

Título: Transparencia activa, municipios y participación ciudadana

Resumen: La calidad de la democracia se mide no sólo por sus reglas formales, también por las prácticas democráticas y sus resultados. Algunas de estas prácticas corresponden a la probidad y la transparencia. En el caso de Chile, los municipios han tenido dificultades para cumplir con la política de transparencia. Este estudio argumenta que estas dificultades se deben en parte a la falta de demanda por transparencia en la ciudadanía, y explora evidencias con ayuda de las auditorías de transparencia en los municipios, las encuestas LAPOP y CASEN. Adicionalmente, mediante la aplicación de un cuestionario y entrevistas a informantes calificados, rescata la percepción de los funcionarios municipales responsables por el cumplimiento de las prácticas de transparencia. Los hallazgos sugieren que la política de transparencia se beneficiaría por medio de incentivos e intervenciones con el propósito de actualizar la demanda por transparencia en la ciudadanía, que ello podría tener efectos positivos en las prácticas de transparencia, en los efectos de la política y en la calidad de la democracia. Esta investigación es parte del Proyecto FONDECYT Nr. 1110413.

Autores: Jillian Bernas* y Patricio Valdivieso**

*Jillian Bernas, Magister en Políticas Públicas, Universidad de Chicago/Universidad de Chile

**Patricio Valdivieso, Dr. Philosophie de la Katholische Universitaet Eichstaett, Alemania, actualmente Profesor Asociado del Centro de Estudios de la Realidad Local y Regional, Universidad de los Lagos, e investigador en la Universidad Bernardo O'Higgins.

Key Words: Transparencia, Chile, Municipalidades, Participación Ciudadana

Introducción

En las democracias representativas, los gobiernos son dirigidos por personas elegidas o designadas por otras autoridades. Por lo tanto son relevantes los mecanismos para garantizar que esas personas gobiernen y administren con responsabilidad y cumplan sus funciones con probidad. La transparencia es uno de los mecanismos que posibilita la mayor participación y el control de los ciudadanos. Ella puede tener efectos positivos en la confianza, porque disminuye la incertidumbre y facilita la canalización ordenada de los intereses hacia las instituciones.

En todo caso, la transparencia es un mecanismo complejo que requiere además de regulaciones de una estrategia de implementación y monitoreo, controles e incentivos. De hecho, en muchos lugares que cuentan con políticas de transparencia más o menos consolidadas, donde hay sistemas auto-regulados, los funcionarios públicos y los ciudadanos han pasado por un proceso de aprendizaje.

Los primeros han aprendido que tiene sentido destinar recursos y esfuerzos para gestionar mejor la información y que no hay razones para sentirse más vulnerables frente a los usuarios. Los ciudadanos han tomado conciencia que la exigencia de transparencia demanda recursos, tiempo, acceso a información y diversas competencias para entender contenidos y procesarlos. La política pública, por su parte, se ha ido perfeccionando, incorporando aquellos instrumentos que facilitan la operación y los resultados del sistema.

Chile pertenece al grupo de países que dispone de una política de transparencia e internacionalmente se ha comprometido a mejorar las prácticas de transparencia en el sector público. Por lo tanto hay una fuerte presión por instalar prácticas y estándares internacionales en todos los niveles de la administración del Estado. Sin embargo, en los municipios ha sido extremadamente difícil alcanzar la meta, y esto justifica el esfuerzo de explorar cuáles son las razones.

En este estudio argumentamos que las dificultades se deben, en parte, a la formulación e implementación de una política de tipo “top-down” cuyo énfasis está puesto en qué tipo de información deben proveer los municipios, sin considerar los contextos municipales ni los efectos de las demandas de los ciudadanos por transparencia. En una fase de reformulación, la política podría beneficiarse por cambios e intervenciones que apunten en la dirección de un modelo interactivo de dos o más bandas (“two way conversation”), que incluya condiciones y factores que han quedado al margen de la política.

El propósito de este estudio consiste en generar conocimiento sobre la experiencia chilena en el nivel de los gobiernos comunales, entender mejor sus fortalezas y debilidades. Exploraremos la demanda de los ciudadanos y la perspectiva de los funcionarios municipales, y sugeriremos algunos pasos para una política pública de transparencia más efectiva. Argumentaremos que es necesario facilitar la canalización de la demanda por mayor transparencia de los ciudadanos mediante un camino de dos bandas (“two way conversation”). Exploraremos los factores que ayudan a explicar las limitaciones de la actual política en los municipios con la ayuda de rankings generados por estudios solicitados por el Consejo para la Transparencia (2011, 2012) para medir el grado de cumplimiento que dan los municipios a la Transparencia Activa, la obligación de colocar ciertas informaciones en los sitios web, como variable dependiente, y de informaciones de las encuestas CASEN (2009) y LAPOP (2010) que trabajan con datos en el nivel municipal, como variables independientes. Con el mismo propósito analizaremos información recabada en algunos municipios de la Región Metropolitana por medio de entrevistas y un cuestionario de elaboración propia que adapta preguntas de un cuestionario aplicado en los Estados Unidos por Jenille Fairbanks, Kenneth D. Plowman, and Brad L. Rawlins (Fairbanks et al. 2007).

Los siguientes apartados ayudaran a desarrollar el principal argumento: primero, consideraciones sobre la transparencia y la democracia; segundo, contexto chileno para la transparencia; tercero, génesis de la legislación sobre

transparencia; cuarto, aproximaciones hacia la transparencia, Transparencia Activa y Consejo de la Transparencia; quinto, observación de la transparencia en los municipios y exploración de factores explicativos; séptimo, análisis de resultados; octavo, perspectiva de funcionarios municipales. Finalmente, con el conocimiento adquirido se propondrá algunas intervenciones que ayudarán a fortalecer el impacto de la política.

2) La transparencia y la democracia

"Sin información, los ciudadanos no tienen ninguna base para evaluar a sus representantes y expresar su opinión, y las elecciones y el proceso mismo de la representación se convierten en una farsa sin sentido."
-Ann M. Florini

La democracia, entendida como un conjunto de reglas formales que conducen al gobierno de la mayoría y la alternancia en el poder bajo ciertas condiciones, puede funcionar sin transparencia o con bajos niveles de acceso a la información. De hecho, en la actualidad, hay democracias que funcionan así, incluso aunque restrinjan derechos y deberes constitucionales a sus ciudadanos. Ejemplos son los gobiernos donde los presidentes gobiernan por medio de decretos, o estados donde las elecciones dan el triunfo a partidos que posteriormente limitan las libertades constitucionales (Zakaria 1997). Por esta razón, Florini afirma que la transparencia no debe ser entendida como una consecuencia natural del funcionamiento del sistema democrático (Florini 2002). Los niveles de transparencia del sector público dependen de las estructuras y las prácticas en las agencias gubernamentales que entregan información a los ciudadanos, son el resultado de decisiones de los gobiernos o los individuos aplican las políticas en orden a facilitar el acceso a la información

Por otra parte, la democracia se puede beneficiar por prácticas de transparencia, en cuanto ellas promuevan conductas ciudadanas informadas, responsables y autónomas. Es decir, las decisiones de transparencia de los gobiernos destinadas a facilitar el acceso a la información para que los ciudadanos tomen sus decisiones con mayor grado de autonomía, discernimiento y responsabilidad puede ayudar a mejorar la calidad de la democracia, y por cierto fomentar la confianza.

El concepto de transparencia sigue una lógica difícil de refutar en un régimen democrático. Normalmente, los gobernantes son electos por los ciudadanos para ocupar cargos públicos con la promesa de servirles y actuar en el interés de los bienes colectivos. Una de sus responsabilidades consiste en vigilar la gestión de los fondos públicos transferidos para el cumplimiento de sus obligaciones o de quienes están subordinados. Dado que esos recursos provienen de impuestos pagados por los ciudadanos que ellos sirven o activos públicos, resulta ser lógico que los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer qué se está financiando y cómo gestionan el presupuesto las autoridades que ellos han elegido.

Por otra parte, la transparencia puede ayudar a alcanzar políticas públicas más efectivas en beneficio de la comunidad. Cuando existe acceso a la información sobre los recursos públicos y los procedimientos, y ella puede ser evaluada de forma independiente por fuentes externas, tales como grupos de ciudadanos, periodistas o grupos de observación y monitoreo, la transparencia puede transformarse en un poderoso instrumento de retroalimentación para mejorar la calidad de las políticas (Finel, Lord 1999; Fairbanks, Plowman, Rawlins 2007). Asimismo, con acceso a información sobre procedimientos y decisiones, en el contexto de sus propias indagaciones, las personas pueden incrementar el grado de comprensión sobre el funcionamiento del aparato público, reducir su incertidumbre y tener más confianza (Fairbanks et al. 2007). En este sentido, los resultados de la transparencia pueden influir sobre las percepciones y comportamientos de los ciudadanos.

En la actualidad, las tecnologías de la información pueden favorecer esta interacción más rica en el sistema democrático. En efecto, los ciudadanos no solo pueden ver y escuchar a sus autoridades electas, además pueden juzgarles y difundir sus opiniones instantáneamente, o compartir su retroalimentación con las mismas autoridades (Grossman 1995). Las tecnologías dan la posibilidad de controlar las actividades de lobbismo y hacer circular la información hacia quienes se encuentran en la periferia, dando además oportunidades para competir con aquellos que se encuentran en el centro de las decisiones políticas (Mashaw 1996).

