tiene dudas acerca de la autonomía, cumplimiento de su misión y transparencia en el proceder del CPLT. Una proporción mayor duda acerca de la independencia política del CPLT. Los datos acerca del conocimiento limitado de la ley de transparencia y del CPLT insinuarían que estas «dudas» expresadas por los funcionarios podrían estar relacionadas con esa falta de conocimiento extendido y capacitación sobre la ley y el CPLT.

84

4.4. PREPARACIÓN Y PRÁCTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

Los funcionarios expresan que en Chile hay condiciones para implementar una ley de acceso a la información pública. Con la excepción de los directivos municipales, la mayoría de los funcionarios considera que el país está preparado para implementar una política de transparencia (58,2 %) y que el organismo en que trabajan no tiene dificultades para implementar la ley, porque ya poseía la costumbre de entregar información (77,6 %) y porque está estructurado para atender esas solicitudes (67,9 %).⁶

Asimismo, los funcionarios mayoritariamente expresan que en el organismo en que trabajan existe una política y trabajo en equipo en torno a la gestión de transparencia (73,3 %), que se han impartido cursos en materia de acceso a la información (53,9 %), aunque dos tercios no ha accedido a estos cursos, y que existen esfuerzos institucionales en materia de administración de archivos (63,7 %).

4.5. ANÁLISIS DE ÍNDICES

Los índices, cuyos resultados analíticos se exponen a continuación, han sido construidos considerando la escala de valores asignadas a las variables que han dado origen a ellos, donde el valor 1 representa estar «muy de acuerdo» con la afirmación propuesta y el valor 4 expresa estar «muy en desacuerdo». Por ello, valores altos de los índices representarán una valoración negativa, en tanto que valores bajos mostrarán predisposición positiva hacia la afirmación. Debe tenerse en cuenta que el valor central en el continuo 1–4 es 2,5.

Tabla 3.

Índice de percepción de información pública como un derecho

	Media	Desv. Std	Interv Conf 95 %	Nº obs	Nº poblacional
Total	1.79	0.05	1.68 – 1.90	332	179.655
Por sexo					
Mujer	1.87	0.06	1.74 – 1.99	181	96.880
Hombre	1.71***	0.06	1.59 – 1.83	151	82.774
Por servicio					
Municipal	1.84	0.17	1.49 – 2.18	43	37.430
Central	1.78	0.05	1.68 – 1.88	289	142.225
Por estamento^(*)					
Directivo (1)	1.86	0.10	1.65 – 2.06	29	6260
Profesional (2)	1.69	0.05	1.59 – 1.78	162	69.251
Administrativo (3)	1.86	0.07	1.72 – 2.00	141	104.143

Fuente: elaboración propia.

Notas: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1 // (*) Diferencias significativas entre grupos: (2)–(3)**

La media del índice de percepción de la información pública como un derecho se ubica bajo el valor central del continuo, lo que muestra que los funcionarios públicos son propensos a la idea que la información pública es un derecho ciudadano. También muestra que los hombres expresan más apoyo a esa idea que las mujeres (cuyo valor de la variable es mayor a la media del índice), y que esa diferencia es estadísticamente significativa; que una situación similar ocurre entre los profesionales y administrativos —con una mayor aceptación

de la proposición entre los profesionales—, siendo la diferencia significativa. La diferencia entre funcionarios municipales y de la administración central no es significativa.

Lo que el índice muestra es que funcionarios hombres, profesionales y de la administración central son más favorables, que la generalidad de los funcionarios, a ver el acceso a la información pública como un derecho ciudadano.

Tabla 4.

Índice de percepción funcional sobre opiniones ciudadanas de malas prácticas de funcionarios en organismos públicos

	Media	Desv. Std	Interv Conf 95 %	Nº obs	Nº poblacional
Total	2.20	0.05	2.10 - 2.31	321	176.716
Por sexo					
Mujer	2.15	0.06	2.03 - 2.26	174	95.147
Hombre	2.27	0.07	2.13 - 2.40	147	81.568
Por servicio					
Municipal	1.99	0.12	1.76 - 2.23	40	34.267
Central	2.25**	0.06	2.14 - 2.37	281	142.449
Por estamento^(*)					
Directivo (1)	2.35	0.10	2.15 - 2.56	28	6224
Profesional (2)	2.07	0.05	1.96 - 2.18	165	70.294
Administrativo (3)	2.29	0.07	2.15 - 2.42	128	100.197

Fuente: elaboración propia.

