

CONOCIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN MUNICIPIOS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS -CHILE

ALEJANDRO SANTIBÁÑEZ HANDSCHUH

Académico Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas
Universidad de Los Lagos.

Profesor en Administración Regional y Local, Principios de Administración Pública, Estudios Organizacionales, Hacienda Pública, Políticas Públicas y Gobierno Abierto, académico responsable del Observatorio Regional de Transparencia de la Universidad de Los Lagos ORT-Ulago.
asantiba@ulagos.cl

GERARDO GONZÁLEZ AGUILA

Académico Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas
Universidad de Los Lagos.

Profesor en Ciencia Política, Administración Pública Chilena, Formulación de Proyectos y Seminario de Titulación, integrante del Observatorio para la Transparencia de la Universidad de Los Lagos ORT-Ulago.
ggonzalez@ulagos.cl

CLAUDIO MERINO JARA

Académico del Departamento de Salud Universidad de Los Lagos.
Profesor de Salud Pública, Metodología de la Investigación en programas de pregrado. académico del programa de Magíster en Salud Colectiva (Universidad de Los Lagos) e investigador en temas de Historia Social de la Salud, Epidemiología Sociocultural y Desigualdades.
claudio.merino@ulagos.cl

Resumen

El trabajo da cuenta de los resultados que se obtienen, luego de llevar a cabo un estudio cuya finalidad fue generar información, sobre el grado de conocimiento que los funcionarios de servicios públicos y municipalidades de la Región de Los Lagos, tienen respecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En efecto, se aplicó de forma aleatoria sin aviso previo un test con ocho preguntas tomadas de las evaluaciones que el Consejo para la Transparencia (CPLT) realiza en sus cursos de capacitación, más algunas diseñadas por el equipo de investigación, arribando a la conclusión de que a diez años de su promulgación, existe aún una brecha importante de conocimiento de la Ley por parte de quienes deben ponerla en práctica.

Palabras clave: Conocimientos, Transparencia, Acceso Información.

Abstract

The work gives an account of the results obtained after carrying out a study whose purpose was to generate information about the degree of knowledge that the officials of public services and municipalities of the Los Lagos Region have regarding the Law of Transparency and Access to public information. In effect, a test was applied without previous warning with eight questions taken from the evaluations that the Advice for Transparency (CPLT) makes in its training courses, plus some designed by the research team, arriving at the conclusion that ten years after its promulgation, it exists still an important breach of knowledge of the Law by those who must put it into practice.

Key words: Knowledge, transparency, access information.

1. PRESENTACIÓN

En la actualidad, el acceso a la información pública ya no es un privilegio de las élites sociales, políticas o económicas en Chile; por el contrario, es un derecho universal, beneficiando a todos los habitantes del territorio sin distinción, más aún, cualquier persona alrededor del mundo puede ejercerlo.

Ello, a pesar de que subsisten todavía limitaciones, debido a que un sector importante de la sociedad chilena sufre el efecto grave de desigualdades de diversa índole (Salazar y Pinto, 1999, 2002; Moulian 2002; Merino 2016; Cosiña y Frei 2017; Castillo 2017) que inciden directa o indirectamente en su bienestar y que se traducen en un ejercicio político mermado para ejercer control social efectivo. No obstante, se ha avanzado en esta materia; entre otras poderosas razones debido a la publicación de la ley 20.285 el año 2008, que regula el acceso a la información pública como un derecho de las personas. Esta norma representa el esfuerzo que como país se ha realizado para, entre otras razones, poner freno al fenómeno de la corrupción, la desconfianza, el abuso de información, al ejercicio indebido de la autoridad, pero sobretodo, generar una condición institucional de "control social" sobre las instituciones, autoridades y funcionarios, ayudando a mejorar con ello los procesos internos de los servicios públicos, para que estos sean más accesibles a las personas.

