

**Dificultades de la aproximación de la
transparencia como una política de
comando y control: experiencia chilena
con los municipios**

**Patricio Valdivieso y
Jillian Bernas**

Patricio Valdivieso

Doctor en Filosofía por la Katholische Universitaet Eichastaett, Alemania. Profesor Titular (B) del Centro de Estudios de la Realidad Local y Regional, Universidad de Los Lagos, e investigador asociado del Observatorio Regional de Paz y Seguridad (ORPAS), Universidad Bernardo O'Higgins.

Jillian Bernas

Máster en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago; y Máster en Políticas Públicas por la Universidad de Chile.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Centro de Estudios de la Realidad Local y Regional
Universidad de Los Lagos
Lord Cochrane 1056
Osorno - Chile
E-mails: pvaldivf@gmail.com
jillian.bernas@gmail.com

Al observar la experiencia chilena se puede constatar que los municipios son actualmente las entidades que dan menor cumplimiento a lo que prescribe la legislación sobre transparencia.

Dificultades de la aproximación de la transparencia como una política de comando y control: experiencia chilena con los municipios*

Introducción

La transparencia del sector público es un tema de gran relevancia para la gobernabilidad y la calidad de la democracia, y es particularmente importante en el nivel de los gobiernos locales, porque ellos intervienen en numerosas políticas y programas que tienen efectos directos en la calidad de vida de la población.

Al igual que en otros Estados de América Latina, los gobiernos chilenos se han comprometido en mejorar los niveles de transparencia del sector público y disponen para este fin de una política. Por lo tanto, hay una fuerte presión sobre el sector público por instalar estándares y promover prácticas de transparencia en todos los niveles de la administración del Estado. Al observar la experiencia chilena, sin embargo, se puede constatar que el segmento donde ha sido extremadamente difícil alcanzar la meta son los municipios, siendo ellos actualmente las entidades que dan menor cumplimiento a lo que prescribe la legislación sobre transparencia (Bernas, 2012; Consejo para la Transparencia, 2012; Sottorff, 2013). Como resultado de tal constatación surge la principal interrogante de este estudio: ¿qué factores obstaculizan la política de la Transparencia Activa en los municipios?

En este trabajo se argumenta que las dificultades se deben a la formulación e implementación de una política de transparencia prescriptiva, de comando y control, cuyo énfasis está puesto en el tipo

Recibido: 16-07-2013. Aceptado: 10-01-2014.

(*) La investigación forma parte del Proyecto Fondecyt N° 1110413. Se agradecen los aportes de la coautora Jillian Bernas en el marco de su investigación de tesis de Magister en Políticas Públicas de la Universidad de Chile, y la asesoría editorial de Joanna Osekowska. Una primera versión del trabajo fue presentado el 6 de enero de 2013, con el título "Política de transparencia y participación ciudadana", en el IV Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso). Posteriormente, del 9 al 14 de abril de 2013, se expuso en un Póster en el Congreso Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, Estados Unidos.

de información que deben proveer los municipios, sin considerar los contextos municipales y comunales, las complejidades de operación de los sistemas de información, y la demanda social por transparencia. Se sugiere que, junto a las condiciones para la implementación de la política, las estructuras institucionales, los incentivos, los recursos presupuestarios o las disposiciones e ideologías de las autoridades locales, podrían estar influyendo en los magros resultados de la política las características sociales y la cultura política de la población. La hipótesis postula que las políticas de transparencia pueden tener los efectos deseados, si y solo si existe una relación entre la oferta del Estado, la capacidad de implementación y la demanda social.

La metodología ha consistido en la revisión y el análisis crítico, tanto de la literatura sobre la transparencia como de la información disponible sobre la política chilena en distintas fuentes (principalmente los sitios *web* del Congreso Nacional, de la Biblioteca del Congreso Nacional y del Consejo para la Transparencia). Complementariamente, se han explorado referentes empíricos de la transparencia municipal y de los factores municipales y comunales relacionados con ella, en las siguientes fuentes: rankings de la transparencia municipal elaborados por el Consejo para la Transparencia y otros estudios (2011, 2012 y 2013); Servicio Nacional de Información Territorial (disponible en <http://www.sinim.cl>); encuesta de caracterización socioeconómica CASEN (2009); encuestas del proyecto *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP, 2010 y 2012). Asimismo, se ha incluido en el análisis información procedente de cuestionarios enviados a 52 municipios de la Región Metropolitana, con preguntas sobre transparencia y factores municipales relacionados (Bernas, 2012)¹. Los hallazgos refuerzan la idea que la política de transparencia podría tener los efectos deseados, siempre y cuando haya una relación entre la demanda social, las condiciones particulares de los municipios y las comunas, y la oferta del Estado.

Las dificultades de la política chilena de transparencia justifican el examen crítico de esta política. Los temas que se desarrollarán en este estudio podrían ser de interés en una primera fase de un proyecto o proceso político para cambiar el *statu quo*: identificación del problema, formulación de la agenda y de la política (Rushefsky, 2008). En los siguientes apartados se irán desarrollando los principales argumentos. Primero, se expondrá un conjunto de razones que justifican una aproximación más integral de la política de transparencia, que considere condiciones para la implementación, factores de oferta y de demanda. Segundo,

se hará referencia a la experiencia chilena y sus dificultades a nivel de los municipios. Tercero, se examinará críticamente el enfoque de esa política. Cuarto, se sintetizará un conjunto de informaciones sobre factores de los municipios y las comunas que podrían estar influyendo en los resultados de la transparencia municipal. Quinto, por el lado de la demanda, se hará referencia a algunos factores sociales y culturales de las comunas que influyen en los incentivos de los municipios para cumplir con lo dispuesto por la ley. Se concluye que en una fase de reformulación sería deseable superar el enfoque prescriptivo de comando y control, centrado en la oferta, y transitar hacia una política más integral, de dos bandas, que considere las condiciones de los contextos locales y la demanda.

Transparencia y sus puntos críticos

La transparencia puede tener distintos significados; no hay una sola definición (Aguilar, 2008; De León, 2008; Jorge, 2008; Silva, 2010). En este artículo cobra interés la transparencia en las políticas públicas. En este ámbito, una parte de la literatura convencional propone que las políticas de transparencia consisten en actividades de los gobiernos que tienen por finalidad una apertura hacia la mirada y el escrutinio público (Florini, 1999 y 2002). Los gobiernos ponen a disposición del público información oportuna sobre la legislación, las regulaciones, los presupuestos y otros temas de interés público (OECD, 2002). Adicionalmente, la literatura subraya algunas externalidades positivas de las políticas de transparencia.

La transparencia apoyaría la calidad de la democracia (Florini, 2002). El funcionamiento formal del sistema democrático, donde hay separación de poderes, competencia entre partidos, garantía de ciertas libertades y sistemas electorales competitivos y abiertos, sería fortalecido por disposiciones de transparencia y mayor acceso a la información pública, que hagan menos probable la corrupción, los estilos autoritarios de gobierno o situaciones donde las elecciones den el triunfo a partidos que posteriormente limitan las libertades constitucionales.

La transparencia tendría efectos positivos sobre la gobernabilidad y los resultados de las políticas públicas, puesto que el acceso a la información, la circulación de esta y la coordinación intersectorial son puntos críticos (Finel y Lord, 1999; Fairbanks ...[et al], 2007). Asimismo, ella facilitaría una mejor comunicación entre las instituciones y la sociedad en distintos niveles, fortalecería el sector público y retroalimentaría a quienes toman decisiones.

En relación con la aproximación de la *Nueva Gestión Pública*, la literatura destaca los efectos positivos que puede tener el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y el acceso a la información para mejorar los niveles de eficacia y legitimidad del Estado (Grossman, 1995; Mashaw, 1996; Clarke y Newman, 1997). Ellas podrían facilitar una interacción más rica entre los actores que participan en el sistema democrático y garantizar servicios institucionales de mejor calidad para los usuarios. A través de los medios de comunicación e Internet, los ciudadanos pueden ver y escuchar a sus autoridades electas, juzgarles y difundir sus opiniones instantáneamente, o compartir su retroalimentación con las mismas (Bernas, 2012). Estos factores facilitarían la circulación de la información, dando oportunidades a quienes se encuentran en la periferia para interactuar con quienes están en el centro de las decisiones.

La mayor participación de los ciudadanos en los flujos de información y el control público podrían incrementar los niveles de confianza en los asuntos públicos y en las instituciones (Sen, 1999; OECD, 2002). 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. Dado que sus facultades y atribuciones representan decisiones de los ciudadanos, resulta justificado que estos últimos tengan la posibilidad de conocer cómo se toman las decisiones, qué procedimientos se siguen y cómo se gestionan los presupuestos. Adicionalmente, en el mismo sentido, la transparencia puede ayudar a mitigar el problema de la relación agente y principal (funcionarios públicos y ciudadanía), al disminuir las asimetrías de información (Florini, 2002; Bernas, 2012).