Notas: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1 // (*) Diferencias significativas entre grupos: (2)-(3)**; (1)-(3)*

El índice de percepción funcional sobre opiniones ciudadanas de malas prácticas funcionarias muestra que los funcionarios públicos están más inclinados a reconocer esos juicios negativos sobre ellos y que mujeres profesionales de la administración municipal serían las más predispuestas a reconocer la existencia de pensamientos ciudadanos hacia los funcionarios públicos como burocráticos, corruptos, secretistas y discriminadores. Aunque reconociendo su existencia, los más reacios a aceptar la existencia de esos juicios serían hombres, directivos, de la administración central.

5 DISCUSIÓN

En el caso chileno, la aprobación de la ley de acceso a la información pública y la instalación del Consejo para la Transparencia expresan la voluntad del sistema político por consagrar el derecho ciudadano de conocer la información a cargo de la administración del Estado. Asimismo, las acciones del referido Consejo en términos del diseño de procedimientos para el acceso ciudadano a la información pública, la fiscalización del cumplimiento de las normas sobre transparencia por parte de organismos públicos y los mecanismos establecidos para resolver las controversias entre ciudadanos y órganos públicos en casos de denegación del «derecho a saber» dan cuenta de los esfuerzos por generar modos concretos para ejercer este derecho.

Así, entonces, siguiendo a Moreira y Clausen (2011) el caso chileno ilustraría una situación en que una condición necesaria para que la política de transparencia pueda alcanzar efectividad — existencia de procedimientos y mecanismos concretos de acceso a la información— se habría alcanzado. La segunda condición que exponen estos autores, que ello sea apropiado por los ciudadanos, pareciera estar bastante más distante de alcanzarse, pues, de acuerdo a los datos de la encuesta nacional de transparencia, solo un 11 % de los ciudadanos conoce la ley, un 37 % conoce los plazos para ejercer el derecho, un 16 % había solicitado información a algún organismo público en los últimos 12 meses, un 6 % sabe que existen banners de transparencia activa en los sitios web de los organismos públicos y un 12 % sabe de la existencia del Consejo para la Transparencia (CPLT – Front Desk 2012).

Los funcionarios públicos juegan un importante rol en el logro de esta segunda condición, pues son quienes median entre el Estado y los ciudadanos y quienes pueden orientarlos en el ejercicio de este derecho. Ello requiere, sin embargo, que tengan un adecuado dominio de los mecanismos por los cuales los ciudadanos puedan hacer valer su «derecho a saber», pero los datos muestran que ese conocimiento es limitado: un poco más de un tercio de los funcionarios no saben de la existencia de un organismo público fiscalizador en la materia, casi un 40 % no sabe o no ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia, un quinto de los funcionarios no sabe o no conoce la existencia de la ley de transparencia, un cuarto no sabe o no conoce los plazos de respuesta a una solicitud de información y un tercio no conoce de la existencia de los banners de transparencia activa. Así, entonces, la falta de extendido conocimiento funcionario acerca de los mecanismos y modos para ejercer el derecho de acceso a la información pública se transforma en un serio obstáculo para que los ciudadanos puedan hacerlo efectivo ante los órganos del Estado, aunque para los

funcionarios el principal obstáculo es que los ciudadanos no saben usar la ley.

Asimismo, aunque los funcionarios reconocen esfuerzos institucionales por ampliar los recursos asociados a la política de transparencia y que se ha impartido capacitación en la materia, menos de un tercio de ellos ha asistido a alguno de estos cursos, cuestión que también se deja ver como un freno a la expansión de la cultura de la transparencia.

Más allá de estas dificultades, los funcionarios públicos muestran un destacado compromiso con los ciudadanos, notoriamente por sobre el que expresan con el Estado y muy anterior al que identifican con sus superiores jerárquicos y el gobierno, valoran muy positivamente el acceso ciudadano a la información pública y la existencia de una ley de transparencia, restringen la reserva a que la naturaleza de la información haga aconsejable esa opción y, aunque reconocen que la implementación de la ley de transparencia les acarrearía un aumento en la carga de trabajo, están dispuestos a aceptarla, pues, para ellos, los beneficios que aporta esa ley son superiores a cualquier costo. De este modo, estas predisposiciones funcionarias son factores favorables o propulsores de una expansión del ejercicio concreto del «derecho ciudadano a saber».