El estudio que se llevó a cabo, buscó información sobre el grado de conocimiento que funcionarios públicos de la administración centralizada (representada por cuatro servicios públicos) y descentralizada (representada

por seis municipalidades) de la Región de Los Lagos, tienen sobre la ley que regula el derecho de acceso a la información y transparencia, específicamente en seis comunas representativas de las cuatro provincias de la región, a saber; Hualaihué (provincia de Palena), Ancud (provincia de Chiloé), Puerto Montt y Puerto Varas (provincia de Llanquihue), Purranque y Osorno (provincia de Osorno).

Se aplicó un test de conocimiento con ocho preguntas a un total de 219 funcionarios, 89 de la administración centralizada (Servicio de Registro Civil, Ministerio Público, Carabineros de Chile y Gobernación Marítima) y a 130 funcionarios de la administración descentralizada, específicamente de las municipalidades de las comunas identificadas. Entre las respuestas se destaca la brecha de conocimiento que se aprecia a juzgar por la gran cantidad de respuestas incorrectas por una parte, y por otra la enorme asimetría de disposición y/o actitud que existe entre funcionarios de servicios civiles y funcionarios de servicios uniformados, verificándose en este último caso (Carabineros y Gobernación Marítima) una nula disposición a responder el cuestionario.

2. ANTECEDENTES Y REFERENCIAS TEÓRICAS

2.1. Transparencia en la Función Pública

El concepto de transparencia tiene variadas acepciones; desde una concepción general lingüística a una concepción especializada profesional, pero básicamente puede ser definida como "la posibilidad de que la información real de una empresa, gobierno

u organización puede ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de modo que éstos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información" (Perramon, 2013).

Según la Ley chilena 20.285 sobre acceso a la información pública y transparencia, el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley. En efecto, el acceso a la información es parte vital de la transparencia, y en el ámbito público, esta información es variada, abarca procedimientos, actas, normas, información sobre remuneraciones, recursos públicos, transferencias, etc. La información pública se define como "la información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha que fue creada, sus autores ni si está o no clasificada", (Solimano, Tanzi, del Solar, 2008).

2.2. Derecho de acceso a la información y democracia

El derecho de acceso a la información en manos de entidades públicas se reconoció en Suecia hace más de 250 años, específicamente el año 1766 con la Ley de libertad de Prensa, que es una ley constitucional sueca donde se establecen las disposiciones fundamentales sobre el acceso a los documentos oficiales. A través de esta norma, Suecia se convierte en el primer país del mundo que reconoció y reguló con una ley específica el derecho fundamental de Acceso a la Información

Pública. Luego, con la Revolución Francesa surge la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en cuyo artículo 15 se señala lo siguiente; "la sociedad tiene el derecho de solicitar cuentas a todo agente público sobre su administración", estos hitos permitieron que el ciudadano pueda participar, conocer y controlar en cierta forma los aspectos de gobierno. Este derecho está vinculado históricamente con la libertad de información y libertad de expresión, consagradas en la declaración de derechos humanos de 1948.

Recogiendo estas expresiones, y tomando en cuenta las tendencias que subyacen a las concepciones de democracia que se instalan en el nuevo siglo y milenio, Chile formula su legislación y se pone a tono con lo que viene ocurriendo sobre todo en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que es en la actualidad su grupo de referencia más importante, la aceptación de Chile en esta organización significó que tenga que adaptar y actualizar su legislación y sus prácticas de gobierno y administración, para generar condiciones de comparabilidad con el resto de los países miembros, avanzando en materia de probidad según orientaciones internacionales, en lo cual lo público, comienza a adquirir connotación de derecho ciudadano.