Otro factor que puede facilitar un diálogo basado en la transparencia es la aplicación de estrategias de relaciones públicas, ampliamente desarrolladas en el sector privado. Estas estrategias han sido tratadas por la literatura de relaciones públicas, en el marco de la “Ecellence Theory” (teoría de la excelencia) que prescribe resolver los problemas y satisfacer las metas de los usuarios tanto como gestionar en orden a tener mayor eficacia. Las organizaciones pueden disminuir los costos y riesgos asociados con políticas opuestas o distanciadas de los usuarios, introduciendo cambios mediante la identificación de diferentes usuarios que están siendo afectados por sus decisiones, y cultivando relaciones con ellos mediante una comunicación abierta (Grunig 2008).

La transparencia puede ayudar a mitigar el problema de la relación agente-ciudadanía, si ayuda a disminuir la asimetría de información entre ciudadanos y los gobiernos, facilitando el acceso a la información, en lugar que ésta quede reservada para quienes ocupan cargos públicos y posiciones de poder (Florini 2002). La comunicación en dos direcciones, arriba hacia abajo y viceversa, no es fácil de alcanzar en las relaciones gobierno-ciudadanía, por el problema del agente principal. Los gobiernos, en calidad de agentes, debiesen trabajar en interés de sus ciudadanos o sus mandantes, pero suelen tener agendas que entran en conflicto; el agente principal suele estar interesado en aumentar su poder, su presupuesto y el aparato burocrático, y los ciudadanos tienen la expectativa de mejorar su bienestar personal y disfrutar de distintas libertades. Por esta razón y por condiciones de asimetría de información, muchas veces, el

agente no actúa en el mejor interés de los ciudadanos, aún cuando dependa del apoyo de estos.

Finalmente, cabe hacer notar que en el sistema internacional hay determinados desarrollos que favorecen los esfuerzos por mayor transparencia en las democracias. En tiempos recientes, los gobiernos están actuando colectivamente en apoyo de programas de transparencia. En la actualidad existe la iniciativa Open Government Partnership para apoyar la cooperación en los esfuerzos nacionales por mayor *accountability* en las prácticas y las políticas de los gobiernos democráticos. Esta iniciativa tiene el propósito de fomentar la transparencia entre sus miembros e influir sobre otros para que hagan sus instituciones más abiertas al escrutinio público y se tome en consideración la retroalimentación de los ciudadanos. Previamente, los gobiernos actuaban independientemente por medio de legislación que promovía las prácticas de transparencia en sus agencias. Ahora, los estados participan de un régimen internacional, y la transparencia es una de los cuatro principios centrales de la iniciativa indicada. El gobierno de Chile expresó su interés por ingresar a la iniciativa Open Government Partnership en septiembre del 2011 e inició un plan de acción en abril del 2012.

3. Contexto chileno para la transparencia

En enero del 2010, Chile ingresó a la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), y con ello pasó a tener importancia la comparación de sus políticas, prácticas y resultados con los estándares de los demás miembros. En la actualidad, el sistema democrático chileno es estable y la evaluación del mismo prioriza la observación de su capacidad de mejorar. Las agencias internacionales y los investigadores ya no preguntan por la probabilidad de una reversión hacia un sistema no democrático, sino por las posibilidades de profundizar la democracia (Posner 2004).

En este contexto existía inquietud por los bajos niveles de satisfacción con los gobiernos y de confianza pública, a pesar del buen desempeño de la economía y la caída del desempleo. De acuerdo con algunos sondeos de opinión, entre el año 2008 y el año 2010, el porcentaje de personas que apoyan la democracia en Chile aumentó, pero al mismo tiempo los niveles de satisfacción con las prácticas de la democracia eran menores y los niveles de confianza interpersonal y en las instituciones se ubicaban por debajo del promedio de los países de la OECD¹. En el nivel desagregado, sólo el 38% de las personas de las áreas urbanas declaraba confiar o tener altos niveles de confianza en los gobiernos municipales, las instancias de gobierno más cercanas a las personas, consideradas como las instancias más competentes para resolver los problemas de la gente (CIEPLAN, IDEA Internacional, Libertad y Desarrollo, PNUD, Proyect América y Centro de Estudios Públicos 11/2010).

¹ Datos de encuestas disponibles en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/encuestasCEP.htm, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/survey-data.php>

A partir de la valoración positiva de diversas experiencias internacionales, tales como las prácticas de transparencia en el sector privado de la administración de empresas y relaciones públicas, desde enero del año 2007, los gobiernos chilenos adoptaron un conjunto de políticas destinadas a fomentar mayor transparencia en el Estado, con el propósito de incrementar los niveles de participación y confianza en las instituciones y en las políticas públicas. Entre otras, se optó por exigir medidas de mayor transparencia en los servicios públicos, las agencias gubernamentales y los gobiernos municipales, por medio de disposiciones, regulaciones y la fijación de estándares sobre transparencia. El Consejo de la Transparencia, creado por la Ley de Transparencia 20.285 (2008), fue creado con la misión de promover y monitorear la transparencia en el sector público. Sus objetivos consisten en promover una cultura de la transparencia, garantizar el acceso a información pública, perfeccionar las regulaciones, e instalar un modelo operacional que incentive la participación ciudadana. En la práctica, la acción del Consejo se ha concentrado en interactuar con diversas agencias públicas para que estas mantengan información actualizada sobre sus prácticas referidas a la “transparencia activa” en los sitios web.

En teoría, la disposición 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 puedan acceder a ella. Sin embargo, el sistema tiene algunas dificultades de implementación, especialmente en los municipios. Algunos estudios recientes destacan que pocos municipios están publicando la información requerida en sus sitios web, distanciándose de lo dispuesto por la ley. Solo el 1,8% cumpliría con 10 o más de los 13 aspectos declarados en la ley (CETIUC - Centro de Políticas Públicas Universidad Católica 2011). Otro estudio subraya que el promedio de seguimiento de prácticas de transparencia por los municipios es solo de 30,26% (Dirección de Fiscalización 2012). En este sentido, la experiencia chilena confirma que lo que hace una política no es sólo su creación, sino también su implementación, los comportamientos y prácticas de los funcionarios públicos y otras condiciones adicionales.

Por otra parte, cabe consignar que la Ley de Transparencia fue elaborada no solo para proveer de niveles más altos de transparencia entre las agencias gubernamentales, también con el propósito de incentivar una participación más activa y eficaz de los ciudadanos en las materias de políticas públicas e incrementar los niveles de confianza. Por lo tanto, el hecho que cada servicio público disponga de un link con el título “transparencia activa” no garantiza que Chile aumentará sus niveles de confianza y participación ciudadana. Adicionalmente, otros pasos debiesen ser dados para que prácticas de mayor transparencia tengan efectos en mayor confianza y participación de los ciudadanos.

La aproximación de las autoridades chilenas para fomentar los niveles de transparencia puede ser considerada como una política de “comando y control”. En esta concepción, el gobierno trata de ser más transparente por medio de

legislación, implementación y hacer cumplir las leyes que prescriben que las agencias deben hacer pública la información. Pero otras concepciones de formulación de política subrayan la importancia de la “política de facilitación”, donde el gobierno reconoce la capacidad de las agencias públicas para el auto-gobierno y la participación de un sistema que se auto-regula. En este escenario, los gobiernos crean mecanismos que incentiven a sus agencias para asumir un papel proactivo y colaborar con el cambio deseado (Dubbink 2008). En el marco de la vigencia de la Ley de Transparencia, el gobierno central de Chile podría incentivar a los servicios públicos para crear condiciones que ayuden a alcanzar mayores niveles de transparencia.

Con este argumento, este estudio tratará de entender mejor algunos de los problemas que están afectando los efectos de la política de transparencia y propondrá pasos adicionales que ayuden a alcanzar una política más efectiva

4. Génesis de la legislación sobre transparencia

La experiencia chilena debiese ser de interés para los estudiosos porque su posición actual sobre la transparencia contrasta con sus experiencias previas de acceso a la información, y además porque la política de transparencia se encuentra en sus primeras fases, si se compara con la trayectoria de otros países del mundo. Por otra parte, la política chilena tiene la posibilidad de beneficiarse por la disponibilidad de nuevas tecnologías de la información. En esta perspectiva, la Ley de Transparencia que dispone el acceso a información pública por internet representa una experiencia nueva no sólo para Chile.

El concepto de probidad fue introducido en el artículo 8 de la Constitución de 1980, donde se dispuso que los funcionarios públicos debían adherir a ese principio y que las acciones y decisiones del Estado eran públicas, excepto si un quórum determinaba que debían ser secretas. Bajo la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en 1999, la Ley de Probidad Nr. 19.653 estableció mecanismos para la publicación y el acceso a información pública. Adicionalmente, la legislación dispuso causas para negar el acceso a ciertas informaciones, la posibilidad que terceros partidos se opusieran a la presentación de información pública, y un proceso de apelación para peticiones que fuesen negadas. El año 2003, bajo la administración de Ricardo Lagos, la Ley 19.880 dispuso cómo debían publicadas las acciones administrativas con estándares de transparencia. Por otra parte, en la legislación descrita existían cláusulas que daban la posibilidad de proteger información mediante decretos. Esas cláusulas operaban a favor del secreto en las agencias, dificultaban la posibilidad de alcanzar mayores niveles de transparencia, y fueron usadas para mantener información en reserva.

Las circunstancias descritas llamaron la atención de un comité de expertos al servicio del seguimiento de los mecanismos para la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en febrero del 2004 hizo un llamado a revisar la

legislación. En relación con lo anterior, el año 2005 entró una iniciativa de ley al Senado para modificar la legislación, en orden a garantizar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública. En el Senado, parte del debate estuvo centrado en la importancia de la información sobre las decisiones que tomaban funcionarios de empresas públicas que funcionaban con recursos públicos. Después, el debate giró en torno a los pro y contra de regular para que todas las agencias pasaran a ser responsables de dar acceso a la información. El proyecto resultante, octubre del 2005, disponía que todas las oficinas públicas debían hacer públicos ocho tipos 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.