En nuestros tiempos, en relación con el efecto de megatendencias y procesos de cambio que afectan las relaciones entre la sociedad y el Estado (Valdivieso, 2002), la transparencia ha pasado a ser un tema de creciente interés en América Latina en la esfera de las políticas públicas. Junto a una gran cantidad de trabajos académicos que argumentan a favor de las políticas de transparencia, las organizaciones internacionales han recomendado decididamente los esfuerzos de los gobiernos de la región por desarrollar políticas de transparencia y luchar contra la corrupción, en la perspectiva de modernizar el Estado (De Shazo, 2007). En consecuencia, desde hace una década a esta parte, los gobiernos de América Latina han perfeccionado su legislación sobre transparencia, prescribiendo que las instituciones y los servicios públicos deben disponer de diversas informaciones en

La política de transparencia es un objetivo complejo que no se agota con la disposición de información institucional, pues requiere de una aproximación integral.

sus sitios *web* sobre la legislación, los procedimientos, la gestión, el personal y el presupuesto, entre otros.

En suma, buena parte de la literatura convencional acerca de la transparencia pone su atención en la oferta de información pública, subraya la voluntad política de los gobiernos, las normas que prescriben la disposición de información y el uso de las nuevas tecnologías de comunicación al servicio de la política, y supone un conjunto de consecuencias positivas de todo ello para el fortalecimiento de la democracia y el Estado.

En todo caso, la política de transparencia es un objetivo complejo que no se agota con la disposición de información institucional, pues requiere de una aproximación integral donde se consideren las condiciones necesarias para la implementación, los contextos sociales e institucionales, y la sintonía entre la oferta de información y las condiciones e inquietudes sociales que operan por el lado de la demanda. A continuación se desarrollarán algunos planteamientos que problematizan el enfoque de la literatura centrada exclusivamente en la voluntad política de disponer información pública para el consumo social.

La literatura de implementación de políticas es muy clara respecto de que no es lógico ni adecuado establecer una relación directa entre las expectativas formales e informales de las políticas y programas gubernamentales y el alcance automático de los mismos, cuando se trata de asuntos complejos (Harmon y Mayer, 1999). En este sentido, más allá de la voluntad de los gobiernos y las leyes que se prescriben, la transparencia requiere de infraestructuras institucionales, presupuestos, y facultades y atribuciones de los agentes encargados de disponer de la información para el acceso del público. Asimismo, es crucial que los funcionarios responsables de la implementación entiendan bien la política, la compartan y tengan las competencias necesarias para cumplir adecuadamente su función (Fairbanks ... [et al], 2007). Todos estos aspectos debiesen ser considerados en la fase de formulación de la política de transparencia (diagnóstico y formulación de la agenda pública).

Por otra parte, la disposición de información en los portales institucionales no tiene efectos automáticos sobre la sociedad; no conduce, necesariamente, a una mejor posición de las personas y las comunidades en cuanto a información, si persisten condiciones sociales, culturales y políticas que operan en un sentido opuesto. Si

la mayor parte de las personas carece de recursos individuales y sociales, tales como educación, empleo digno, ingresos, capital social puente y *linking* (vínculos sociales y con los agentes institucionales), y de posibilidades reales de participar en las estructuras de poder y, por lo tanto, no disponen de capacidades para influir en los asuntos públicos, difícilmente la oferta de información institucional inducirá comportamientos cívicos participativos y mayor confianza en las instituciones. Además, si hay grandes desigualdades en términos de recursos sociales, niveles de educación e ingresos, según se observa en la mayor parte de los países del mundo en la actualidad, lo más probable es que quienes puedan acceder y hacer uso de la información dispuesta en Internet sean los menos, que las desigualdades se refuercen y que la confianza en el Estado y sus instituciones sea baja.

La disposición de informaciones institucionales en Internet no conduce, mecánicamente, a una mejor sintonía entre las instituciones y la sociedad, ni a mayor comunicación y confianza, porque el interés de las personas tiene relación con experiencias, asuntos concretos y prácticos en sus contextos sociales, con sus posibilidades reales de deliberar, influir y participar en el poder y mejorar su calidad de vida. Si las personas están al margen de numerosas decisiones en el mercado y en el sistema político, es difícil pensar que un espacio virtual con información incentive la participación y la confianza. En este sentido, cabe hacer notar que en muchos países del mundo persisten numerosas condiciones socioeconómicas, institucionales y culturales que restringen la participación y erosionan la confianza de la población en las instituciones del Estado y sus representantes².

Para que la política de transparencia centrada en la disposición de información esté en condiciones de cumplir sus propósitos, tanto los actores públicos como los ciudadanos tendrían que priorizar la participación en su interacción con la información. Pero la disposición de información en sitios *web* o medios similares no garantiza que los receptores potenciales prioricen o estén en condiciones de hacer uso de la información dispuesta. Es difícil que lo estén, según se ha indicado, cuando hay factores adversos que influyen en las competencias de las personas para interactuar con la información. Además, cabe tener en consideración que para la mayoría de las personas la agenda pública no tiene relevancia. Las personas recién requieren información en situaciones en que ciertos aspectos de su vida se ven afectados de algún modo y buscando una eventual solución, sin que sus intereses

Muchas personas tienen limitaciones objetivas para acceder a la información, probablemente porque no pueden pagar por tener Internet, no saben cómo usarla o no pueden destinar tiempo y dinero para trasladarse y adquirir la información.

se expresen en la participación modelo del discurso político institucionalizado. La mayor parte de la gente tiene múltiples intereses relacionados con la interpretación de sus necesidades y experiencias cotidianas, siendo prioritarios la vida familiar, la salud, el trabajo o el esparcimiento, y no el consumo de información institucional dispuesta en sitios *web*.

Los costos de interactuar con la información varían de acuerdo con los niveles de educación. Un mayor nivel de educación se traduce en destrezas y 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 y Huckfeldt, 1998; Bernas, 2012). Para ciudadanos con bajos niveles relativos de educación, los costos de la participación aumentan, porque el tiempo que necesitan para poder interactuar con la información es mayor. Pero el tiempo no es el único costo relacionado con la participación en los flujos de información. Las personas pueden estar limitadas por los niveles de ingresos, 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 vía Internet reduciría los costos asociados de acceso a la información pública, porque el proceso puede ocurrir desde el hogar. Sin embargo, según los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (World Bank, 2012), no solo en las comunas chilenas, sino en todo el mundo, únicamente una parte de la población dispone de acceso a Internet. Por lo tanto, muchas personas tienen limitaciones objetivas para acceder a la información, probablemente porque no pueden pagar por tener Internet, no saben cómo usarla o no pueden destinar tiempo y dinero para trasladarse y esperar atención para adquirir la información en las oficinas públicas que disponen de sistemas informáticos modernos.

En las comunas chilenas, las personas más vulnerables, con menos recursos, tienen dificultades para entender las condiciones escritas en los contratos que deben suscribir para obtener servicios básicos (agua, luz, gas) o créditos de consumo, donde las condiciones reales, tasas y multas quedan encubiertas por un lenguaje técnico. Lo mismo ocurre en otras dimensiones vitales, como la salud, donde los contratos elaborados por las organizaciones que por ley dan prestaciones en salud cambian unilateralmente, al gusto del prestador de servicios. Si en esas dimensiones, tan importantes para la vida de las personas,

La disposición de información en portales institucionales de Internet no corrige la ventaja de los servicios públicos en la relación agente-principal con los ciudadanos.

la disposición de información no beneficia sus intereses, es difícil pensar que ellas puedan tener interés por la oferta de transparencia institucional para el consumo social.

Las personas interpretan la información recibida a la luz de sus puntos de vista preexistentes (Jervis, 1970; Bernas, 2012). Aun cuando la información dispuesta en sitios *web* u otros medios pueda ser útil, ellas la van a filtrar por medio de conjeturas y nociones preconcebidas, e incluso pueden usar esto para una agenda opuesta a los objetivos de la política. Adicionalmente, a mayor complejidad y ambigüedad de la información, desde el punto de vista del receptor, mayor es el impacto de las ideas preconcebidas (Finel y Lord, 1999). Por lo tanto, la agenda gubernamental de disposición de información en sitios *web* institucionales puede verse limitada por los sesgos que tienen los ciudadanos y por los formatos de comunicación de la información, todo lo cual puede atentar contra los resultados esperados. De hecho, la información de las instituciones y de los servicios públicos en los portales institucionales suele estar dispuesta de un modo que manifiesta poca transparencia de facto, por los formatos y porque hay numerosas condiciones adicionales que impiden a las personas procesarla y actualizarla en relación con sus intereses y problemas concretos. Frecuentemente, la información ha sido escrita por abogados o administradores públicos, en un lenguaje extremadamente formal, y pareciera ser que tiene el propósito de proteger la organización más que el de dar acceso a la información (Etzioni, 2010). En este sentido, la disposición de información en portales institucionales de Internet no corrige la ventaja de los servicios públicos en la relación agente-principal con los ciudadanos.