La probidad no puede ser considerada como tal si no se la asocia a la transparencia, es decir, a la voluntad permanente de decidir sobre la cosa pública abiertamente, permitiendo que los ciudadanos conozcan los fundamentos y las razones de la

decisión, además de cómo esta se ejecuta; tal cosa importa que el acceso a la información pública deje de ser una prerrogativa concedida por la autoridad y se reconozca y garantice como un derecho de todas las personas, esencial por lo demás para el ejercicio de otras muchas garantías contempladas en la Constitución y, por último, en el contexto referido, que el secreto o la reserva de una determinada información se rija por pautas objetivas establecidas en la ley y no determinadas arbitrariamente por quien tiene a su cargo el registro o antecedentes necesarios. (Vivanco, 2008: 387)

Esta misma circunstancia a impulsado al país a suscribir su pertenencia a la Open Government Partnership (OGP) ejecutándose los últimos años tres Planes de Acción de Gobierno Abierto, y ya en etapa de iniciarse el cuarto plan de acción que está en etapa de definición final, y con ello, continuar profundizando en el fortalecimiento de los criterios de transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Se promulga la ley de transparencia y acceso a la información pública en agosto del año 2008, donde se expresa que *"toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta Ley. El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cual-*

quiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales" (Ley 20.285; art 10).

La obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a la información en los organismos públicos, se sustenta en el derecho universal transversal a los derechos civiles, sociales, culturales y políticos de la ciudadanía, que se define como *"el conjunto de normas sistematizadas que garantizan a cualquier ciudadano acceso libre a la información de interés público, y que al mismo tiempo establece las obligaciones que tendrán que cumplirse para darle un uso responsable"* (Abdó, 2004:218). De esta forma, el respeto a ciertas garantías de los ciudadanos es propia de una democracia, las cuales deben ser promovidas y facilitadas por el Estado. No obstante el reconocimiento de estas garantías se observan debilitadas, cuando los intereses de algunos sectores productivos por ejemplo generan externalidades negativas que afectan el bien común (Fleury 1998; Olavarría 2005; Auyero y Swistun 2008; Auyero 2018), aprovechando los intersticios legales propios de una institucionalidad no suficientemente fortalecida, circunstancia que aqueja por igual a sociedades con sistemas neoliberales o estatistas, donde se opera en un marco legal que requiere de mayor densidad ética en materia de derechos ambientales, garantías de seguridad laboral, entre otras. Una institucionalidad débil en el marco del resguardo a la integridad a la vida, puede mermar cualquier ejercicio de derechos aún cuando estén garantizados legalmente, como ocurre con la exposición de comunidades pobres a pasivos ambientales.

En el marco de esta amenaza a la vida, los sujetos se ven involucrados en un conflicto desde una posición desigual en términos de acceso a la información, de visibilidad pública, de recursos económicos y de redes, es decir, deben intentar hacerse visibles desde el lugar de quienes siempre han sido invisibles. Para lograrlo, disponen de las herramientas de una institucionalidad que no conocen y que muchas veces obstaculiza su accionar y facilita la vulneración de derechos, ya sea a través de la acción institucional directa, la omisión o la negligencia. (Castillo, 2017: 23)

Considerando este campo económico, político y social, el derecho de acceso a la información (DAI) forma parte de las preocupaciones de los teóricos de la democracia, tal es así que existe un esfuerzo por definirlo, precisarlo y contextualizarlo en el ámbito de los asuntos del Estado, entendiéndose como *"la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa o pasiva las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática"* (López, 2009:13).

La existencia de información de carácter público y la garantía de acceso a ella es condición básica para el desarrollo de la democracia (Dahl, 2000), en específico, porque los ciudadanos informados pueden tomar mejores decisiones en su actuar público. No es posible una democracia donde no exista un control eficaz del poder, y este control sólo será posible si hay transparencia,

en palabras de Goig (2015:78) *"la democracia exige participación y para participar hay que estar informado"*. En resumen *"La democracia exige publicidad o, lo que es lo mismo, transparencia en la acción pública"* (Expósito, 2016).