Por otro lado, un tercio de los funcionarios dudan de la autonomía, de la transparencia o del cumplimiento de la misión del Consejo para la Transparencia y un poco más del 40 % duda de su independencia política. Estas percepciones podrían estar en línea con el limitado conocimiento que exhiben los funcionarios acerca de los mecanismos para ejercer el derecho de acceso a la información o, alternativamente, podrían estar indicando una limitada valoración de la acción del Consejo. En cualquier caso, los datos implican un llamado al Consejo para expandir el conocimiento funcional de su labor, de su institucionalidad y de los instrumentos y procedimientos que ejecuta.

Adicionalmente, aunque los funcionarios tienden a expresar una positiva valoración del Estado chileno, con una cierto dejo de crítica a su eficiencia, perciben que la relación entre Estado y ciudadanos no parece basarse en la confianza, cooperación y cercanía. Esta percepción es algo paradójica, pues, por un lado, podría estar haciendo referencia a la institucionalidad del Estado, es decir, al conjunto de normas que lo configuran, que harían que el vínculo asuma las características anotadas; pero, por otro, es la propia actividad funcional —en los distintos niveles— la que puede hacer que el Estado sea más eficiente y la relación con los ciudadanos avance en confianza, cooperación y cercanía.

Así, visto en perspectiva, los datos que arroja la encuesta aplicada a funcionarios públicos acerca de su percepción del derecho de acceso a la información pública muestran a un cuerpo funcional que valora al Estado y a la ley que

regula el tema en Chile, que expresa un compromiso con los ciudadanos y la transparencia, pero que exhibe limitaciones para que la expansión del «derecho a saber» avance más rápidamente y que tiende a no asumir su rol en lograr una mayor eficiencia del Estado y en una relación más empática con sus ciudadanos.

6 CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS

El análisis de los datos de la encuesta a funcionarios públicos deja ver aspectos en la propia mentalidad y percepción funcional que se constituyen en factores favorables para la expansión del ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos, como los anotados en el párrafo precedente. Así, el diseño de una estrategia orientada a aumentar el número de ciudadanos que hacen exigible este derecho debe tomar adecuada cuenta de ellos y asumir que los funcionarios públicos son uno de los principales aliados en el logro de este fin.

Sin perjuicio de ello, el análisis también muestra debilidades en los propios funcionarios públicos que dificultan el logro del fin señalado. El conocimiento limitado que exhiben de la ley, del Consejo para la Transparencia y de los mecanismos para hacer exigible el derecho de acceso a la información, de las dudas que muestran acerca de la autonomía, transparencia, cumplimiento de la misión e independencia política del propio Consejo, como también de una internalización inacabada del rol que están llamados a cumplir en la tarea de lograr una relación más empática entre el Estado y los ciudadanos, identifica una amplia área de intervención tanto para el Consejo para la Transparencia, como para los impulsores de la modernización de la gestión pública. En ello, persuasivas campañas comunicacionales y extensos e intensos cursos de capacitación enfocados a superar —o reducir— las debilidades detectadas en el cuerpo funcional, parecen ser instrumentos costo efectivos para potenciar el rol de este importante aliado en la tarea de expandir el efectivo ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información pública.

La intervención recién reseñada se revela como una tarea ineludible y de la mayor trascendencia. En una visión en que el Estado pertenece a sus ciudadanos, los funcionarios son, en realidad, servidores públicos llamados a contribuir a que la acción del Estado sea efectiva en la satisfacción de las aspiraciones ciudadanas y a que la relación entre ambos sea más cercana, cooperativa, confiable y transparente. Asimismo, una relación de estas características significa más y mejor democracia.

NOTAS

¹ El presente artículo es un producto del estudio solicitado por el Consejo para la Transparencia, a través del PNUD, sobre «Percepción del derecho de acceso a la información en funcionarios públicos 2012». Agradecemos al Consejo las facilidades y apoyo para realizar el presente estudio.

² Los derechos de tercera generación enfatizan la idea de corresponsabilidad, pues su satisfacción afecta a conjuntos específicos de la sociedad. Entre los derechos de tercera generación se cuentan el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al medioambiente sano, el derecho a la libre determinación y el derecho de acceso a la información pública, entre otros (Cátedra UNESCO de Sostenibilidad 2011).

² Según el Índice de Percepción de Corrupción 2012, Chile se ubica en el lugar N° 20 entre 175 países, con 72 puntos, siendo Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda los países que menos percepción de corrupción irradian, con 90

puntos, y los percibidos como más corruptos son Afganistán, Corea del Norte y Somalia con 8 puntos (Transparency International 2013).