Durante la administración de la Presidenta Michelle Bachelet, el proyecto de ley ingresó a la Cámara de Diputados con indicaciones del Ejecutivo. La nueva propuesta reforzó los principios de transparencia, incluyó restricciones para el acceso a información pública, y un listado similar de información que debía ser de acceso público. Además incorporó el principio de la Transparencia Activa, procedimientos para tener acceso a información no publicada activamente, sanciones por no publicar o proveer información, y la creación de una agencia reguladora. La ley 20.285 fue promulgada en agosto del 2008, y pasó a tener vigencia desde abril del 2009. (Rehren 2008).

5. Aproximaciones hacia la Transparencia, Transparencia Activa y Consejo de la Transparencia

En muchos países, aun dentro de las mismas coaliciones políticas, existen diferentes ideas con respecto a lo que debe ser la transparencia y como se debe aplicar la política. Un ejemplo es el de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la transparencia es regulada por una legislación denominada *Freedom to Information Act* (FOIA), la cual, a diferencia de la legislación chilena, dispone cómo los ciudadanos pueden acceder a la información y establece normas para defender información que no corresponde a informaciones específicas que las agencias deben proveer. En ese país ha habido diferentes interpretaciones de esa legislación entre las administraciones. Bajo la administración del presidente Clinton, las agencias fueron instruidas por el Departamento de Justicia para que toda la información estuviese disponible para los ciudadanos, a menos que la agencia justificara la defensa de la información por potenciales amenazas que pudiese generar la difusión. En la siguiente administración del Presidente Bush, el Departamento de Justicia dispuso que las agencias que podrían tener una justificación legal para defender información y no darla a conocer públicamente (Florini 2002).

Lo mismo se puede observar en el caso de Chile, cada administración ha interpretado de un modo distinto el concepto. Durante la administración de Frei Ruiz-Tagle, la transparencia pasó a ser el tema de una comisión ética a la cual se le confió la responsabilidad de elaborar una respuesta frente a varios informes sobre corrupción en los municipios y en diversos servicios públicos. Esto llevó a proponer cambios en el Artículo 8 de la Constitución con el propósito de garantizar el conocimiento público de procedimientos, contenidos, y fundamentos de las decisiones de las agencias públicas, excepto en caso de amenazas del interés nacional o de la seguridad. Los escándalos y la difusión de estudios que mostraban que un alto porcentaje de ciudadanos creía que la corrupción era un lugar común entre los políticos, motivaron otra propuesta de la administración Lagos para modificar el Artículo 8. Se proponía el acuerdo de una mayoría absoluta de senadores y diputados para no dar acceso a la información pública. La administración Bachelet, bajo la presión de la posible aceptación de Chile en la OECD, dio un giro y priorizó la aprobación de una legislación que disponía que los servicios públicos activamente debían publicar cierta información, y estableció cinco condiciones que justificaban no dar acceso a la información: cuando afectaba el cumplimiento de los objetivos de la agencia; cuando afectaba los derechos de la gente; cuando afectaba la seguridad nacional; cuando afectaba el interés nacional; o cuando fuese defendida por acuerdo de una mayoría absoluta. En suma, cada administración tuvo una aproximación distinta a la transparencia, especialmente en lo que dice relación con las restricciones a la información, desde diferentes puntos de vista, aun dentro de la misma coalición (Rehren 2008). La aproximación actual hacia la transparencia, bajo la administración Sebastián Pinera, da prioridad al perfeccionamiento de la legislación previa, motivada por el compromiso de formar parte de la iniciativa Open Government Partnership (OGP). En este contexto, el gobierno está haciéndose eco de la teoría y dando un giro hacia la comprensión de la transparencia en la dirección de un sistema integrado de comunicación, tal como se advierte en los compromisos asumidos en la OGP.

En la literatura sobre transparencia son precisadas varias distinciones de interés para el estudio y la práctica. Retrocediendo en el tiempo, Richard Neustadt sugirió en su libro *Alliance Politics* (Neustadt 1970) que es importante diferenciar entre la “disposición de información” y la “información para la evaluación”. Aplicando esta distinción al caso chileno, la disposición de información se puede ver en el concepto de Transparencia Activa, donde la cantidad y el tipo de información dispuesta es lo fundamental. Los 13 ítems de información pública que los servicios públicos deben mantener en sus sitios web por las disposiciones de la Ley de Transparencia han incrementado el número de piezas de información de libre acceso. Los ciudadanos pueden disponer ahora de los siguientes ítems de información sobre las organizaciones gubernamentales: estructura organizacional; lista de mandatos, roles y autoridades; disposiciones regulatorias; lista completa de personal con especificación de funciones; contratos firmados con terceras partes; transferencia de fondos públicos; actos y decisiones que afectan a terceras partes; listas de procedimientos y requerimientos para acceder a los servicios; diseño, montos dispuestos y criterios para los programas de subsidio; resultados

de las auditorias de la ejecución presupuestaria; y todas las unidades que tienen participación, representación e intervención en la agencia.

Pero esta política no tiene efectos automáticos en la “evaluación de la información”. No es necesariamente verdadero, desde la perspectiva de los ciudadanos, que la disposición de esa información disminuya la corrupción, y tampoco tiene el efecto de aumentar los niveles de confianza en el gobierno y las instituciones. Volviendo a la literatura, Robert Jervis (Jervis 1970) ha observado que la gente interpreta la información recibida a la luz de sus puntos de vista pre-existentes. Aun cuando la información provista pueda ser útil, las personas la van a filtrar por medio de supuestos y nociones preconcebidas del gobierno, e incluso pueden usar esto para una agenda opuesta los objetivos de la política. Jervis observa, además, que a mayor complejidad y ambigüedad de la información, desde el punto de vista del receptor, mayor es el impacto de las ideas preconcebidas (Finel et al. 1999). Por lo tanto, la agenda gubernamental de la transparencia puede quedar limitada por los sesgos que tienen los ciudadanos, y por lo tanto cabría tomar medidas para superar la ambigüedad. Mas adelante, exploraremos que creencias preconcebidas entre los chilenos podrían estar operando en relación con la Ley de Transparencia.

Por otra parte, para que la política de transparencia funcione de forma integral ambos actores, agentes y ciudadanos, tienen que priorizar la participación en su interacción con la información. Pero, la disposición de información no garantiza que los receptores potenciales prioricen o estén en condiciones de hacer uso de la información. Es difícil que lo estén, cuando hay muchos factores que influyen en las competencias ciudadanas para interactuar con la información. El promedio de las personas no tiene una agenda pública, y su atención no se enfoca solo en un aspecto de la vida. La mayor parte de la gente tiene múltiples agendas, junto a la participación en la vida cívica, y de mayor peso son la vida familiar, la carrera y los eventos sociales. La mayor parte de las personas tiene restricciones de tiempo, porque ellas deben priorizar su tiempo para actividades familiares, el trabajo y las amistades, antes que destinar tiempo para revisar las informaciones públicas en los sitios web. Los costos de interactuar con la información varían además de acuerdo con los niveles de educación de los individuos. Un mayor nivel de educación provee a las personas de competencias para comprender la información con mayor facilidad y en menor tiempo, y por esta razón la educación crea recursos que facilitan las interacciones con el sistema político (La Due Lake et al. 1998). Para ciudadanos con bajos niveles de educación, los costos de la participación aumentan, porque el tiempo que necesitan para poder interactuar con la información es mayor.

El tiempo no es el único costo de la participación con la información. Las personas pueden estar limitadas por los niveles de ingreso, lo que tiene efectos en los recursos necesarios para tener acceso a la información pública registrada en sitios web. A primera vista, hacer más accesible la información pública vía internet reduciría los costos asociados a acceder a la información pública porque el proceso puede ocurrir desde el hogar. Sin embargo, según los indicadores de

desarrollo del Banco Mundial, en Chile solo 45 de cada 100 personas dispone de internet, y la encuesta CASEN, en línea con los resultados de otros estudios por encuesta, informa que solo el 29,7% lo tiene (World Bank 2012). Por lo tanto, más de la mitad de la población tiene limitaciones objetivas para acceder a la información porque no puede pagar por tener internet o no pueden destinar tiempo y dinero para trasladarse y esperar atención para adquirir la información en las oficinas públicas.

Las restricciones de tiempo y recursos implicados en el acceso a la información dan a las agencias gubernamentales una ventaja. Nuevamente se advierte el problema agente-principal en la relación entre los agentes gubernamentales y los ciudadanos. A pesar que las políticas de transparencia, como la Transparencia Activa y la Transparencia Pasiva, disponen de procedimientos de acceso a la información pública, aun hay altos costos asociados con las decisiones y acciones de los ciudadanos para interactuar con la información dispuesta. Aun cuando los ciudadanos tuviesen la información en sus manos, persisten altos costos para entender la información que reciben del sector público, que ha sido procesada y dispuesta por funcionarios que operan con un lenguaje técnico usado por entidades altamente especializadas. Y aun cuando los funcionarios públicos fuesen instruidos para dar acceso a los ciudadanos, hay oportunidades en la distribución de la información para que la agencia pueda apoyar su propia agenda.

Hay dimensiones que pueden cooperar para hacer la información más transparente. En un estudio sobre la medición de la transparencia, donde son considerados y comparados diversos principios y normas, tales como los de la iniciativa *Global Reporting*, desarrollados por la organización no gubernamental *Coalition for Environmental Responsible Economies* y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los estándares creados por la *Governmental Accounting Standards Board* para los informes en los Estados Unidos de Norteamérica y los gobiernos locales, los principios basados en la encuesta nacional conducida por la *Ohio University*, y el código de ética sobre desclasificación de información de la *Public Relations Society of America*, Brad Rawlins propone un set de 13 principios y orientaciones para la transparencia, y afirma que “to be transparent, organizations should voluntarily share information that is inclusive, auditable (verifiable), complete, relevant, accurate, neutral, comparable, clear, timely, accessible, reliable, honest, and holds the organization responsible.” (Rawlins 2009).