De manera más general y considerando los fenómenos que caracterizan la situación política de las democracias en la actualidad, la transparencia y acceso a la información pública se utilizan para remediar la crisis de legitimidad de los sistemas políticos en las democracias representativas occidentales.

En democracias débiles hay poca transparencia, en cambio, en los países de larga tradición democrática se promueve la transparencia de la información. En este tipo de países, la transparencia mejora la gobernanza y reduce la corrupción. Además, la transparencia del gobierno disminuye la incertidumbre en la toma de decisiones, lo que puede favorecer incluso aspectos tan puntuales y pragmáticos como por ejemplo la inversión extranjera en el país (Perramon, 2013).

Es lógico pensar que los continuos escándalos políticos y económicos, así como el desarrollo de las nuevas tecnologías que transmiten la información de forma rápida y efectiva, han provocado que muchos ciudadanos sean más conscientes de la necesidad de tener acceso a la información. La presión ciudadana para tener acceso a la información gestionada por el gobierno va en aumento, con la intención de influir en el proceso de creación de leyes, en el gasto presupuestario o en la inversión estratégica realizada desde el sector público. Según Moreira y Clausen (2011), para que las políticas de transpa-

rencia sean más efectivas requieren estar inscritas en los procedimientos de toma de decisiones del Estado y ser apropiadas por los ciudadanos. Ello implica un proceso en el que la toma de decisiones este estatuido.

Los ciudadanos puedan conocer las acciones que emprendieron las autoridades públicas, cautelando los aspectos de seguridad del Estado, la necesidad de diseños de procedimientos y/o sistemas que permitan a los ciudadanos acceder a esa información, que los funcionarios públicos tengan un cabal conocimiento de ello y que puedan aplicarlos sin dilación, y que también se promuevan campañas que informen a los ciudadanos de sus derechos a acceder a información en poder de los órganos públicos. (Olavarría, García y Allende, 2014).

Se tiende en la actualidad a entender que una sociedad responsable es una sociedad informada. Los ciudadanos para ejercer el derecho fundamental de acceso a la información pública requieren necesariamente conocer los mecanismos que la sustentan y que le permiten ejercer ese derecho. Según el estudio nacional de transparencia del Consejo para la transparencia de Chile (2017) el conocimiento de la ley por parte de los ciudadanos es bajo, aunque ha aumentado en los últimos años, en seis años entre 2011 y 2017 ha aumentado el nivel de conocimiento de la ley de transparencia de un 15% en 2011 a un 30% en 2017, y hay una disminución progresiva del interés por parte de los ciudadanos, para informarse sobre lo que hace el Estado.

Por otra parte, los funcionarios cumplen un papel importante en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Los servicios públicos y organizaciones del Estado son el reflejo de las personas que la integran, por lo mismo en gran medida, la percepción que los ciudadanos tengan del respeto del "derecho ciudadano" que nos ocupa, dependerá de las disposiciones, conocimientos, y desempeño de los funcionarios públicos. Un estudio de la Corporación Libertades Ciudadanas en el año 2011, respecto del rol funcionario, evidenció que en ciertos casos las solicitudes de información no fueron tramitadas mediante el procedimiento establecido en la Ley 20.285, y que además los solicitantes no son advertidos que pueden reclamar ante el Consejo para la Transparencia, y tampoco de los plazos legales en que pueden efectuar dicho reclamo. Pese a la valoración social e institucional en lo que respecta a acceso a la información y transparencia en la gestión pública, el rol de los funcionarios públicos en este ámbito puede estar asociado al desconocimiento de los mecanismos y procedimientos establecidos en el marco de la ley. Como señala Olavarría, García y Allende (2014) respecto de la importancia de los funcionarios públicos en el marco del ejercicio ciudadano en términos de transparencia, probidad y acceso a la información pública.