En suma, la política de transparencia no debiese estar limitada a disponer información institucional en los sitios *web* del Estado. Adicionalmente, la política debiese considerar y fortalecer condiciones que faciliten la comunicación real entre las instituciones y la sociedad, en el sentido de los argumentos normativos esgrimidos por la literatura de la transparencia (confianza, participación, mejor gobernabilidad y democracia, entre otros). La política debiese considerar numerosas condiciones de implementación: socioeconómicas, políticas y culturales, que tienen efectos en la comunicación. Esas condiciones no se agotan en la voluntad de los gobiernos y la prescripción de las leyes sobre disposición de información; tienen relación también con condiciones de implementación y condiciones de los contextos en los cuales funciona la política.

Experiencia chilena con la política de transparencia y dificultades³

En perspectiva histórica, en el caso de Chile, la transparencia está asociada con el concepto de probidad, introducido en el artículo 8° de la Constitución de 1980. Ese artículo dispuso que los funcionarios públicos debían adherir a ese principio, y las acciones y decisiones del Estado debían ser públicas, excepto si un cuórum legislativo calificado determinaba que eran secretas. Desde el retorno a la democracia, en la década de 1990, los programas presidenciales de los gobiernos chilenos priorizaron, junto al crecimiento y la internacionalización de la economía nacional, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la democracia. Por lo tanto, el Gobierno de Chile participó activamente en la Primera Cumbre de las Américas (1994) y suscribió la Primera Convención Interamericana Anti-Corrupción (1996), asumiendo el compromiso de tomar medidas para combatirla, iniciar cambios en la legislación, participar en la coordinación de iniciativas multilaterales y cooperar con los mecanismos de seguimiento (De Shazo, 2007). Por otra parte, esos esfuerzos tuvieron relación con la voluntad de revertir la erosionada participación política de la población y los bajos niveles de satisfacción con las prácticas de la democracia (Valdivieso, 2000; encuestas de opinión del PNUD, Latinobarómetro, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea -CERC-, Centro de Estudios Públicos, entre otras).

Durante el gobierno de Eduardo Frei R. (1994-2000), la transparencia pasó a ser tema de una Comisión Ética, a la cual se confió la responsabilidad de elaborar una propuesta para hacer frente a varias denuncias sobre corrupción en los municipios y en diversos servicios públicos. La Comisión sugirió 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 los servicios públicos, excepto en caso de amenazas potenciales del interés nacional o de la seguridad. Finalmente, la Ley de Probidad N° 19.653 (1999) estableció mecanismos para la disposición y el acceso a la información pública. Adicionalmente, la legislación dispuso causas para negar el acceso a ciertas informaciones y un procedimiento de apelación.

Bajo el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), algunos escándalos y la difusión de sondeos de opinión que indicaban que un alto porcentaje de ciudadanos creía que la corrupción era un lugar común entre los políticos, motivaron otra iniciativa gubernamental para perfeccionar la legislación. La Ley N° 19.880 (2003) dispuso

procedimientos para la publicación de informaciones sobre acciones administrativas definidos por estándares de transparencia. Por otra parte, esa legislación contenía cláusulas que daban la posibilidad de mantener información bajo reserva mediante decretos.

Las circunstancias descritas llamaron la atención de un comité de expertos de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA), responsable por el seguimiento de los mecanismos para la implementación, que en febrero de 2004 hizo un llamado a revisar la legislación. El año 2005 entró una iniciativa de ley al Senado para modificar la legislación. El proyecto disponía que los servicios fiscales debían hacer públicos ítems de información sobre la estructura organizacional, disposiciones legales y reglamentarias, las contrataciones, procedimientos para tener acceso a subsidios, y mecanismos de participación ciudadana, entre otros.

El gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) formó una comisión de expertos para elaborar una agenda de transparencia, probidad y modernización del Estado, compuesta por legisladores, consultores expertos y representantes de *think tanks*. En este contexto, el Proyecto de Ley de Transparencia ingresó a la Cámara de Diputados, con indicaciones introducidas por el Ejecutivo. La propuesta reforzó los principios de transparencia como disposición de información pública e incorporó el principio de la Transparencia Activa en los portales institucionales de Internet, y los procedimientos para tener acceso a información no publicada. Además, dispuso sanciones en caso de incumplimiento de la ley y creó el Consejo para la Transparencia con el propósito de monitorear el cumplimiento de la ley. La Ley N° 20.285 fue promulgada en agosto de 2008 y pasó a tener vigencia desde abril de 2009. Bajo el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se priorizó el perfeccionamiento de la legislación previa en relación con compromisos en el marco de la participación de su gobierno en la *Open Government Partnership* (OGP)⁴.

Al promulgar la Ley, la presidenta Bachelet declaró que el alto estándar de esa Ley provocaría un beneficioso cambio en las prácticas políticas chilenas, marcando un hito en la historia del sistema político y administrativo del país (Bachelet, 2008). La transparencia fortalecería la confianza pública, reforzaría el respeto por las instituciones, afianzaría la cultura democrática y el Estado se acercaría a los ciudadanos. La Presidenta afirmaba que cualquier chileno podría

La aproximación de la política chilena para fomentar la transparencia prioriza la disposición oficial de cierta información en los sitios *web* institucionales, y puede ser caracterizada como una política de comando y control.

acceder al portal del Gobierno transparente y acceder a todo tipo de información del Estado, y en conjunto con otras leyes aprobadas, tales como la protección al funcionario que formula denuncias, se avanzaba hacia una mejor democracia, un mejor Estado, un área pública cada vez más moderna y más eficiente. La reforma cambiaría la manera en que se relacionaban los ciudadanos con el Estado, promovería un Estado más cercano, abriría nuevos espacios para la participación ciudadana constructiva y mejoraría las exigencias para la rendición de cuentas.

En suma, con el propósito de dar un paso más en el proceso de modernización del Estado y revertir los bajos niveles de participación política y de confianza en las instituciones, los gobiernos chilenos adoptaron una política destinada a fomentar mayor transparencia en el sector público. 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. La aproximación de la política chilena para fomentar los niveles de transparencia prioriza la disposición oficial de cierta información en los sitios *web* institucionales, y puede ser caracterizada como una política de comando y control. En este enfoque, el Gobierno trata de ser más transparente por medio de la legislación, de su implementación y de hacer cumplir las leyes que prescriben que los servicios públicos deben hacer pública la información.

La Ley de Transparencia (2008) fue elaborada no solo para alcanzar niveles más altos de transparencia en los servicios públicos; también con el propósito de incentivar una participación más activa y eficaz de los ciudadanos en las políticas públicas y fortalecer la confianza pública. 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 accedan a ella. Sin embargo, el hecho de que cada servicio público disponga de un *link* con el título Transparencia Activa y mecanismos para solicitar información no garantiza que la sociedad chilena aumente sus niveles de confianza y participación ciudadana. De hecho, en los últimos procesos electorales, la participación ha continuado cayendo⁵, y los sondeos de opinión y estudios por encuesta no evidencian un aumento significativo de la confianza pública⁶.

La política chilena de transparencia debiese ser particularmente efectiva en los contextos comunales, por la responsabilidad que cabe

a los gobiernos locales en la provisión de numerosos bienes públicos en salud, educación, bienestar social, entre otros. Pero en la práctica ha encontrado dificultades y resistencias en ese ámbito. Algunas observaciones recientes destacan que pocos municipios están publicando la información requerida en sus sitios *web*, distanciándose de lo dispuesto por la Ley (Sottorff, 2013). El año 2011, un monitoreo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile detectó que en 330 sitios *web* municipales el nivel de cumplimiento con lo dispuesto en la Ley era del 30% (Bernas, 2012). Ningún municipio publicaba y actualizaba información sobre los ítems, solo 1,8% cumplía con 10 o más ítems, y el 60% solo entre 2 y 5 ítems. En abril de 2012, el Consejo para la Transparencia realizó una auditoría de las prácticas *on line* de cada municipio con ayuda de una escala que consideraba siete elementos para asignar puntuaciones a los municipios. En promedio, el puntaje alcanzado por los gobiernos municipales representó el 30,26% de cumplimiento (Consejo para la Transparencia, 2012).