Esas orientaciones pueden servir a servicios gubernamentales para evaluar sus prácticas de transparencia, pero no pueden garantizar que la transparencia funcionará de forma integral. Por lo tanto, adicionalmente, Rawlins propone que un camino para monitorear el comportamiento responsable de una organización consiste en la creación de un tercer partido que sea confiable (Rawlins 2009). La Ley de Transparencia de Chile contempla esto, ya que crea el Consejo para la Transparencia, organización autónoma encargada de asegurar el cumplimiento de los principales objetivos de la ley. No solo tiene el poder de actuar como un ente regulador para identificar aquellas agencias gubernamentales que no están dando

cumplimiento a la ley e intervenir ante conflictos que se producen por la negación de las agencias a proveer la información pública requerida, sino también trabaja para fomentar una cultura de la transparencia entre los funcionarios de gobierno y los ciudadanos. El Consejo promueve los principios de transparencia mediante la publicación de instrucciones sobre la forma de disponer la información en los sitios web, donde se indica que debe ser completa, debe estar actualizada, debe ser fácil de identificar y de fácil acceso. Como parte de su función de promover prácticas de transparencia, el Consejo conduce estudios para tomar el pulso de la transparencia en el país. Muchos de sus estudios han provisto de información relevante acerca de la experiencia de Chile, desde la implementación de la Ley de Transparencia el 2008.

6. Observación de la transparencia en los municipios y exploración de factores explicativos

El año 2011, un monitoreo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile con ayuda de una escala sobre el cumplimiento de los 13 ítems de la Transparencia Activa dispuestos por la Ley en los municipios (CETIUC - Centro de Políticas Públicas Universidad Católica 2011) detectó que en 330 sitios web municipales el nivel de cumplimiento con lo dispuesto en la Ley era del 30%. Los resultados más preocupantes fueron que ningún municipio publicaba y actualizada información sobre los 13 ítems, solo 1,8% cumplía con 10 o más ítems, y el 60% sólo entre 2 y 5 ítems. Un año más tarde, en abril del 2012, el Consejo de la Transparencia realizó una auditoría de las prácticas on line de cada municipio con ayuda de una escala que consideraba 7 elementos para asignar puntuaciones a los municipios (existencia de un banner en la página principal del sitio web conducente a la página de Transparencia Activa y links activos con la información requerida, información sobre los 13 ítems requeridos por la ley, información actualizada los primeros 10 días del mes, comparación de la información con registros externos, y comparación de la información sobre participación ciudadana en las ordenanzas de participación ciudadana, entre otros). En promedio, el puntaje alcanzado por los gobiernos municipales representaba un 30,26% de cumplimiento. En relación con las dificultades de los municipios para cumplir con la Ley, el Monitoreo observó que los municipios tenían ítems dispersos de información en distintos departamentos, carecían de apoyo tecnológico, equipamiento, personal y sistemas de manejo de información, la falta de conocimiento sobre la Ley podría influir, y que los municipios ubicados en zonas urbanas, con mayor población, eran más dados a cumplir que los municipios pequeños de zonas rurales. En la Auditoría, donde los municipios fueron agrupados según una tipología creada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa, la puntuación fue más baja que el promedio de 30,36% en zonas rurales y en aquellos lugares donde más del 70% del presupuesto correspondía a recursos del Fondo Común Municipal –FCM. Estas observaciones sugieren que los municipios con mayores dificultades de desempeño con la Transparencia Activa son aquellos con poca población, en áreas rurales, con poca autonomía presupuestaria.

Hace falta investigación para determinar las razones que explican la falta de cumplimiento con la Transparencia Activa. No es suficiente la información sobre las características de los gobiernos municipales, las diferencias de población, el porcentaje de propiedad rural, los niveles de pobreza o la dependencia de fondos centrales para sacar conclusiones o generalizar. Hay municipalidades en los grupos más bajos, según las tipologías, que obtienen altos niveles de puntuación y compiten con municipios ubicados en los tres grupos más altos. Por lo tanto, debe haber más elementos que estén afectando las motivaciones de las municipalidades para cumplir con la Ley.

A partir de las consideraciones expuestas en este estudio sobre la transparencia como un proceso complejo e interactivo, donde cabe considerar factores por el lado de la oferta, agente-principal, y la demanda, ciudadanía, se justifica considerar factores que por el lado de la ciudadanía pudiesen contribuir a la explicación sobre las diferencias que se observan en los municipios, con respecto al grado de cumplimiento con la Transparencia Activa.

En orden a explorar ese tipo de variables hemos consultado dos bases de datos de encuestas que contienen información en el nivel municipal, la encuesta CASEN del año 2009 (disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/bases_datos.html) y la encuesta LAPOP del año 2010 (disponible en <http://www.vanderbilt.edu>). La encuesta CASEN, con 246.924 personas encuestadas, dispone de gran cantidad de información para todo Chile, que incluye la identidad, la residencia, nivel de educación, empleo, ingreso, salud, temas emergentes, vivienda, y variables creadas a partir de la información recolectada. De especial interés es la información sobre la participación, las tecnologías de la información en los hogares y las variables creadas sobre educación, empleo e ingreso. La encuesta LAPOP, pese a su poca representatividad por ser aplicada a una muestra de 1965 personas en 91 municipios, identifica tópicos de interés en relación con la transparencia, tales como la participación en los procesos democráticos, percepciones sobre la democracia, respeto y confianza en las instituciones y en los procesos democráticos. Algunos de los factores que serán explorados en este estudio son satisfacción con la democracia, creencia que el país es democrático, respeto por las instituciones, confianza en los gobiernos locales, creencia que para el gobierno lo que piensan los ciudadanos es importante, la percepción de corrupción entre los funcionarios, la participación ciudadana en organizaciones comunitarias, el acceso a internet en la casa, la disposición e tiempo libre, y los niveles de educación. La expectativa es observar factores por el lado de la demanda ciudadana que pueden estar influyendo en el desempeño de los gobiernos municipales con la transparencia. Por ejemplo, partiendo de la base que si los vecinos no están satisfechos con la democracia tienen mayor predisposición a demandar información y manifestar actitudes críticas con respecto al municipio, se espera que ello influya en la decisión del gobierno municipal por priorizar la publicación de información requerida por la ley.

En la exploración, cada factor fue codificado en una variable independiente binaria, con valor “1” si el individuo tiene el factor y “0” si no lo tiene. Las variables de la población de la comuna fueron relacionados con las puntuaciones de transparencia del municipio correspondiente, primero con las puntuaciones del monitoreo de la PUC y después con la puntuación de la auditoría. Las variables binarias comunales fueron regresionadas una por una con la variable de puntuación de transparencia. El resultado de la regresión puede ser interpretado como sigue:

8. Análisis y resultados

De acuerdo con un estudio de Siddhartha Baviskar and Mary Fran T. Malone (Baviskar et al. 2004), en Chile hay una correlación significativa entre satisfacción con la democracia y los medios y los fines de la democracia. Los medios de la democracia son factores tales como libertades cívicas, derechos políticos, y accountability (responsabilidad), y los fines son factores tales como oportunidades, derechos sociales, políticas gubernamentales, responsabilidad gubernamental, seguridad pública, seguridad y corrupción. Por lo tanto, suponemos que si los ciudadanos de un municipio informan estar satisfechos con la democracia, ellos estarían conformes con los niveles de accountability del gobierno municipal o los medios de la democracia, y no tendrían disposición a demandar que el gobierno municipal haga esfuerzos especiales por entregar más información.

En orden a testear esa relación, con información de la encuesta LAPOP sobre satisfacción de los ciudadanos con la democracia se creó una variable binaria independiente con valores 1 y 0. El valor 1 fue dado a quienes respondían “muy satisfecho” o “satisfecho” con el funcionamiento de la democracia en Chile y el valor 0 a quienes informaban estar “insatisfechos” o “muy insatisfechos”. Quienes informaron no saber como responder o no respondieron fueron excluidos. La nueva variable binaria recibió el nombre de “satisfacción”. Al regresionarse con ambas puntuaciones de transparencia, la del Monitoreo y de la Auditoría, los resultados indican que mayor satisfacción con la democracia en una comuna se relaciona con una baja puntuación relativa en la escala de transparencia. En el caso de las puntuaciones del Monitoreo de transparencia, mayor satisfacción con la democracia en la comuna se relaciona con una caída de la puntuación de transparencia en 2,7% de puntos. En el caso de la puntuación de la Auditoría, se relaciona con una caída en 2,2% de puntuación. En ambos casos, los resultados son estadísticamente significativos.

Un procedimiento similar fue empleado para observar la relación entre la creencia de los ciudadanos que su país es democrático y las puntuaciones de transparencia. El valor 1 fue dado a respuestas “muy democrático” y “algo democrático”, y el valor 0 a respuestas “un poco democrático” y “no muy democrático”. Los resultados indican que los municipios tienen mejor desempeño en términos de transparencia, cuando sus ciudadanos no tienen una buena evaluación del funcionamiento de la democracia; en decir, en términos interpretativos, si los ciudadanos están contentos con la democracia, ellos están

menos dispuestos a hacer demandas hacia sus municipios, y el municipio tiene menos incentivos para ser más transparente. En el caso del Monitoreo, la creencia de los ciudadanos que su país es democrático se relaciona con una caída relativa del 3,9% la puntuación de transparencia; en el caso de la Auditoria, la puntuación cae en 2,5%. Ambas regresiones son estadísticamente significativas.