El conocimiento limitado que exhiben de la ley, del Consejo para la Transparencia y de los mecanismos para hacer exigible el derecho de acceso a la información, de las dudas que muestran acerca de la autonomía, transparencia, cumplimiento de la misión e independencia política del

propio Consejo, como también de una internalización inacabada del rol que están llamados a cumplir en la tarea de lograr una relación más empática entre el Estado y los ciudadanos, identifica una amplia área de intervención tanto para el Consejo para la Transparencia, como para los impulsores de la modernización de la gestión pública. En ello, persuasivas campañas comunicacionales y extensos e intensos cursos de capacitación enfocados a superar -o reducir- las debilidades detectadas en el cuerpo funcionario, parecen ser instrumentos costo efectivos para potenciar el rol de este importante aliado en la tarea de expandir el efectivo ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información público. (Olavarría, García y Allende, 2014:89)

Continuando con los autores, si bien la mayoría de los funcionarios conoce la ley, tienen un bajo conocimiento sobre los datos requeridos por una solicitud de información. En este sentido, se indica que uno de los obstáculos de la implementación de la ley de transparencia es que muchos funcionarios públicos aún desconocen la ley, pero, por su parte los funcionarios públicos señalaron que el principal obstáculo es el hecho que los ciudadanos no sepan usar la ley.

El último estudio sobre percepción del acceso a la información en funcionarios públicos, realizada por el Consejo para la Transparencia (2017), señala que el conocimiento de la ley 20.285 es elevado en los funcionarios, pero tiende a bajar ante la consulta de los organismos encargados

de los reclamos ciudadanos. Se observa que el mayor conocimiento está a nivel de directivos y profesionales, y notoriamente en funcionarios de Municipios.

Los estudios que abordan la relación entre los ciudadanos y los funcionarios en la implementación de la ley de acceso a la información pública, buscan al igual que el objetivo del estudio, información sobre el nivel de conocimiento e implementación de la ley. En el caso del estudio que nos ocupa, relativo a funcionarios de una Región de Chile -la Región de Los Lagos- que ha mostrado sistemáticamente índices de conocimiento menores que el promedio nacional.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1. Universo y Muestra

El estudio consideró como universo a la población de la Región de Los Lagos, para seleccionar una muestra intencionada, estratificada y de carácter poli - etápica, dado que se obtuvo una muestra de unidades primarias más amplias que las siguientes en la primera etapa, correspondiendo aquello a la población de cada provincia. De cada unidad primaria se tomaron para una sub-muestra unidades secundarias, lo que se corresponde con funcionarios de servicios públicos y municipalidades en seis comunas de cada una de las cuatro provincias de la región, determinadas por criterio de accesibilidad por una parte, de cobertura y presencia territorial en el caso de los servicios públicos, hasta llegar a las unidades últimas o más elementales, determinadas por los funcionarios que constituyen los casos específicos, a los que se les aplicó

el instrumento para evaluar conocimientos sobre la Ley de Transparencia.

La Región de Los Lagos tiene una población de 716.739 habitantes, y la distribución por provincias se configura de la siguiente manera: Provincia de Llanquihue un total de 341.493 habitantes, la Provincia de Chiloé 154.766, Provincia de Osorno 221.509 y finalmente la Provincia de Palena 18.971.

Siguiendo el procedimiento para la selección de la muestra y aplicación del instrumento de recolección de datos, se procedió a seleccionar seis comunas representativas de la realidad de cada provincia de la región, basado en el criterio de mayor número de habitantes por provincia y accesibilidad, resultando escogidas las siguientes comunas:

- Provincia de Llanquihue; Comuna de Puerto Montt con 175.938 habitantes y Comuna de Puerto Varas Puerto Varas con 32.912 habitantes.
- Provincia de Chiloé: Comuna de Ancud con 39.946 habitantes.
- Provincia de Osorno; Comuna de Osorno con 145.475 habitantes y Comuna de Purranque con 20.705 habitantes.
- Provincia de Palena; Comuna de Hualaihué con 8.273 habitantes.