A continuación se propone un conjunto de factores que pueden estar afectando negativamente el desempeño de los municipios en transparencia, y complementariamente se sistematizan algunas evidencias empíricas.

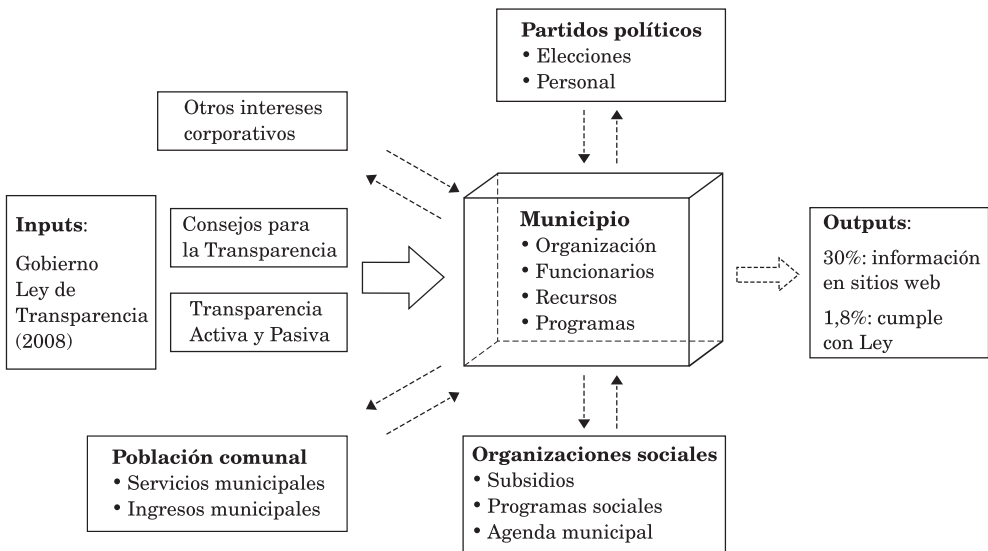
Enfoque de la política

Una de las principales limitaciones de la política chilena de Transparencia Activa es el enfoque de comando y control, con poco espacio para el diálogo y la facilitación. En esta concepción, el Gobierno trata de ser más transparente por medio de la implementación de legislación, y el cumplimiento de la ley que prescribe que los servicios y las organizaciones públicas deben hacer pública ciertas piezas de información. La política dispuso qué tipo de información deben proveer los municipios, sin considerar los contextos municipales ni las condiciones de las personas para poder procesar esa información o exigir mayor transparencia. Desde una perspectiva sistémica, en el Gráfico 1 se ilustra la política de transparencia de los municipios.

En el esquema se observa el sistema municipal en relación con su medio ambiente, compuesto por otros sistemas (partidos políticos, otros intereses corporativos, organizaciones sociales, población, gobierno) con los cuales interactúa, recibiendo estímulos y dando respuestas. Por otra parte, se observa la política de transparencia

del Estado chileno, expresada en la Ley de Transparencia, el Consejo para la Transparencia y Transparencia Activa (supone disponer cierta información en los sitios *web*). La lógica de la política pasa por alto numerosos factores referentes a los contextos municipales y la demanda, y su resultado es el mínimo cumplimiento por parte de los municipios. La política no es integral porque no considera la demanda, quedan fuera actores y temas que son relevantes y, por lo mismo, tampoco puede ser del todo facilitadora.

Gráfico 1
Modelo simplificado de Sistema Municipal de la Transparencia



Fuente: elaboración propia.

Los sitios *web* municipales contienen información institucional: 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 auditorías de la ejecución presupuestaria; y todas las unidades que tienen participación, representación e intervención en la organización. Sin embargo, la

información de la transparencia podría ser más atractiva para el uso de las personas si fuese completada y dispuesta en formatos que sean amigables. Actualmente, muchos municipios reproducen información en su formato original, con un lenguaje extremadamente técnico. Hasta cierto punto, se cumplen los protocolos, pero la información es completamente inaccesible para la gente común. Hay diversos modos imaginables de aumentar la cobertura y el acceso; por ejemplo, podrían mejorar por medio de la provisión de acceso a Internet con formatos amigables mientras las personas están esperando beneficios colectivos en las largas filas de los hospitales o deambulando en las oficinas de los edificios municipales.

En todo caso, la disposición de ese tipo de información no tiene efectos automáticos en la evaluación de la información, y tampoco es claro que sea de utilidad para que las personas resuelvan problemas concretos de su vida. Esa información no garantiza que los receptores potenciales prioricen o estén en condiciones de hacer uso de la información. Es difícil que lo estén cuando, como se ha indicado, probablemente hay costos y factores relacionados que dificultan el acceso y el uso que puedan dar las personas a la información institucional dispuesta en Internet. Cabe tener presente que las personas de bajos ingresos, la mayoría de los chilenos, probablemente no cuenten con computadores o la posibilidad de conectarse a Internet. Aun cuando esto esté cambiando, por la masificación de los celulares con “wi-fi” y el acceso a Internet en lugares públicos, quienes tienen bajos niveles de educación probablemente no entiendan los formatos y textos que contienen ese tipo de información.

El enfoque y, por lo mismo, las debilidades de esta política quedan de manifiesto al considerar algunas características de la población chilena. A un año de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, la encuesta de caracterización socioeconómica CASEN (2009)⁷ informaba que tan solo el 15,4% de los encuestados contaba con educación media humanista completa, el 61% no usaba computador, el 8,8% disponía de computador en el hogar, el 4,1% disponía de conexión a Internet, y el 2,8% usaba Internet para trámites en instituciones públicas. Por otra parte, muy pocos conocían los mecanismos dispuestos para la comunicación entre las autoridades y los ciudadanos: las oficinas de información, reclamos, consultas y sugerencias eran conocidas por el 17,1% de los encuestados; la información de derechos ciudadanos en los servicios públicos, por el 13%; las cuentas públicas de la autoridad, por el 14,8%; los diálogos o diagnósticos participativos, por el 8,6%;

La disposición de información institucional para el consumo social no garantiza que Chile aumentará sus niveles de confianza y participación ciudadana.

los presupuestos participativos, plebiscitos o cabildos, por el 11,9%; los programas públicos participativos, por el 10,9%. En síntesis, un bajo porcentaje de la población chilena estaba en condiciones de canalizar sus demandas por transparencia hacia el Estado, y pocos podrían interesarse o estar en condiciones de usar los mecanismos de transparencia dispuestos por los gobiernos chilenos.

Considerando lo anterior, la disposición de información institucional para el consumo social no garantiza que Chile aumentará sus niveles de confianza y participación ciudadana. Adicionalmente, debiesen darse otros pasos para que prácticas de mayor transparencia tengan efectos en la confianza pública y la participación social. En este sentido, la experiencia chilena refuerza la idea de que la política no debiese agotarse en la oferta de información pública, en una perspectiva de comando y control. La política se beneficiaría de un enfoque más integral, que considere diversos aspectos de los contextos municipales y, muy en particular, la demanda relacionada con condiciones sociales y culturales en las comunas del país.

Factores municipales y comunales

En buena parte de los municipios chilenos hay un conjunto de rigideces y problemas que dificultan la marcha de los servicios y programas municipales (ver Carmona, 2006; Valdivieso, 2008, 2012a y 2012b) y también, por extensión, la implementación de la política de transparencia. Algunos de ellos son los siguientes.

En los municipios coexisten distintas visiones y comprensiones sobre la transparencia y la participación ciudadana, lo cual se traduce en una diversidad y dispersión de criterios y modos de entender el concepto, disponer los recursos y aplicar los instrumentos. En las respuestas a un cuestionario contestado por funcionarios municipales encargados de las comunicaciones de 20 municipios representativos de la Región Metropolitana (Bernas, 2012)⁸, el 52% declaró que cierta información no debe ser de libre acceso, sin precisar cuál, y solo el 57% consideró que la transparencia municipal podría tener efectos en las disposiciones de los vecinos de la comuna.