La misma metodología fue aplicada a otras variables, tales como respeto por las instituciones políticas en Chile, confianza en el gobierno municipal, creencia que lo que lo que piensan los ciudadanos es importante para el gobierno, y percepción de la corrupción en los empleados públicos. Con excepción de la variable corrupción, que fue tratada igual que satisfacción y democracia, las variables respeto, confianza e importancia fueron convertidas en variables binarias de respuestas que tenían una puntuación de 1 a 7, donde 7 indica que el individuo tiene mucho respeto por las instituciones políticas, confianza en el gobierno y creencia que lo que piensan es importante para el gobierno. Un valor de 1 fue asignado a las puntuaciones 5-7 y un valor 0 al rango 1-4. Los resultados fueron mixtos y en la mayoría de los casos no muy significativos. Los únicos resultados con alguna significancia fueron las relaciones entre las puntuaciones de transparencia municipal del Monitoreo con el respeto por las instituciones políticas, y las puntuaciones de la Auditoria con confianza en la municipalidad y la corrupción percibida. Se observó que la confianza en el gobierno municipal incrementa la puntuación de transparencia en 2,3%, contrastando con nuestra teoría de la demanda y suministro. La percepción de corrupción en el gobierno incrementó la puntuación de transparencia en 1,8%, lo que sugiere que tal vez los gobiernos municipales tienen mejor desempeño en transparencia cuando la comunidad está más preocupada sobre el comportamiento de los funcionarios. Estos resultados, en todo caso, estuvieron un poco mas bajo de lo que podemos considerar como estadísticamente significativo. Tener respeto por las instituciones políticas se relacionaba con la caída de la puntuación de la Auditoria en transparencia, en 1,9%, lo que sugiere que a mayor respeto de los ciudadanos en las instituciones, menos demandantes son de sus gobiernos y menor es el esfuerzo de los gobiernos por dar acceso a la información. En todo caso, este resultado también estuvo un poco más bajo de lo que podría considerarse estadísticamente significativo.

Los resultados descritos están sintetizados en la siguiente tabla:

Tabla 1: Factores de percepción en la demanda por transparencia, 2010-2012

Puntuación	Variable	Significancia	Cambio porcentual en la oferta de transparencia	Supuestos con respecto a la demanda y suministro de transparencia
Con puntuaciones de transparencia municipal en el Monitoreo	Satisfacción con la democracia	0.011**	-2.2	A mayor grado de satisfacción con la democracia, mayor probabilidad que la puntuación sea más baja, porque los ciudadanos no están demandando mayor desempeño municipal
	Visión de la democracia en Chile	0.008***	-2.5	A mayor percepción de los ciudadanos que Chile es un país democrático, mayor la probabilidad que la puntuación sea más baja, porque ellos no están demandando desempeño municipal
	Confianza en el gobierno municipal	0.005***	+2.3	A mayor confianza de los ciudadanos en su gobierno municipal, mayor probabilidad que la puntuación sea alta. Esto no apoyaría el supuesto
	Perceived Corruption in Public Officials	0.071*	+1.8	A mayor percepción de la corrupción por parte de los ciudadanos, mayor la probabilidad que la puntuación sea mayor, porque los ciudadanos demandan mejor desempeño.
Con puntuaciones de transparencia municipal en la Auditoría	Satisfacción con la democracia	0.012**	-2.7	A mayor satisfacción con la democracia, mayor la probabilidad que la puntuación sea baja, porque los ciudadanos no están demandando mejor desempeño municipal.
	Visión de la democracia en Chile	0.001***	-3.9	A mayor percepción de los ciudadanos que Chile es un país democrático, mayor la probabilidad que la puntuación sea más baja, porque ellos no están demandando mejor desempeño municipal
	Respeto por las instituciones políticas	0.071*	-1.9	A mayor respeto de los ciudadanos por las instituciones políticas, mayor la probabilidad que la puntuación sea baja porque los ciudadanos no están demandando más

Fuentes: CETIUC - Centro de Políticas Públicas Universidad Católica and Centro de Políticas Públicas de la Unviersidad Católica disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/cplt-presenta-primer-estudio-sobre-transparencia-municipal/consejo/2011-08-23/180348.html>; Dirección de Fiscalización. Consejo para la Transparencia, "Fiscalización en el sector municipal sobre transparencia activa.", disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/fiscalizacion-en-el-sector-municipal-sobre-transparencia-activa/consejo/2012-04-27/111106.html>; LAPOP, Americas Barometer , base de datos de encuesta aplicada en Chile el año 2010, disponible en <http://www.vanderbilt.edu>

Con los datos de la encuesta CASEN, la primera variable en ser explorada fue si los individuos mayores de 12 años participaban en organizaciones y grupos organizados, y si esa participación colectiva se relaciona con un efecto en las puntuaciones de transparencia de los municipios. En la encuesta, los individuos informaron sobre su participación en los siguientes grupos: organizaciones vecinales tales como juntas de vecinos o uniones comunales, clubes de deporte y recreación, organizaciones estudiantiles, 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. Si los individuos informaban de su participación en uno o mas de los grupos se les asignó el valor 1, mientras que si informaban no participar el valor 0. Esta variable independiente binaria fue titulada "participar". Aquí, se espera que la participación de los individuos en actividades asociativas tenga mayor probabilidad de acontecer en municipios con bajo desempeño con respecto a las puntuaciones de transparencia, porque las asociaciones cumplen la función de canalizar información, y las personas que participan en asociaciones suelen disponer de poco tiempo para informarse de

forma autónoma sobre el municipio. Efectivamente, se observa la mayor participación de personas en la vida asociativa de las comunas se relaciona con una menor puntuación en la transparencia municipal. En el caso de la información de la Auditoría, la participación se relaciona con una caída relativa del 3,6% en la puntuación de transparencia, y en el caso de la Auditoria con un 3,9%. Ambos resultados son altamente significativos.

Otra variable que se relaciona con una baja de la puntuación en transparencia es “trabajo”. Esta variable fue creada asignando valor 1 a los individuos que informaron trabajar 20 horas o mas en la semana y valor 0 a quienes informaron trabajar menos de 20 horas. La expectativa es que quienes trabajan tiempo completo tienen menos tiempo para dedicar a otros asuntos, y se observa que en comunas donde en promedio se trabajaba sobre 20 horas a la semana bajaba la puntuación de transparencia en 1,8%, siendo el resultado estadísticamente significativo.

Por otra parte, dos indicadores que podrían tener efectos positivos sobre las puntuaciones de transparencia son tener internet y haber completado la enseñanza media. La variable “internet” tiene valor 1 si el individuo dispone de una de las cuatro formas de conexión en su hogar y 0 si no tiene internet. No hay forma de saber si se tiene acceso en la casa de un familiar, un amigo o en un café internet. La variable “educación” tiene valor 1 si el individuo ha completado la enseñanza media y 0 si no lo ha hecho. Tener conexión de internet en la casa se relaciona a un aumento de la puntuación en transparencia en 6,8% en el Monitoreo y en 5,5% en la Auditoria. Haber completado la educación secundaria se relaciona con un aumento de un 4,6% en el Monitoreo y un 4,1% en la Auditoria. Por lo tanto, es probable que los individuos que disponen de internet en el hogar y educación media completa cuenten con más instrumentos y competencias para demandar la información requerida de la Transparencia Activa. Cuando las relaciones de internet y educación con transparencia son controladas con las otras variables de participación y trabajo, tener conexión a internet continua mostrando un fuerte impacto, mientras que el efecto de la educación se debilita. Cuando se observa todas las variables en conjunto, la puntuación de transparencia aumenta en 3,3% en el Monitoreo y 2,2% en la Auditoria.

Los resultados descritos están sintetizados en la siguiente tabla:

Tabla 2: Factores de condiciones en la demanda por transparencia, 2010-2012

Puntuación	Variable	Significancia	Cambio porcentual	Supuestos con respecto a la demanda y suministro de transparencia
Con puntuaciones de transparencia municipal en el Monitoreo	Participación en asociaciones	0.000***	-3.6	Ciudadanos que participan en actividades están satisfechos con lo que se ofrece y tienen menos tiempo y, además, no demandan transparencia
	Trabajo (más de 20 horas por semana)	0.000***	-1.8	Ciudadanos que trabajan mas de 20 horas a la semana tienen menos tiempo disponible para demandar transparencia
	Conexión de internet en la casa	0.000***	+6.8	Ciudadanos con conexión a internet en su casa tienen la tecnología para demandar transparencia
	Educación >= educación media	0.000***	+4.6	Ciudadanos con enseñanza media completa tienen herramientas para demandar transparencia
Con puntuaciones de transparencia municipal en el Monitoreo cuando las variables están agregadas	Participación en asociaciones	0.000***	-4.1	Ciudadanos que participan en actividades están satisfechos con lo que se ofrece y tienen menos tiempo y, además, no demandan transparencia
	Trabajo (mas de 20 horas por semana)	0.062*	-1.3	Ciudadanos que trabajan mas de 20 horas a la semana tienen menos tiempo disponible para demandar transparencia
	Conexión de internet en la casa	0.000***	+6.1	Ciudadanos con conexión a internet en su casa tienen la tecnología para demandar transparencia
	Educación >= educación media	0.000***	+2.6	Ciudadanos con enseñanza media completa tienen herramientas para demandar transparencia
Con puntuaciones de transparencia municipal en la Auditoría	Participación en asociaciones	0.000***	-3.9	Ciudadanos que participan en actividades están satisfechos con lo que se ofrece y tienen menos tiempo y, además, no demandan transparencia
	Trabajo (más de 20 horas por semana)	0.000***	-1.8	Ciudadanos que trabajan mas de 20 horas a la semana tienen menos tiempo disponible para demandar transparencia
	Conexión de internet en la casa	0.000***	+5.5	Ciudadanos con conexión a internet en su casa tienen la tecnología para demandar transparencia
	Educación >= educación media	0.000***	+4.1	Ciudadanos con enseñanza media completa tienen herramientas para demandar transparencia
Con puntuaciones de transparencia municipal en la Auditoría cuando las variables están agregadas	Participación en asociaciones	0.000***	-3.2	Ciudadanos que participan en actividades están satisfechos con lo que se ofrece y tienen menos tiempo y, además, no demandan transparencia
	Trabajo (más de 20 horas por semana)	0.117	-1.3	Ciudadanos que trabajan mas de 20 horas a la semana tienen menos tiempo disponible para demandar transparencia
	Conexión de internet en la casa	0.000***	+5.0	Ciudadanos con conexión a internet en su casa tienen la tecnología para demandar transparencia
	Educación >= educación media	0.000***	+1.7	Ciudadanos con enseñanza media completa tienen herramientas para demandar transparencia