En la siguiente etapa se hizo una bajada del universo a la cantidad de funcionarios por cada una de las seis municipalidades consideradas en la muestra, resultando un total de 1.056 funcionarios bajo la modalidad de planta, contrata y honorarios. Cabe destacar, que en el caso de las comunas de Hualaihué y Purranque, no fue posible acceder a la información actualizada, ya que

a través de sus portales de transparencia no se proporcionan datos correspondientes al año 2018. De lo anterior se desprende una muestra correspondiente a 215 funcionarios, con un margen de error de 5% con un 90% de confiabilidad. No obstante, el instrumento se aplicó a 219 funcionarios.

La muestra de los funcionarios de Servicios Públicos fue tomada en base a la información de la dotación de funcionarios municipales, puesto que los servicios seleccionados no presentan información respecto a su personal, en el nivel territorial que se consideró (comunal).

Para seleccionar los servicios públicos, se aplicó el criterio de cobertura territorial, es decir, dentro de las comunas seleccionadas anteriormente en base al número de habitantes, tomando en cuenta aquellas instituciones que poseen oficinas y/o sucursales en la comuna, resultando elegidos; el Servicio de Registro Civil, la Gobernación Marítima, Carabineros de Chile y Fiscalía.

El paso siguiente fue detallar la cantidad de cuestionarios aplicables a funcionarios en municipalidades y servicios públicos, asignando un 60% de los cuestionarios a funcionarios municipales y un 40% a funcionarios de servicios públicos, en ambos casos distribuidos por cada comuna en función de su tamaño y cantidad de funcionarios de cada municipalidad. Este mismo criterio se utilizó para determinar el número de casos en los servicios públicos, lo que se detalla en la siguiente tabla N°1.

TABLA N° 1: SELECCIÓN MUESTRAL DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y MUNICIPALES REGIÓN DE LOS LAGOS

COMUNA	FUNCIONARIOS	% DEFUNCIÓNARIOS	CUESTIONARIOS	MUNICIPALIDADES	SERVICIOS PÚBLICOS
P. Montt	394	37%	79	47	32
P. Varas	106	10%	22	13	9
Ancud	105	10%	22	13	9
Osorno	376	36%	77	46	31
Purranque	51	5%	11	7	4
Hualaihué	24	2%	4	2	2
TOTAL	1.056	100%	215	128	87

3.2. Trabajo de Campo¹

La aplicación del instrumento la realizó un grupo de 41 estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas y Administrativas de los cursos de Gobierno Abierto y Principios de Administración Pública, el jueves de la segunda semana de agosto de 2018, supervisados por 4 académicos adscritos a la misma carrera de la Universidad de Los Lagos. Asimismo, la recepción y tabulación

de cuestionarios se llevó a cabo por un equipo de 5 estudiantes de la misma carrera, quienes fueron supervisados y guiados técnicamente por uno de los académicos del equipo de investigación.

Al momento de aplicar el cuestionario de conocimientos, se seleccionan los casos con un muestreo por conveniencia -casual o incidental- en donde se eligen aquellos

¹ El estudio deja también como experiencia constatar la dedicación, esfuerzo y compromiso de un grupo numeroso de estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas y Administrativas que hicieron posible, sin apoyo económico de ninguna naturaleza, la aplicación de los instrumentos de recolección de información y la tabulación de los datos, se agradece y reconoce a los siguientes estudiantes: Bernardita Rivera, Nicol Miranda, Raimundo Melo, Nicolás Mautz, Bastián Aravena, Matías Coloma, Soledad Bustamante, David Mansilla, Loreto Ancan, Daniel Antimil, Bárbara González, Constanza Henríquez, Darío Oyarzo, Fabián Ojeda, Álvaro Bobadilla, Nataly Hernández, José Shute, Diego Miranda, Daniela Cárdenas, Jorge Olave, Nicolás Poffald, Nataly Alday, Carlos Muñoz, Solange Pérez, Claudio Almonacid, Francisco Santibáñez, Felipe Hinostroza, Alonso Salas, Pablo González, Egon Soto, Patricio Alvarado, Erwin Muñoz, Daniel Guerrero, Claudia Retamal, Fernanda Ruiz, Geraldine Moreira, Gabriela Bustamante, Romina Sanhueza, Lorena Nahuelpán, Ruth Maya, Gustavo Paredes, Matías Huenten y Sebastián Mansilla.