Las autoridades municipales no comparten el mismo entendimiento sobre la transparencia, según consta en las declaraciones que hacen los alcaldes en sus cuentas municipales (la mayor parte de ellas disponibles en los sitios *web* municipales), lo que se corroboró por medio de algunas entrevistas. Por ejemplo, ciertos alcaldes entienden que transparencia consiste en cumplir con lo dispuesto en la Ley y

Existe una enorme variedad de iniciativas que se describen como transparentes en las cuentas municipales, sin llegar a quedar claro en qué sentido lo son, qué instrumentos de medición incorporan, y si estos son adecuados para incentivar la participación ciudadana.

declaran que el municipio informa a los ciudadanos sobre gastos, ingresos y normas legales. Para otros alcaldes, la transparencia se practica principalmente por medio de la cuenta municipal, donde la autoridad informa sobre sus prioridades y el quehacer municipal. Otros son de la opinión que practican la transparencia al reunir a dirigentes de las organizaciones sociales registradas en el municipio para recabar información útil para sus políticas e informarles sobre el proceso de diseño del plan de desarrollo comunal. La diversidad de criterios explica una enorme variedad de iniciativas programáticas e intervenciones que se describen como transparentes en las cuentas municipales, sin llegar a quedar claro en qué sentido lo son, qué instrumentos de medición incorporan, y si estos son adecuados para incentivar la participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en las decisiones locales.

Los funcionarios municipales tienen restricciones en términos de presupuestos, facultades y atribuciones. Los municipios gestionan programas financiados por transferencias condicionadas para el cumplimiento de metas que han sido fijadas *ex ante*⁹; por lo tanto, el personal municipal debe ocuparse de la marcha de numerosos programas e iniciativas asociadas a políticas del gobierno central y sus servicios, cuya duración depende de decisiones que escapan al rango de facultades y atribuciones de los funcionarios municipales. En estas iniciativas, la participación consultiva de los vecinos sirve para alcanzar las metas fijadas *ex ante* por la autoridad.

En las comunas, los vecinos casi no intervienen en el presupuesto municipal, uno de los principales instrumentos de gestión, control y transparencia. Si bien los programas de presupuestos participativos han sido introducidos por algunos municipios, ellos están limitados a un pequeño porcentaje de recursos de inversión, quedando la mayor parte del presupuesto municipal fuera de la consideración y el control de los vecinos. Por lo tanto, la posibilidad de las personas para influir en las decisiones municipales está limitada.

En la práctica, la mayor parte de los instrumentos y mecanismos de participación que usan los municipios no entran en sintonía real y regular con las inquietudes de los vecinos. Algunos sondeos de encuestas indican que las personas tienen poco conocimiento y poca experiencia con las políticas y programas de participación de los municipios, y sus interacciones con las instancias municipales son mínimas. Según datos de la encuesta LAPOP 2010¹⁰, el 77% de los encuestados no tuvo contacto con su municipio durante los últimos 12 meses, y solo el 4% declaró

haber asistido a una sesión municipal o a un cabildo abierto (porcentaje que sorprende, tratándose de personas comunes y corrientes).

En los municipios se manifiesta un problema que atraviesa toda la administración del Estado en Chile: resulta extremadamente difícil coordinar los tiempos y ritmos de los gobiernos y las administraciones locales y regionales con los tiempos requeridos para el desarrollo de procesos que sean genuinamente inclusivos de los intereses sociales territoriales. Por una parte, los municipios están sometidos a la presión constante de las entidades centralizadas para dar cumplimiento a programas de mejoramiento asociados a las prioridades del gobierno, con instrumentos de monitoreo y control (presupuestos condicionados y fondos concursables para inversiones en el desarrollo comunal, indicadores, programas de mejoramiento de la gestión, etc.). Por otra parte, los funcionarios municipales deben cumplir con actividades coyunturales, relacionadas con la cercanía de las elecciones o períodos asociados a la captación de votos por medio de obras tangibles, entre otras.

A su turno, los funcionarios municipales no siempre comparten las aproximaciones e intervenciones desde el gobierno central, cuando estas significan la imposición de estándares sobre transparencia. En las respuestas al cuestionario de los funcionarios encargados de las comunicaciones, el 90% de los consultados consideró que el gobierno central no debe decidir hasta qué nivel el municipio debe ser transparente, sin pronunciarse por las razones.

En sintonía con las problemáticas señaladas, el *monitoreo* de la transparencia (Bernas, 2012) observó que la mayor parte de los 330 municipios investigados tenía ítems dispersos de información en distintos departamentos, carecía de apoyo tecnológico, equipamiento, personal y sistemas de manejo de información, y no disponía de conocimiento sobre la Ley de Transparencia. Los municipios pequeños de zonas rurales tenían una puntuación de transparencia más baja que el promedio, al igual que municipios donde más del 70% del presupuesto correspondía a recursos del Fondo Común Municipal (FCM). Es decir, según esta fuente, los municipios con mayores dificultades de desempeño con la Transparencia Activa eran aquellos con poca población, en áreas rurales, con poca autonomía presupuestaria y dificultades en su gestión.

Otro monitoreo realizado en 345 municipios por la Fundación Pro Acceso (2013) concluye que persisten problemas de acceso a la información en los sitios *web* de los municipios. Si bien hay progresos, el

informe destaca la existencia de asimetrías entre municipios con distintas características, siendo más difícil acceder a información en los portales de municipios con menos recursos o rurales, porque los sitios *web* no operan correctamente o derivan desde la página a formularios. Adicionalmente se constata la ausencia de información sobre procedimientos.

Con el propósito de observar relaciones entre características comunales y municipales, por una parte, y puntuaciones en los rankings de transparencia municipal, por otra, reunimos algunos indicadores de 20 municipios de la Región Metropolitana (los mismos municipios donde aplicamos el cuestionario), procedentes del Servicio de Información Municipal. Los resultados, sintetizados en el Cuadro 1, no sugieren relaciones totalmente claras entre los indicadores y los rankings de transparencia municipal.

Cuadro 1
Ranking de Transparencia Municipal del Consejo para la Transparencia en relación con indicadores comunales y municipales

Municipios	Ranking	Población Miles (2012)	% Urbana	% Pobreza (2011)	Ingresos municipales 2011 (MM\$)	Participación de Ingresos Propios (IPP) en el Ingreso Total (%)	Participación de gasto en personal en gastos corrientes	Participación de gastos en capacitación sobre el gasto total en personal	Nivel de profesionalización del personal municipal (2012)
Peñalolén	0,95	249,6	100,00	10,8	24.242,7	37,02	33,12	0,35	26,87
Quilicura	0,88	222,1	100,00	16,8	25.014,8	68,97	17,56	1,18	20,32
La Cisterna	0,75	69,9	100,00	12,3	8.149,4	46,47	35,67	0,07	15,59
Vitacura	0,72	78.964,0	100,00	1,5	51.243,3	56,20	27,03	0,46	30,71
Santiago	0,69	159,9	100,00	7,8	113.517,5	58,83	31,83	0,33	16,07
Lo Barnechea	0,68	112,8	100,00	4,8	37.909,1	69,61	20,43	0,52	32,48
Pudahuel	0,67	274,3	100,00	16,1	24.029,5	44,70	31,65	0,46	23,15
La Florida	0,66	397,5	100,00	9,7	32.146,3	34,55	33,57	0,09	21,10
P. A. Cerda	0,63	90,5	100,00	12,8	9.337,9	24,82	38,48	0,46	18,66
Recoleta	0,52	122,0	100,00	10,9	17.685,2	40,99	34,65	0,06	22,05
C. de Tango	0,42	27,8	26,98	11,2	3.731,3	42,91	54,76	0,13	37,21
Puente Alto	0,42	757,7	100,00	13,2	48.008,7	18,02	35,49	0,31	32,69
San Ramón	0,37	82,6	100,00	23,0	9.240,9	15,05	43,94	0,27	18,87
Talagante	0,36	78,9	22,34	13,2	6.493,4	25,38	43,05	0,37	28,57
Curacaví	0,32	30,2	46,01	13,8	3.284,1	33,00	42,75	0,13	19,40
Buín	0,29	74,2	12,46	10,7	7.390,5	45,69	41,43	0,11	20,27
Melipilla	0,22	107,7	49,14	9,2	8.808,2	33,27	44,24	0,45	22,34
Paine	0,19	66,5	34,98	13,7	6.383,8	44,54	30,77	0,03	20,69
Independencia	0,16	49,9	100,00	8,6	8.136,0	60,27	33,64	0,29	20,28
Lampa	0,11	67,2	33,50	16,1	8.771,1	62,37	34,54	0,44	25,00

Fuentes: Consejo para la Transparencia (2012); y Servicio Nacional de Información Municipal, disponible en <http://www.sinim.cl>.

No es suficiente la información sobre las características y problemáticas de los gobiernos municipales, sus presupuestos, personal, diferencias de población de las comunas, niveles de pobreza o la dependencia de fondos para explicar por qué la política de transparencia ha tenido dificultades en los municipios.