Fuentes: CETIUC - Centro de Políticas Públicas Universidad Católica and Centro de Políticas Públicas de la Unviersidad Católica disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/cplt-presenta-primer-estudio-sobre-transparencia-municipal/consejo/2011-08-23/180348.html>; Dirección de Fiscalización, . Consejo para la Transparencia, "Fiscalización en el sector municipal sobre transparencia activa.", disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/fiscalizacion-en-el-sector-municipal-sobre-transparencia-activa/consejo/2012-04-27/111106.html>; base de datos de encuesta CASEN 2009, disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/bases_datos.html

Las puntuaciones de transparencias informan sobre el desempeño de los gobiernos municipales en el cumplimiento de los requerimientos de Transparencia Activa exigidos por la Ley de Transparencia. En un esfuerzo por generar elementos de un gobierno abierto y por mejorar las prácticas democráticas, los gobiernos chilenos han puesto su atención en la disposición de información para el consumo público en los sitios web de los municipios. Pero este recurso parece no ser muy demandado por el promedio de las personas en las comunas. Considerando todas las variables y relaciones exploradas, se observa que la percepción de la democracia, la participación en organizaciones sociales, y disponer de una conexión a internet en el hogar son las tres con mayor impacto y

niveles de significancia en las puntuaciones de transparencia. Es poco probable que las personas que informan estar satisfechos con la democracia y participan en organizaciones sociales demanden más transparencia, y, en consecuencia, es menos probable que el gobierno municipal responda con mejor desempeño en la gestión de la transparencia. Por otra parte, internet parece ser uno de los principales componentes para el funcionamiento de los servicios de transparencia, y por lo tanto gobiernos municipales en comunas con mayor conectividad tienen mayores razones para estar preparados para responder a las personas que usan internet como herramienta para demandar información.

Los hallazgos presentados sugieren que Chile se encuentra en una situación donde el gobierno central y los gobiernos municipales debiesen trabajar en conjunto para incentivar la demanda entre los ciudadanos, si se quiere tener apoyo en la opción del gobierno abierto y para poder lograr que el desempeño municipal en transparencia se ajuste a lo dispuesto por la ley.

Las aproximaciones para inducir esa demanda artificial podrían girar en torno a conocer mejor lo que los ciudadanos quieren, identificando problemas que puedan ser resueltos mediante prácticas de transparencia, educándoles mejor sobre los procesos, ganando su atención, y favoreciendo una situación de mayor acceso. Primero, conociendo mejor cuál es la información que las personas buscan, que puede ser de utilidad para sus vidas, la Transparencia Activa podría proveer información que entre en sintonía con inquietudes reales en la ciudadanía. Este giro podría tener el efecto de aliviar a los municipios de tener que proveer de información que tal vez no sea de interés ni útil para las personas. Segundo, la Transparencia Activa podría identificar problemas que pueden ser resueltos por los ciudadanos mediante prácticas de transparencia y proveer un componente de monitoreo, de tal modo que los ciudadanos supiesen donde dar los próximos pasos. La disposición de información que ha sido considerada importante por el gobierno central, sin siquiera consultar a los ciudadanos, no resuelve los problemas, pero puede ayudar a los ciudadanos a identificar sus problemas y poner a disposición información de contacto o instrucciones sobre qué hacer cuando identifican una discrepancia en el mismo espacio en línea, y esto podría ayudarles a usar la información para satisfacer necesidades o resolver problemas. Tercero, los ciudadanos requieren educación sobre los procesos y las consecuencias de la transparencia, sobre el valor de ésta para sus vidas y para la calidad de la democracia. Cuarto, la información de la transparencia podría ser más atractiva para el uso de las personas, si fuese estandarizada y dispuesta en formatos que sean amigables. Actualmente, muchos municipios reproducen información en su formato original, con un lenguaje muy técnico para las personas; probablemente se cumplen los protocolos, pero la información es completamente inaccesible para la gente común. Finalmente, la mayor cobertura y acceso a internet podría incrementar el número de personas disfrutando de los beneficios de la Transparencia Activa de los sitios web. Hay diversos modos imaginables de aumentar la cobertura y el acceso, por ejemplo ella podría mejorar por medio de la provisión de acceso a internet mientras las personas están esperando beneficios

colectivos en las largas filas de los hospitales o deambulando errantes en las oficinas de los edificios municipales.

8. Perspectiva de los funcionarios municipales

La aprobación de leyes de transparencia manifiesta la preocupación de los gobiernos por el manejo democrático de la información, pero cómo esto se lleva a cabo e impacta en las prácticas democráticas depende de aquellos que trabajan con la información y la transparencia día a día. En los municipios, como en otros servicios públicos, un factor relevante para que las políticas de transparencia den lugar a prácticas deseables son las personas que se desempeñan como funcionarios con la responsabilidad de organizar la información requerida y ponerla a disposición del público. Por lo tanto, junto con el mayor conocimiento sobre lo que los ciudadanos quieren y acciones responsables ante esas necesidades, un sistema integral de la transparencia requiere considerar la posición, los valores, los incentivos y las prácticas de los funcionarios públicos.

La evidencia de la Auditoría del Consejo para la Transparencia, ya citado, muestra que el componente de Transparencia Activa de la Ley de Transparencia ha tenido dificultades en su proceso de implementación en el nivel municipal. Adicionalmente a los niveles de demanda ciudadana por este tipo de información, los niveles de desempeño municipal pueden variar debido a las intervenciones y rutinas de trabajo y las respuestas personales de los funcionarios municipales ante la presión por mayor transparencia.

Con el propósito de conocer mejor la transparencia desde la perspectiva de los funcionarios municipales, especialmente aquellos que tienen responsabilidad por el cumplimiento de los estándares de transparencia, la investigación de Jenille Fairbanks, Kenneth D. Plowman, and Brad L. Rawlins, *Transparency in Government Communication* (Fairbanks, et al. 2007) aporta orientaciones útiles. El trabajo apunta a responder cómo valoran y practican la transparencia los funcionarios que tienen funciones como comunicadores en los servicios de la administración pública en los Estados Unidos de Norteamérica. Con información recabada mediante entrevistas semi-estructuradas aplicadas a 18 funcionarios encargados de las comunicaciones en varias agencias federales en los Estados Unidos, los investigadores pudieron alcanzar un entendimiento descriptivo y teórico de los procesos y aplicaciones de la transparencia en la comunicación gubernamental.

Procediendo de similar manera, el mejor conocimiento de la perspectiva de los funcionarios municipales chilenos encargados de la transparencia puede ayudar a estructurar mejor futuros esfuerzos para mejorar las prácticas y los resultados de la transparencia. Con la orientación del estudio de Fairbanks, et al. Procedimos a elaborar un cuestionario para tomar el pulso de los funcionarios municipales en Chile. El cuestionario incorporó 45 preguntas que corresponden sobre transparencia que en el estudio los comunicadores del Gobierno Federal de los Estados Unidos identificaron como relevantes. 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.

El cuestionario abordó el papel de la transparencia en la comunicación gubernamental. La aplicación de las entrevistas en el estudio de Fairbanks, et al. dio lugar a observar que los comunicadores del Gobierno Federal de los Estados Unidos creen que la gente tiene derecho a saber qué hace su gobierno, que ser transparente es una parte esencial de su trabajo, y que es su trabajo consiste en hacer esa información disponible. De igual manera, los encargados de la transparencia en los municipios chilenos expresaron similares opiniones, con la excepción de un municipio. En cuanto al derecho de los ciudadanos a saber qué hace el gobierno municipal, todas las respuestas estaban de acuerdo.

Se consultó si el concepto de transparencia era necesario para la democracia. Los comunicadores del gobierno Federal de los Estados Unidos informaban que el libre flujo de información entre el gobierno y su gente es central para el trabajo en una sociedad democrática, que la información es la conexión central entre la gente y los oficiales elegidos, y que la gente no puede tomar las mejores decisiones si no tienen información. Los funcionarios chilenos a cargo de la transparencia compartieron esas opiniones unánimemente, que la transparencia es esencial para el funcionamiento de la democracia. En todo caso, solo el 57% de ellos se considera una conexión central entre el público elector y las autoridades electas, y el 19% considera que la gente puede tomar decisiones informadas sin transparencia.

El cuestionario exploró la percepción si los comunicadores pueden influir en la confianza usando prácticas de transparencia. La creencia entre los funcionarios de los Estados Unidos es que la transparencia crea un sentimiento de confianza en las personas, que hace el trabajo de los comunicadores más fácil y tiende a eliminar la desconfianza y el cinismo. En el contexto chileno, las respuestas no fueron unánimes, a pesar que la mayor parte fue en la misma dirección; el 70% de los consultados considera que la transparencia fortalece la confianza en el gobierno, y que esa confianza ayuda a cumplir sus responsabilidades con mayor facilidad. En todo caso, solo el 57% piensa que la transparencia tiene efectos en la disminución del cinismo público hacia el municipio. Es importante consignar que el 33% informó que no sabía la respuesta a esta pregunta, y un 10% respondió negativamente.