miembros de la población accesible de los que se puede disponer con facilidad (Galindo, 1997). En este caso, se fue alternando entre hombres y mujeres cautelando el equilibrio entre ambos géneros.

3.3. El instrumento

El instrumento de recolección de datos consistió en un cuestionario de 8 preguntas, con un ítem de verdaderos y falsos (3 preguntas) y un ítem de selección múltiple (5 preguntas), elaborado en base a una selección de preguntas formuladas por el Consejo Para La Transparencia (CPLT) en los test de evaluación aplicados en sus cursos de capacitación (5 preguntas), más algunas preguntas (3 preguntas) elaboradas por el equipo de investigación, que se consideraron relevantes en función de la experiencia que se tiene de numerosas actividades de difusión y capacitación, equilibrando un nivel de exigencia intermedio que se determina en función de que la mitad de las preguntas son de baja dificultad y la otra mitad de las preguntas son de alta dificultad, testeando el instrumento a estudiantes de la misma carrera previamente.

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS DEL ESTUDIO

Durante el trabajo de campo se aplicó el instrumento de recolección de datos a una muestra real de 219 personas, considerando inicialmente en el diseño una teórica de 215 casos, distribuida por procedencia: una comuna de la provincia de Palena (Hualaihué), una comuna de la provincia de Chiloé (Ancud), dos comunas de la provincia de Llanquihue (Puerto Montt y Puerto Varas), y dos comunas de la provincia de Osorno (Purranque y Osorno). Estas comunas fueron seleccionadas en virtud de que son representativas de sus provincias y en su conjunto representativas de la región, como asimismo también responden al criterio de accesibilidad para la aplicación del instrumento de recolección de información (test de conocimientos). Una vez identificadas las comunas, se aplicó el instrumento a funcionarios de la administración centralizada 89 casos (servicio público) y administración descentralizada 130 casos (municipalidad).

**TABLA N° 2: RESULTADOS TEST DE CONOCIMIENTOS (VERDADEROS Y FALSOS)
SOBRE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

PREGUNTAS	RESPUESTA		
	CORRECTAS	INCORRECTAS	NO RESPONDE
1. El Portal de Transparencia del Estado permite implementar procesos de transparencia específicos, diferenciados y particulares según la realidad de cada uno de los organismos estatales.	26	190	3
2. El Portal de Transparencia del Estado permite gestionar de forma integrada las solicitudes de acceso a la información pública de todos los organismos del Estado.	22	194	3
3. El componente de "Clientes" del modelo de gestión de transparencia, implica la formalización de los canales de atención a éstos y la formalización de canales de retroalimentación sobre el nivel de satisfacción de los usuarios.	153	59	7

Fuente: Estudio Observatorio Regional de Transparencia, Universidad de Los Lagos. Región de Los Lagos. Agosto 2018.

Respecto del Test de preguntas de verdadero y falso, las dos primeras están orientadas a conocer la capacidad de análisis de los funcionarios públicos y municipales respecto de su conocimiento del Portal de Transparencia y su funcionalidad. La afirmación número 1 de la Tabla N°2, "el Portal de Transparencia del Estado permite implementar procesos de transparencia específicos, diferenciados y particulares según la realidad de cada uno de los organismos estatales", fue respondida en un 86,7% de forma equivocada pues la afirmación es falsa, el portal de transparencia lo que proporciona es precisamente la implementación de procesos transparentes, integrados y unificados, pues