Por ejemplo, municipios que cuentan con bajo presupuesto o que invierten poco presupuesto en la capacitación de su personal obtienen altos niveles de puntuación en transparencia, y viceversa. Por lo tanto, consideramos que no es suficiente la información sobre las características y problemáticas de los gobiernos municipales, sus presupuestos, personal, diferencias de población de las comunas, niveles de pobreza o la dependencia de fondos para explicar por qué la política de transparencia ha tenido dificultades en los municipios.

Es posible que por el lado de la demanda haya otros factores que están afectando las motivaciones e influyan en los incentivos de los municipios para cumplir con la Ley.

Demanda por transparencia: factores sociales y culturales

Dado que la transparencia es un proceso complejo, donde interactúan las instituciones del Estado y la sociedad (personas, grupos intermedios, sectores privados, etc.), cabe considerar las relaciones entre la demanda, representada por factores sociales y de cultura política, y el cumplimiento de los municipios con lo dispuesto en la Ley.

La información sobre factores sociales y la transparencia de los municipios chilenos sugiere que hay relaciones positivas entre factores tales como la educación de las personas o el acceso a Internet y las puntuaciones de transparencia, según informa el Cuadro 2. Estas informaciones están en línea con supuestos y evidencias empíricas parciales de la literatura sobre cultura política que subrayan el impacto positivo de la educación en los comportamientos sociales (Verba y Nye, 1972; Campbell, 2009). Asimismo, dichas evidencias apoyan el argumento, desarrollado anteriormente, de que la política de transparencia consistente en disponer información institucional en Internet para el consumo social favorece a quienes están en mejores condiciones y tienen mayores posibilidades de acceso a la información, y no necesariamente a toda la población.

Por otra parte, otros factores sociales y de cultura política podrían estar afectando negativamente la demanda por transparencia y, por lo tanto, pueden ayudar a explicar los comportamientos de los municipios con la Transparencia Activa. A modo de ilustración se presentan a continuación algunos de estos factores.

Cuadro 2
Factores sociales y transparencia en los municipios, regresiones de puntuaciones de Auditoría (2012) con variables seleccionadas de la encuesta CASEN (2009)

Puntuación	Variable	Coef. (b)	Supuestos con respecto a la demanda
Transparencia municipal en Auditoría realizada por el Consejo para la Transparencia (2012)	Educación >= enseñanza media	0,0408***	Personas con enseñanza media completa tienen competencias para demandar Transparencia Activa
	Conexión de Internet en la casa	0,0550***	Personas con conexión a Internet en su casa tienen facilidades para demandar transparencia
	Trabajo > 20 horas por semana	-0,0178***	Personas que trabajan más de 20 horas a la semana tienen menos tiempo disponible para demandar transparencia
	Participación en asociaciones	-0,0386***	Personas que participan en organizaciones sociales territoriales o funcionales están satisfechas con lo que ofrece el municipio y no demandan transparencia

*** Muy significativo.

Fuente: Consejo para la Transparencia (2012); y base de datos de encuesta CASEN 2009, disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/bases_datos.html.

Condiciones laborales

Durante las últimas décadas, la modernización de la economía chilena, con su modelo exportador orientado a los mercados internacionales, ha tenido profundos efectos sociales. En el mercado de trabajo, donde imperan los criterios de la oferta, la demanda y la utilidad, las condiciones laborales han pasado a ser día a día más exigentes, y esto ha tenido repercusiones en la calidad de vida de las personas y en sus decisiones sobre el uso del tiempo. Probablemente, estas transformaciones influyen en las preferencias y comportamientos de las personas y su falta de demanda por la Transparencia Activa. Es razonable suponer que quienes están empleados y trabajan más tiempo prefieren destinar su tiempo libre a las actividades familiares, recreativas o simplemente para resolver problemas, en lugar de usarlo en actividades cívicas sin impacto en sus vidas, tales como el monitoreo y el control de los sitios *web* de los municipios. Las regresiones binarias con datos de la encuesta CASEN (2009)¹¹, sintetizadas en

Las organizaciones sociales, carentes de recursos y capacidades autónomas, dependientes de los subsidios y programas sociales del municipio, carecen de numerosas condiciones para canalizar inquietudes y presiones por transparencia.

el Cuadro 2, sugieren que cuando las personas de las comunas trabajan en promedio sobre 20 horas por semana, las puntuaciones de transparencia municipal caen ($b = -0,0178$). Es decir, las condiciones laborales de las personas tienen efectos en la demanda por transparencia en los municipios.

Participación en organizaciones sociales

Una parte de la literatura de cultura política y capital social argumenta que la vida asociativa y la cultura cívica tienen efectos positivos en la participación y la calidad de las políticas públicas (Putnam, 2000; Knack, 2002; Freitag, 2006; Castiglione, 2008).

En el caso de Chile, la vida asociativa y la confianza social son relativamente bajas, si se compara con otros países del mundo, según informan numerosos estudios (PNUD, 1998 y 2000; Valdivieso y López, 2007; Frane, 2008; Espinoza y Rabi, 2009). En las comunas, las organizaciones territoriales y funcionales (juntas de vecinos, organizaciones del adulto mayor, comités comunitarios, centros de madres, etc.) postulan a subsidios municipales y canalizan información, tienen sus reuniones mensualmente y los dirigentes tienen un rol central en la dirección y el control. Las organizaciones tienen objetivos muy puntuales, proyectos específicos, sin una actividad social permanente. Además, tienden a estar encapsuladas, disponen de pocos vínculos con otras organizaciones y con las instituciones y, por lo tanto, desarrollan modestos niveles de capital social puente y *linking*. A su turno, los municipios promueven este tipo de organizaciones, registrándolas, asesorándolas y convocándolas, por cuanto ellas son funcionales a sus propósitos y políticas.

Las organizaciones sociales, carentes de recursos y capacidades autónomas, dependientes de los subsidios y programas sociales del municipio, carecen de numerosas condiciones para canalizar inquietudes y presiones por transparencia. Por el contrario, sus dirigentes tienden a manejar las relaciones con el municipio y son quienes controlan los flujos de información.

Por las características descritas, la participación en esas organizaciones, en lugar de promover la canalización de inquietudes sociales por transparencia, podría tener el efecto contrario (control, paternalismo, clientelismo, etc.). Es decir, a mayor participación en las organizaciones sociales comunales, mayor el grado de conformismo de las personas con el municipio, y menores los incentivos del municipio por cumplir con la Transparencia Activa. Las regresiones del Cuadro 2 justifican

esas expectativas, puesto que la mayor participación de personas en organizaciones sociales de las comunas se correlaciona con la caída en las puntuaciones de transparencia de los municipios ($b = -0,0386$).

Cultura política

En el ámbito de las actitudes y percepciones, la mayor parte de los chilenos no tiene interés por los asuntos públicos, y la participación política es baja. Las encuestas del Proyecto LAPOP aplicadas los años 2010 y 2012¹² informan que más del 70% de los encuestados tiene poco o ningún interés por la política. Aproximadamente el 52% considera que no entiende bien los asuntos políticos más importantes del país. La encuesta del Barómetro Regional del año 2011¹³, aplicada por el Centro de Investigación en Sociedad y Políticas Públicas, CISPO, de la Universidad de Los Lagos en tres regiones del centro sur del país, al consultar si las personas conocen cómo funcionan las principales institucionales nacionales, regionales y comunales, informa que en promedio más del 70% de los encuestados carece de tales conocimientos. Las personas no disponen de información ni entienden cuáles son las funciones de las principales autoridades del Ejecutivo, el Legislativo, los gobiernos regionales y locales.

Las mismas fuentes informan que la mayor parte de las personas encuestadas se siente satisfecha y valora su sistema democrático, respeta sus instituciones, percibe que en el país hay consideración por sus derechos, no tiene percepción de problemas de corrupción y confía en los municipios y en sus alcaldes. En promedio, para los años 2010 y 2012, más del 80% de los consultados por la encuesta LAPOP consideró que la democracia es la mejor forma de gobierno, sobre el 67% informó tener respeto por las instituciones políticas chilenas, el 58% estimó que los derechos de los ciudadanos están bien resguardados, el 65% declaró tener confianza en el municipio. Paradójicamente, según se informó anteriormente, pocos tienen relación con los municipios o con sus mecanismos de participación en su vida diaria. Por lo tanto, las valoraciones positivas de la democracia chilena no significan, necesariamente, que las personas relacionen esto con experiencias del día a día, que estén informados y entiendan bien cómo funcionan las instituciones, ni tampoco que tengan mayor activismo cívico.