Los siguientes factores identificados por los funcionarios del gobierno Federal de Estados Unidos como importantes para alcanzar un cierto grado de transparencia pueden ser separados en tres categorías diferentes. Estas categorías son “personal”, “organización” y “recursos”.

El factor personal consiste en elementos de los individuos que ayudan a fomentar prácticas de transparencia. Por ejemplo, el trabajo con periodistas para responder consultas, el trabajo con personal de otros servicios para entender mejor los

beneficios de la transparencia, y el trabajo con el público para desarrollar instrumentos de información que sean entendidos por sus audiencias. Desde la perspectiva de los funcionarios municipales chilenos, esas prácticas no tienen lugar todo el tiempo. Con respecto al trabajo con personal de los propios municipios, el 71% declara interactuar con 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.

Un factor que influye en la disposición a la transparencia es el temor de las personas por las consecuencias que puede tener comunicar la información. Los funcionarios estadounidenses informaban tener miedo que la información pueda reflejar mal la posición de la agencia, que la gente no entienda la información, y que la información distorsionada pueda tener consecuencias negativas en sus carreras profesionales. En el caso chileno, pocos funcionarios informaron tener temores similares, menos del 14%. En todo caso, un factor que cabe consignar es que los municipios que respondieron estaban divididos. A la pregunta si toda la información debe ser o no accesible al público, el 52% considera que cierta información no debe ser accesible al público, y el 48% consideraba lo contrario.

El siguiente set de factores corresponde a factores organizacionales que influyen en el grado con el cual la transparencia puede florecer. En el caso de Chile, estos factores tienen relación con las estructuras municipales. Los funcionarios estadounidenses informaban que los directivos y administradores se ponían a tono para promover la transparencia en la agencia, que lo que hace la transparencia posible es tener gente con facultades y atribuciones que reconoce el valor de esto. Ellos indicaban que si el líder es un individuo accesible a la prensa y a los encuentros públicos, entonces hay altas probabilidades que esa actitud se extienda al resto de la organización. En Chile, con excepción del 14%, los funcionarios informaban que sus alcaldes valoran la transparencia, que son accesibles para la prensa y el público. En todo caso, cuando la pregunta era si pensaban que el municipio sería más transparente si los alcaldes y jefes de divisiones fuesen más transparentes, el 38% estaba de acuerdo, el 14% no de acuerdo, y el 48% no sabía que responder.

Otra característica de la estructura organizacional que puede ayudar a determinar el grado de transparencia es la misión definida de la agencia y el entendimiento del papel que tienen los funcionarios en ella. Los funcionarios estadounidenses informaban que en agencias de salud, cuya misión era informar asuntos de salud al público, ellos percibían su trabajo en términos de reportajes de ciencia, y hacían la información más precisa, mientras que los oficiales de agencias ocupadas con las ciencias sociales trabajaban para informar al público sobre los recursos disponibles. En todo caso, si en la misión de la agencia estaba el objetivo de impactar las percepciones públicas, y si la información era de naturaleza más política, el papel de la agencia pasaba a ser más difuso. Quienes trabajan con transparencia en los municipios chilenos reconocen en su misión informar al público (95%), y casi un tercio (29%) considera que tiene la misión de influir la

percepción pública con respecto a acciones hechas por la municipalidad. Adicionalmente, un 90% de los funcionarios consultados considera que el gobierno central no debiese determinar la misión ni los niveles de transparencia en los municipios.

El tercer factor en la categoría estructura organizacional es como la estructura de las comunicaciones internas de la agencia ayuda o limita los niveles de transparencia. Según funcionarios norteamericanos, si la agencia hace un trabajo con magros resultados en términos de hacer la información disponible para los comunicadores, ellos no pueden hacer un buen trabajo de poner a disposición información para las audiencias externas. Ellos identifican tres elementos de la estructura de la comunicación interna que afecta su trabajo: si los comunicadores tienen o no un lugar en la mesa de la dirección; las relaciones personales de los funcionarios encargados de las comunicaciones con otros funcionarios de la agencia; y el impacto que tiene el acceso restringido a la información. La consulta a los funcionarios municipales chilenos informa que muchos no tienen un asiento en la dirección, solo el 48% tiene la oportunidad de reunirse con el alcalde, el 38% esta informa estar 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 de quienes están a cargo de la transparencia informa que se sienten cómodos solicitando información (81%) y haciéndola circular o distribuyéndola con el alcalde y el equipo directivo (76%), y sienten que la creación de relaciones interpersonales es valorada en sus municipios (62%). Porcentajes significativos de las respuestas consideran que el alcalde y el equipo directivo (57%) y otros miembros del personal (76%) no les ocultan información para su trabajo con la transparencia, y solo el 14% considera que el alcalde y los directivos restringen la información.

El último elemento en la estructura organizacional es el alineamiento político entre los líderes de la agencia y los comunicadores. Desafortunadamente, la política frecuentemente determina qué y cómo debe ser distribuida la información, y el modo de hacerlo es mediante el uso de personas que tienen atribuciones para hablar, que son colocados con criterios políticos. En el caso de los trabajadores de los municipios chilenos, solo el 10% afirmó estar asociado con el mismo partido del alcalde, mientras que el 71% informó haber estado alineado con un partido diferente, y el 19% no respondió.

Finalmente, el siguiente set de factores que determinan el rol de la transparencia en una agencia esta relacionado con los recursos. Esos factores son el tiempo, el personal, y los recursos materiales que una agencia puede destinar a la practica de la transparencia. En relación con el tiempo, los comunicadores estadounidenses informaron que era difícil encontrar un equilibrio entre producir lo que el público quiere, las necesidades que deben ser conocidas, y la demanda de tiempo para crear y formatear la información. Mirando los resultados del sondeo entre los funcionarios chilenos, parece ser que un pequeño número cree que el

tiempo limita sus posibilidades de ser transparente. Solo el 14% cree que practicar la transparencia toma tiempo de otras actividades más importantes, y el 33% considera que podría ser mas transparente 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 es un buen uso del tiempo.

Adicionalmente, las agencias pueden estar limitadas por el número de personas que se puede contratar para tareas de transparencia. De acuerdo con los funcionarios del gobierno Federal de Estados Unidos, algunas veces no hay suficiente gente para trabajar en el tiempo que la transparencia requiere. También parece ser el caso de los municipios chilenos, donde el 57% de los trabajadores municipales responsables por la transparencia cree que podría ser mas efectivo con la transparencia si tuvieran mas personal. En todo caso, solo el 38% piensa que esto podría traducirse en más transparencia, y el 52% piensa lo contrario.

El último factor es el presupuesto y cómo afecta el grado de transparencia. Los comunicadores del gobierno Federal informan que actuar de forma transparente puede ser costoso. En el caso de Chile, solo el 24% de los funcionarios informa que la transparencia esta limitada por restricciones presupuestarias. En todo caso, un alto porcentaje informa que si tuviese los recursos destinarían dinero para programas que enseñen al publico sobre el uso de instrumentos de transparencia (71%) y creen que esos programas representarían un buen uso de recursos (81%).

En una mirada agregada de las respuestas, queda en evidencia que aun hay trabajo por hacer en la definición del importante papel que tienen los funcionarios en la tarea de entregar información al público. Más de la mitad de los encuestados no se percibe a si mismo como un vinculo importante entre el publico votante y el gobierno local, y un quinto piensa que apoyar la transparencia no ayudara al público a tomar decisiones informadas. Adicionalmente, un poco más de la mitad de los encuestados piensa que ciertas informaciones no debiesen ser dispuestas al público y un tercio piensa que su trabajo es influir en la percepción del público. Lo anterior podría tener el efecto de distorsionar el verdadero propósito de la transparencia. El trabajo por una mejor definición de la misión de aquellos que se ocupan con la Transparencia Activa cada día, el esfuerzo con ellos por definir mejor su posición, podrían ayudar a incentivar el quehacer de la transparencia en el nivel municipal, en beneficio de los niveles de transparencia en general.

Parece ser que un buen porcentaje de los funcionarios municipales a cargo de la transparencia tiene conciencia de la relación entre las practicas de la transparencia y la confianza en el gobierno y las instituciones, y solo un quinto piensa que no hay relación. Esta es una importante razón detrás del apoyo de las prácticas de transparencia. Tal vez, la actividad de identificar y compartir experiencias entre los municipios sobre los beneficios en términos de ganancia de confianza podría ayudar para que el conocimiento de las experiencias de

transparencia y una mejor conexión con los ciudadanos apoyasen a los colegas que aun dudan del proceso.

Una dimensión relevante de la transparencia es el diálogo institucionalizado entre el gobierno y el público, que puede incluir la prensa local como vehículo para este intercambio de información. Desafortunadamente, una muy baja tasa de solo el 38% de los funcionarios municipales consultados informó trabajar con la prensa local y el público para un mejor entendimiento de los instrumentos de transparencia. Al mismo tiempo, muchos de los encuestados piensan que la provisión de programas para que el público pueda entender mejor como usar los instrumentos sería no sólo un buen uso del tiempo (57%) sino también del dinero (81%). El trabajo con los municipios para crear programas que informen a sus ciudadanos sobre como usar la transparencia podría ser una buena estrategia para fomentar este camino de dos vías de conversación e incentivar la demanda por las mejores practicas transparentes.