³ Si el Alpha es mayor que 0,9, el instrumento de medición es excelente; en el intervalo 0,9–0,8; el instrumento es bueno; entre 0,8–0,7, el instrumento es aceptable; en el intervalo 0,7–0,6, el instrumento es débil; entre 0,6–0,5, el instrumento es pobre; y si es menor que 0,5, no es aceptable (George y Mallory, 1995).

⁴ La pregunta otorga opciones de respuesta en un continuo que va de 1 a 10, donde 1 representa el máximo de distancia, antagonismo y desconfianza, y 10 el máximo de cercanía, cooperación y confianza. Los porcentajes expuestos en el texto recogen la suma de las opciones 1 a 5.

⁵ Las respuestas se expresan en un continuo de 1 a 10, donde 1 expresa poco y 10 mucho. Los resultados reseñados en el texto exponen la suma de las opciones 6 a 10.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza Regional (2011). «Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública». 143º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Buenos Aires, 19 de septiembre 2011, Washington, 24 de octubre de 2011.

Cid, V.; Marileo, G. y Moya Díaz, E. (2012). «Calidad del acceso a la información pública en Chile». Santiago, Chile: Chile Transparente, Department for International Development (DFID) y Transparencia Internacional.

Consejo para la Transparencia (CPLT) y Front Desk (2012). Estudio Nacional de Transparencia. Consejo para la Transparencia. Informe N° 4. Resultados. Noviembre de 2012.

Corporación Libertades Ciudadanas (2011). «Estudios sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública para el Consejo para la Transparencia». Informe final. Santiago, Chile.

Florini, A. (ed.). (2007). *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York, USA: Columbia University Press.

- Fung, A.; Weil D.; Graham, M. y Fagotto, E. (2004).** «The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?». Boston, Estados Unidos: Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation (Occasional Papers).
- George, D. y Mallory, P. (1995).** SPSS/PC + Step by: A Simple Guide and Reference. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Kolenikov, S. y Angeles, G. (2004).** «The Use of Discrete Data in Principal Component Analysis: Theory, Simulations, and Applications to Socioeconomic Indices». Working Paper of MEASURE/Evaluation project, Nº WP-04-85. North Carolina: Carolina Population Center, UNC.
- López, E. (2009).** «La importancia de la Transparencia». Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL). México, Monterrey: CTAIDL.
- Luna, I. (2008).** «Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 42. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Moreira Correa, I. y Claussen Spinelli, M. (2011).** «Políticas de transparencia en la administración pública brasileña». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 51. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Naessens, H. (2010).** «Ética pública y transparencia». En: Eduardo Rey y Patricia Calvo González (coord.) 200 años de Iberoamérica (1810–2010), Congreso Internacional: Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santiago de Compostela, España: 15–18 de setiembre de 2010,
- Olavarriá Gambi, M. y Allende González C. (2013).** «Endeudamiento estudiantil, acceso a la educación superior e implicancias para el bienestar». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 141, pp. 91–112.
- Olavarriá Gambi, M. (2012).** *La institucionalización y gestión estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo para la Transparencia.
- Olavarriá Gambi, M. (2010).** Estudio «Tipos de modelos de gestión de información, con foco en la gestión interna del servicio y la política pública de transparencia en sujetos obligados por la ley 20.285». Informe final preparado a requerimiento del Consejo para la Transparencia. Santiago, Chile.
- Sánchez, M. (2007).** «Un derecho fundamental a acceder a la información pública». En: Sánchez, Manuel (coord.), *El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública*, Actas del Seminario Internacional Complutense, Madrid, 27–28 junio 2007.

Sousa, J. (2010). *La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: El cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas.* Tesis para Magíster en Gestión y políticas públicas. Santiago, Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Transparency Internacional (2013). «Corruption Perceptions Index 2012». Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>. Consultado en agosto de 2013.

Thurstone, L. (1935). *The vectors of mind.* Chicago: University of Chicago.

Vishwanatha, T. y Kaufmann, D. (1999). «Towards transparency in finance and governance». Social Science Research Network. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=258978. Consultado en agosto 2013.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Olavarria Gambi, Mauricio; García Moresco, Hernán y Allende González, Claudio (2014). «Transparencia en funcionarios públicos chilenos», *DAAPGE*, año 14, N° 23, 2014, pp. 71–92. Santa Fe, Argentina: UNL.