Cuando las personas declaran estar satisfechas con la democracia, consideran que Chile es un país democrático y respetan las instituciones, sin mucha experiencia, información ni interés por entender

complicados procedimientos y asumir altos costos de tiempo y recursos para informarse. Es posible que reproduzcan el discurso institucional de la democracia, que estén conformes con la estructura que tiene el Estado, las funciones formales del gobierno municipal y, de ser así, resulta poco probable que exijan esfuerzos especiales por parte del municipio por incrementar sus niveles de transparencia, en particular la Transparencia Activa. Las regresiones del Cuadro 3 indican que la satisfacción con la democracia tiene efectos negativos en las puntuaciones de las escalas de transparencia ($b = -0,0269$).

Cuadro 3
Cultura política y transparencia en los municipios, Auditoría (2012) con variables seleccionadas de la encuesta LAPOP (2010)

Puntuación	Variable	Coef. (b)	Supuestos con respecto a la demanda
Transparencia municipal en Auditoría realizada por el Consejo para la Transparencia (2012)	Satisfacción con la democracia	-0,0269**	A mayor satisfacción con la democracia, mayor la probabilidad que la puntuación sea baja, porque las personas no están demandando esfuerzos especiales en transparencia
	Creencia de que Chile es un país democrático	-0,0389***	A mayor percepción de que Chile es un país democrático, mayor la probabilidad de que la puntuación sea más baja, porque las personas no demandan esfuerzos especiales
	Respeto por las instituciones políticas	-0,1905*	A mayor respeto por las instituciones políticas, mayor probabilidad de que la puntuación sea baja, porque las personas no están demandando más

* No muy significativo. ** Significativo. *** Muy significativo.

Fuentes: Consejo para la Transparencia (2012); y base de datos de LAPOP, American Barometer, aplicada en Chile en el año 2010, disponible en <http://www.vanderbilt.edu>.

Estos resultados apoyan la expectativa de que ciudadanos que han asimilado el discurso oficial de la democracia, satisfechos con aquella y conformes con el municipio, probablemente no generen incentivos en los gobiernos municipales por hacer esfuerzos especiales con la transparencia. Las relaciones entre la creencia que el país es democrático y las puntuaciones de transparencia apuntan en la misma dirección, o sea efectos negativos en ambos casos ($b = -0,0389$). Los resultados justifican la expectativa que los municipios chilenos tienen

peor desempeño, en términos de Transparencia Activa, cuando las personas que viven en sus comunas creen que su país es democrático y, por lo tanto, no demandan esfuerzos especiales por transparencia. Si los ciudadanos están contentos y conformes con la democracia, tal como funciona en el país, probablemente están menos dispuestos a hacer demandas hacia sus municipios, por lo que el municipio tiene menos incentivos para ser más transparente. El respeto de las personas por las instituciones tiene, también, efectos negativos en las puntuaciones de transparencia municipal de la auditoría ($b = -0,1905$). Por lo tanto, es posible que a mayor respeto de los ciudadanos en las instituciones, probablemente menor es la demanda por transparencia de sus gobiernos locales, y menor es el interés de estos por esfuerzos especiales para dar acceso a la información.

Sumariamente, las presiones del mundo laboral, los modestos niveles de vida asociativa, la naturaleza de las organizaciones sociales y el poco interés de las personas por información sobre los asuntos públicos justifican la expectativa de una precaria interacción entre los ciudadanos y sus gobiernos locales. Probablemente, cuando las personas están más ocupadas en su trabajo, con mayores niveles de vida asociativa subordinada a las políticas municipales, desinformadas, con alto grado de satisfacción por el concepto abstracto de la democracia y manifiestan alto grado de conformismo con las instituciones, la demanda social por transparencia es baja y, por lo tanto, los municipios carecen de razones para un esfuerzo especial por la transparencia.

Los factores expuestos justifican considerar la demanda social como un factor importante para que las políticas de transparencia tengan sentido, y podrían ayudar a explicar las diferencias que se observan en los municipios en el cumplimiento de lo dispuesto por la política de transparencia. Probablemente, la política de transparencia tenga sentido para la gente cuando se relaciona con sus condiciones de vida y sus propias expectativas. Ciertamente, lo expuesto no tiene el propósito de determinar con sentido matemático el efecto de los factores sociales y culturales sobre las puntuaciones de transparencia municipal. Tan solo pretende ilustrar que esos efectos deben ser considerados y subrayar las limitaciones de una aproximación de política de transparencia centrada exclusivamente en la oferta, la

La demanda social es un factor importante para que las políticas de transparencia tengan sentido, y podría ayudar a explicar las diferencias que se observan en los municipios en el cumplimiento de lo dispuesto por la política de transparencia.

voluntad del gobierno, la prescripción de la ley y la disposición de informaciones institucionales. Hay que conocer mejor cómo opera la demanda por transparencia en la sociedad, lo que las personas entienden y esperan como transparencia.

Conclusiones

En este estudio, en una dirección distinta a la de la literatura convencional sobre la transparencia, según la cual la disposición de información pública fortalecería la participación democrática, la confianza pública y la buena gobernabilidad, se ha argumentado que debe haber una relación necesaria entre demanda y oferta. Especialmente en los espacios locales, la voluntad política por mayor transparencia y apertura tiene sentido si se articula adecuadamente con un conjunto de condiciones institucionales y sociales que hagan viables sus propósitos.

En el caso de Chile, las dificultades de la política de transparencia en los municipios podrían explicarse por el enfoque prescriptivo y excesivamente optimista sobre los efectos de la disposición de información en los portales institucionales, que no toma en consideración las características de los contextos comunales y locales donde debe aplicarse esa política: las condiciones de gestión en los municipios, las percepciones y disposiciones de los funcionarios municipales responsables por la aplicación de la política, las persistentes desigualdades sociales (educación, acceso a Internet, entre otros) y la demanda por transparencia en la sociedad. En Chile, el aparente mayor involucramiento de la sociedad en la agenda pública, en términos de las declaraciones de satisfacción por la democracia y respeto por las instituciones en los sondeos de opinión pública, no necesariamente se corresponde con una mayor demanda de transparencia.

En la actualidad hace falta mayor inclusión y una discusión pluralista en torno a los enfoques dominantes que orientan las políticas públicas. En el caso de la política de transparencia, ello ayudaría a transitar desde un enfoque prescriptivo, de comando y control, hacia el diseño de una política más dialogante, facilitadora e integral. En este esfuerzo, la agenda de investigación de la transparencia puede aportar generando más conocimiento sobre los contextos institucionales locales, los funcionarios encargados de gestionarla e implementarla y la sociedad a la cual debiese servir la política.

Anexo
Operacionalizaciones y muestras para las regresiones

VARIABLES DEPENDIENTES	OPERACIONALIZACIÓN	MUESTRAS
Puntuaciones de transparencia de Auditoría	0 a 1	345 municipios
VARIABLES INDEPENDIENTES		
Sociales		
“educación”	0 = no completó la enseñanza media	Ídem
	1 = completó la enseñanza media	
“Internet”	0 = no tiene Internet	Ídem
	1 = dispone de conexión en su hogar	
“trabajo”	0 = individuos que trabajan semanalmente menos de 20 horas	246.924 personas encuestadas en comunas
	1 = individuos que trabajan 20 horas o más	
“participación en asociaciones”	0 = individuos que no participan	Ídem
	1 = participar en uno o más de los siguientes grupos: organizaciones vecinales tales como juntas de vecinos o uniones comunales, clubes de deporte y recreación, asociaciones de padres, organizaciones de voluntariado, asociaciones profesionales, grupos profesionales o productivos, uniones, partidos políticos, grupos indígenas, grupos de discapacitados, organizaciones de adulto mayor, grupos juveniles, religiosos, asociaciones de mujeres, grupos artísticos o culturales	
Cultura política		
“satisfacción con la democracia”	0 = personas que están insatisfechas o muy insatisfechas	1.965 personas encuestadas en comunas
	1 = personas que están satisfechas o muy satisfechas	
“creencia de que el país es democrático”	0 = personas que consideran poco democrático o no muy democrático	Ídem
	1 = personas que consideran democrático o muy democrático	
“respeto por las instituciones”	0 = no tiene respeto por las instituciones	Ídem
	0 = tiene respeto por las instituciones	

Notas

(1) Estas fuentes contienen información representativa de las comunas y de los municipios chilenos. Primero, los veinte municipios seleccionados de la Región Metropolitana tienen una población total de 3.120.624 habitantes, es decir, el 17,8% de la población chilena. Segundo, la encuesta CASEN, con 246.924 personas encuestadas en 345 comunas chilenas, informa sobre las condiciones de vida de las personas (vivienda, empleo, salud, educación, etc.). Tercero, la encuesta LAPOP, con menor representatividad por ser aplicada a una muestra de 1.965 personas en 91 municipios, contiene información sobre lo que los individuos perciben y valoran, tópicos de interés en relación con la transparencia, tales como percepciones sobre la democracia, respeto y confianza en las instituciones y en los procesos democráticos, entre otros.