El camino de dos bandas de conversación también parece estar ausente también en la comunicación entre el gobierno local y el gobierno central. La gran mayoría de los consultados (90%) informo que creía que el gobierno central no debiese determinar el grado de transparencia que deben tener los municipios. Por lo tanto, la política podría ser revisada para tomar en consideración la posición de los municipios, para saber qué es lo que ellos pueden considerar como el mejor apoyo para sus ciudadanos en términos de transparencia.

En la misma línea, parece ser que se podría trabajar en el área de la comunicación interna en los municipios. Un alto porcentaje de los consultados se siente cómodo preguntando por y recibiendo información del alcalde y del equipo directivo, pero pocos tienen encuentros con el alcalde (48%) o participan en reuniones donde se toman decisiones (38%) para comunicar mejor la información al publico, aun cuando el 62% cree que estando presente cuando se toman las decisiones es importante para comunicar los logros de las políticas.

También se podría realizar algún trabajo para fomentar las relaciones interpersonales en los municipios para mejorar le diálogo y el apoyo a la transparencia, un 62% de las respuestas indico que su municipio valora las relaciones interpersonales. Practicar la transparencia en los municipios y promover un medio ambiente que fomente el libre flujo de información y de ideas desde el interior de la agencia podría ayudar a alcanzar mejores practicas de transparencia.

En términos de recursos, de las respuestas se sigue que el recurso mas valorado para mejorar la transparencia es el personal, ya que el 57% piensa que se podría ser más efectivo con más gente. Reevaluando como se asignan las tareas de la transparencia en los municipios o racionalizando procesos y siendo creativos para movilizar mas unidades trabajando en la transparencia podría ayudar a mejorar la experiencia en general.

Finalmente, cabe consignar que quienes respondieron el cuestionario lo hicieron de forma autónoma. Esto es importante, porque esto provee conocimientos sobre sus propias percepciones de la transparencia. Desafortunadamente, los cuestionados hechos de forma autónoma no representan siempre la realidad, tal como podría ser mediante la observación de los individuos, porque las personas que respondieron el cuestionario tienen incentivos para ocultar información. Un ejemplo de lo anterior en el cuestionario puede ser detectado en la sección sobre el impacto de la administración. A pesar que la mayor parte de los encuestados informo que los alcaldes valoran la transparencia y que son muy accesibles a la prensa local y al público, el 38% informó que el gobierno municipal podría ser más transparente si los líderes fuesen mas transparentes. En este punto, 48% informó no tener una respuesta, el más alto porcentaje de quienes respondieron no tener respuestas a una pregunta, lo que sugiere que el verdadero valor para aquellos que creen que la administración pone el tono para las prácticas de transparencia puede ser mucho más alto que lo informado. Creando incentivos en lugar de sanciones específicamente para los alcaldes y los equipos directivos para practicar la transparencia podría ser una buena aproximación para fomentar apoyo para la transparencia donde ellos son más influyentes.

10. Conclusiones

Las dificultades de implementación de la política de transparencia en los niveles sub-nacionales justifican los esfuerzos por revisar esta política. Los temas que desarrollamos en este estudio son importantes en una primera fase del proceso político para cambiar el statu quo; identificación del problema, formulación de la agenda y de la política (Rushefsky 2008). Hemos identificado algunos de los problemas que Chile ha tenido con la transparencia, principalmente la falta de un enfoque más integral que entienda la transparencia como un sistema interactivo, y la política más como un canal facilitador y de diálogo a varias bandas que como una aproximación de comando y control de la política.

A partir de la exploración estadística de variables sobre los ciudadanos chilenos en las comunas como de la aplicación del cuestionario a los funcionarios municipales responsables por la ejecución de las políticas de transparencia quedan de manifiesto evidencias que apoyan la aproximación de una política facilitadora, en lugar de una política top-down de comando y control que domina el actual diseño y la implementación de la actual política chilena. La evidencia apoya la teoría, y la falta de demanda por información puede conducir a magros resultados. Por lo tanto, aquí se sugiere algunos caminos que ayuden a actualizar la demanda; primero, indagar qué es lo que los ciudadanos quieren; segundo, identificar problemas que pueden ser resueltos mediante prácticas de transparencia; tercero, proveer de una mejor educación sobre los procesos; cuarto, facilitar el acceso a internet.

Al mismo tiempo es importante considerar las percepciones y preferencias de quienes son responsables de la implementación de la política. En los municipios, esas personas tienen una posición central porque son los únicos que organizan y

presentan la 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. Es necesario clarificar y reforzar la misión de la transparencia municipal, fortalecer la cooperación inter-municipal, las interacciones entre el municipio y sus vecinos y entre el municipio y el gobierno central en una suerte de diálogo de tres bandas, mejorar las comunicaciones internas, facilitar procesos, y fomentar el apoyo de la transparencia en el nivel de la gestión.

En Chile son necesarias las investigaciones que pongan su atención en los ciudadanos a quienes están dirigidas las políticas como así también en los agentes que las ponen en práctica. El mayor conocimiento sobre esos grupos de personas, cómo entienden la transparencia y cómo interactúan, generará las bases de una aproximación más integral a la transparencia y con mejores resultados.

Referencias

Baviskar, Siddhartha, and Mary Fran Malone. "What Democracy Means to Citizens - and Why it Matters." *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*. no. 76 (April 2004): 3-23.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "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>.

CETIUC - Centro de Políticas Públicas Universidad Católica and Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica. Consejo para la Transparencia, "Consultoría Para El Desarrollo Del Modelo De Gestión De Transparencia Para Municipios Y Diseño Detallado De Su Construcción: Informe De Transparencia Activa – Revisión De Sitios Web.", disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/cplt-presenta-primer-estudio-sobre-transparencia-municipal/consejo/2011-08-23/180348.html>.

CIEPLAN, IDEA Internacional, Libertad y Desarrollo, PNUD, Proyect América y Centro de Estudios Públicos, . CEP - Centro de Estudios Públicos Chile, "Estudio Nacional de Opinión Pública Proyecto Auditoría a la Democracia.", disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4709.html.

Consejo para la Transparencia, "Nuestros Objetivos .", disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/nuestros-objetivos/consejo/2009-04-08/115623.html>.

Constable, Pamela , and Arturo Valenzuela. "Chile's Return to Democracy." *Foreign Affairs*. 68. no. 5 (Winter, 1989): 169-186.

Dirección de Fiscalización. Consejo para la Transparencia, "Fiscalización en el sector municipal sobre transparencia activa.", disponible <http://www.consejotransparencia.cl/fiscalizacion-en-el-sector-municipal-sobre-transparencia-activa/consejo/2012-04-27/111106.html>.

Dubbink, Wim, Johan Graafland, and Luc van Liedekerke. "CSR, Transparency and the Role of Intermediate Organisations." *Journal of Business Ethics*. 82. no. 2 (10/2008): 391-406.

Etzioni, Amitai. *The Unique Methodology of Policy Research: The Oxford Handbook of Public Policy*. New York City: Oxford University Press, 2006.

Fairbanks, Jenille, Kenneth Plowman, and Brad Rawlings. "Transparency in government communications." *Journal of Public Affairs*. 7. no. 1 (2007): 23-37.

Finel, Bernard, and Lord Kristin. "The Surprising Logic of Transparency." *International Studies Quarterly*. 43. no. 2 (June 1999): 315-339.

Florini, Ann. "Increasing Transparency in Government." *International Journal on World Peace*. 19. no. 3 (September 2002): 3-37.

Graham, Carol, and Sandip Sukhtankar. "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*. 36. no. 2 (May 2004): 349-377.

Grossman, Lawrence . *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*. New York City: Penguin Books, 1995.

Grunig, James. International Communication Association, "Excellence theory in public relations.", disponible en http://kdpaine.blogs.com/files/encyclopedia-of-communication-9781405131995_chapter_399.pdf.

Jervis, Robert. *The Logic of Images in International Relations*. New York: Columbia University Press, 1970.

La Due Lake, Ronald, and Robert Huckfeldt. "Social Capital, Social Networks, and Political Participation." *Political Psychology*. 19. no. 3 (Sept. 1998): 567-584.

Latin American Public Opinion Project - Vanderbilt University, "Chile: Year of Study 2010." Last modified 2012. Accessed May 29, 2012. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/chile.php>.

Lipsky, Michael . *Street-Level Bureaucracy:Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, New York: Russell Sage Foundation , 2010.

Mashaw, Jerry. "Reinventing Government and Regulatory Reform: Studies in the Neglect and Abuse of Administrative Law." *Faculty Scholarship Series*. Paper 1186. (1996): 428, 433.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia, "Ley de Transparencia 20.285.", disponible en <http://bcn.cl/4sus>.

Neustadt, Richard. *Alliance Politics*. New York: Columbia University Press, 1970.

Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado. Ministerio de Desarrollo Social, "Encuesta Casen 2009."

Organisation for Economic Co-operation and Development, "OECD Better Life Index - Chile.", disponible en <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/>.

Organisation for Economic Co-operation and Development, "Chile invited to become member of the OECD.", disponible en <http://www.oecd.org/general/chileinvitedtobecomeamemberoftheoecd.htm>.

Posner, Paul. "Local Democracy and the Transformation of Popular Participation in Chile." *Center for Latin American Studies at the University of Miami - Blackwell Publishing*. 46. no. 3 (Autumn 2004): 55-81.

Rawlins, Brad. "Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency." *Journal of Public Relations Research*. 21. no. 1 (2009): 71-99.

Rehren, Alfredo. "La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación." *Dirección de Asuntos Públicos*. 3. no. 18 (2008): 4-7.

Rushefsky, Mark. *Public Policy in the United States*. New York City: M.E. Sharpe, Inc., 2008.

World Bank , "Data: Internet users (per 100 people).", disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>.

Zakaria, Fareed. "The Rise of Illiberal Democracy ." *Foreign Affairs*. 76. no. 6 (Nov.-Dec. 1997): 22-43.