(2) Para América Latina, véanse estudios del proyecto LAPOP, disponibles en <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol>; para el caso de Chile, véase Valdivieso, 2012a; Delamaza ...[et al], 2012.

(3) Detalles y documentación sobre la génesis de la legislación, los proyectos y debates de los legisladores, están disponibles en <http://www.senado.cl>, y una descripción cronológica de algunos hitos puede ser consultada en Rehren (2008) y Bernas (2012).

(4) En enero de 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. Más adelante, en septiembre de 2011, el Gobierno de Chile expresó su interés por ingresar a la iniciativa *Open Government Partnership* (OGP) e inició un plan de acción en abril de 2012 (Bernas, 2012).

(5) Información sobre abstención en elecciones municipales, de legisladores, presidenciales y de consejeros regionales de los años 2012 y 2013 disponibles en <http://www.servel.cl>.

(6) Encuestas del Centro de Estudios Públicos disponibles en <http://www.cep.cl>; de Latinobarómetro disponibles en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, entre otras.

(7) Aplicada a 246.924 personas en 344 comunas del país (disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/bases_datos.html).

(8) El cuestionario fue enviado a 52 municipios de la Región Metropolitana, y 21 cuestionarios fueron completados y retirados de las oficinas municipales. Las comunas de esos municipios tienen una población de 3.120.624 de habitantes, es decir, representan el 17,8% de la población chilena.

(9) Datos disponibles en <http://www.sinim.cl>.

(10) Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop>.

(11) La información sobre bases de datos, muestras y operacionalizaciones están sintetizadas en el Anexo.

(12) Disponibles en <http://www.vanderbilt.edu/lapop>.

(13) Disponible en <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/barometro-regional>.

Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio (2008), “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (Cuadernos de Transparencia; N° 10), <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/cultura/cuadernillo10.pdf>.
- Bachelet, Michelle (2008), Palabras de S. E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al promulgar la Ley de Transparencia de la Función Pública, Santiago, <http://www.archivomichellebachelet.cl>.
- Bernas, Jillian (2012), “Transparency and the Two-Way Conversation in the Case of Chile: Concepts, Diagnosis, and Proposals”, Santiago, Universidad de Chile. Escuela de Negocios. Tesis de Magíster en Políticas Públicas.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (s.f.), “Historia de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”, Santiago, BCN, <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20285/HL20285.pdf>.
- Campbell, David E. (2009), “Civic Engagement and Education: an Empirical Test of the Sorting Model”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 53 N° 4, pp. 771-786.
- Carmona G., Erika (2006), “Participación de la comunidad en los asuntos públicos de Chile: una mirada desde el espacio local (1990-2005)”, en *Diálogo Político*, N° 1, pp. 11-28.
- Castiglione, Dario ...[et al] (eds.) (2008), *The Handbook of Social Capital*, Oxford, Oxford University Press.
- Clarke, John and Newman, Janet (1997), *The Managerial State*, London, Sage.
- Consejo para la Transparencia (2012), “Fiscalización en el sector municipal sobre transparencia activa”, Santiago, Dirección de Fiscalización, <http://www.consejotransparencia.cl/fiscalizacion-en-el-sector-municipal-sobre-transparencia-activa/consejo/2012-04-27/111106.html>.

- Delamaza, Gonzalo; Cunill, Nuria; y Joignant, Alfredo (2012), *Nueva agenda de descentralización en Chile*, Santiago, RIL Editores; Universidad de Los Lagos.
- De León, Paulo C. (2008), Hacia un concepto de transparencia: orígenes e importancia, <http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>.
- De Shazo, Peter (2007), "Anticorruption Efforts in Latin America: Lessons Learned", Washington, Center for Strategic and International Studies (Policy Papers on the Americas; Vol. 18, Study 2).
- Espinoza, Vicente y Rabi, Violeta (2009), *Capital social y civismo en las regiones chilenas*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Informe del Proyecto Desigualdades, Anillos SOC12.
- Etzioni, Amitai (2010), "Is Transparency the Best Disinfectant?", en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 18 N° 4, pp. 389-404.
- Fairbanks, Jenille ...[et al] (2007), "Transparency in Government Communications", en *Journal of Public Affairs*, Vol. 7 N° 1, pp. 23-37.
- Finel, Bernard y Lord, Kristin (1999), "The Surprising Logic of Transparency", en *International Studies Quarterly*, Vol. 43 N° 2, pp. 315-339.
- Florini, Ann (1999), "Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency", paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, April 28-30, <http://www.worldbank.org/research>.
- _____ (2002), "Increasing Transparency in Government", en *International Journal on World Peace*, Vol. 19 N° 3, pp. 3-37.
- Frane, Adam (2008), "Mapping Social Capital across Europe: Findings, Trends and Methodological Shortcomings of Cross-National Surveys", en *Social Science Information*, Vol. 47 N° 2, pp. 159-186.
- Freitag, Markus (2006), "Bowling the State Back in: Political Institutions and the Creation of Social Capital", en

- European Journal of Political Research*, Vol. 45 N° 1, pp. 123-152.
- Fundación Pro Acceso (2013), *Barreras de acceso a la información pública en municipios 2013*, Santiago, Fundación Pro Acceso, http://www.proacceso.cl/contenido_general/barreras_de_acceso_la_informacion_publica_en_municipios_2013.
- Grossman, Lawrence (1995), *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*, New York, Penguin Books.
- Harmon, Michael y Mayer, Richard (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias; Fondo de Cultura Económica.
- Jervis, Robert (1970), *The Logic of Images in International Relations*, New York, Columbia University Press.
- Jorge, Susana (ed.) (2008), *Implementing Reforms in Public Sector Accounting*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Knack, Stephen (2002), "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States", en *American Journal of Political Science*, Vol. 46 N° 4, pp. 772-785.
- La Due Lake, Ronald y Huckfeldt, Robert (1998), "Social Capital, Social Networks, and Political Participation", en *Political Psychology*, Vol. 19 N° 3, pp. 567-584.
- LAPOP (2010), "Chile: Year of Study 2010", Nashville, Vanderbilt University. Latin American Public Opinion Project, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/chile.php>.
- _____ (2012), "Chile: Year of Study 2012", Nashville, Vanderbilt University. Latin American Public Opinion Project, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/chile.php>.
- Mashaw, Jerry (1996), "Reinventing Government and Regulatory Reform: Studies in the Neglect and Abuse of Administrative Law", New Haven, Yale Law School (Faculty Scholarship Series; Paper N° 1186).
- OECD (2002), *Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen*, Paris, OECD Publishing.
- PNUD (1998), *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago, PNUD.

- _____ (2000), *Desarrollo humano en Chile: más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, PNUD.
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Rehren, Alfredo (2008), “La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación”, en *Dirección de Asuntos Públicos*, Vol. 18 N° 2, pp. 4-7.
- Rushefsky, Mark (2008), *Public Policy in the United States*, New York City, M. E. Sharpe.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.
- Silva Coache, Manuel (2010), El concepto de transparencia, <http://www.fileden.com/files/2009/8/3/2532038/EL%20CONCEPTO%20DE%20TRANSPARENCIA.pdf>.
- Sottorff, Sebastián (2013), “Municipios son los organismos que tienen más barreras para entregar información”, en *El Mercurio*, Santiago, 25 de noviembre, Cuerpo C, p. 6.
- Valdivieso, Patricio (2000), “Profundización democrática: tareas de la ciencia política en el nuevo milenio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 20 N° 2, pp. 143-153.
- _____ (2002), “Estado e integración: movimientos de larga duración. Estado y preguntas de investigación”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 22 N° 2, pp. 85-104.
- _____ (2008), “Propuesta para el progreso de la administración pública y de la gestión local con participación ciudadana, desde la perspectiva del caso de Chile”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 8 N° 11, pp. 89-123.
- _____ (2012a), “Políticas públicas de participación ciudadana y capital social en Chile”, en *Revista Debates*, Vol. 6 N°1, pp. 149-172.
- _____ (2012b), “Policies for Participation, Life in Association and Confidence Implications in the Case of Chile”, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 31 N° 3, pp. 336-351.
- Valdivieso, Patricio y López, M. Ángel (2007), “Evidencias en torno al capital social, la participación y la confianza: estudio sobre el caso de Chile”, en *Capital social*,

- desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*, Marcello Baquero (comp.), Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Verba, Sidney y Nye, Norman H. (1972), *Participation in America*, New York, Harper and Row.
- World Bank (2012), "Data: Internet Users (per 100 People)", Washington, World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>.