los organismos obligados por la Ley deben implementar dichos procesos según como lo establezca el CPLT. En virtud de los datos recogidos se evidencia la heterogeneidad del conocimiento de los funcionarios en materia legal, nos aventuramos a señalar que, las capacitaciones en este ámbito no se realizan a todos los funcionarios con el mismo nivel de especificidad. Además, los funcionarios generalmente desarrollan múltiples funciones, lo cual, hace complejo un dominio detallado de la Ley. En el caso del 11, 8% que respondieron de forma correcta detectaron que el portal de Transparencia del Estado responde a procesos estandarizados, integrados y unificados definidos

por el Consejo para la Transparencia y no por cada uno de los organismos estatales.

La afirmación número 2, "el Portal de Transparencia del Estado permite gestionar de forma integrada las solicitudes de acceso a la información pública de todos los organismos del Estado". La pregunta sobre el portal de transparencia del Estado fue respondida también mayoritariamente de manera equivocada en un 88,58%. Esta circunstancia estaría revelando probablemente poca profundidad en los conocimientos sobre la Ley de Transparencia o dificultades de relacionar los contenidos de la Ley con la realidad de los organismos obligados, que claramente no son todos los organismos del Estado.

Las preguntas 1 y 2, son significativas en el sentido que el acceso a la información en el contexto del gobierno electrónico, constituyen la principal herramienta en nuestra sociedad contemporánea que, además permite un estándar desde el punto de los mecanismos tecnológicos relacionados con el dispositivo, profundizando la democratización del acceso a la información con mayor autonomía de la sociedad civil, y minimizando las desigualdades en el acceso a la información pública.

La última afirmación de este ítem, "el componente de "Clientes" del modelo de gestión de transparencia, implica la formalización de los canales de atención a éstos y la formalización de canales de retroalimentación sobre el nivel de satisfacción de los usuarios". Respecto al modelo de transparencia que contiene la Ley y específicamente en lo que se refiere al componente de "clientes",

153 funcionarios respondieron de manera correcta, representando un 69,86%. Dado lo significativo que constituye la relación entre las municipalidades y sus comunidades, es pertinente desagregar estos datos a nivel de funcionarios públicos de instituciones centralizadas y funcionarios municipales. De las 153 respuestas correctas, 100 corresponden a respuestas de funcionarios municipales y de los 59 que no acertaron, 31 corresponden a funcionarios de servicios públicos centralizados.

Esta afirmación indaga sobre un aspecto de naturaleza más operativa, lo que podría explicar que la mayor concentración de respuestas correcta se concentre en el grupo de funcionarios que mayor relación tienen con los dispositivos de implementación de la Ley de transparencia, a saber; los funcionarios municipales, debido a que la autonomía de la que goza la institución municipal lleva a que mantengan implementados sus propios sistemas, facilitando ajustes, mantenimiento y adaptaciones de manera más flexible, a diferencia de los funcionarios de instituciones centralizadas con dependencias regionales, sus dispositivos se manejan en unidades centralizadas en Santiago, por una parte y por otra se da la circunstancia que los ciudadanos tienden a acudir en mayor medida, demandando información a las municipalidades que por cercanía, historia, resolución de problemas, representatividad local, etc. son aquellas que generan más espontaneidad de requerimiento de información pública.

**TABLA N° 3: RESULTADOS TEST DE CONOCIMIENTO (SELECCIÓN MÚLTIPLE)
SOBRE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

PREGUNTAS	RESPUESTAS
<p>En qué consiste la Transparencia Activa.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Protocolo de Gestión de la Transparencia Municipal. · Derecho de toda persona a pedir información que obre en poder de un organismo público. · Obligación de los organismos públicos para proporcionar, publicar y difundir información en sus sitios electrónicos (R). · Todas las anteriores · No responde 	<p>13</p> <p>37</p> <p>74</p> <p>92</p> <p>3</p>
<p>Cuál es la importancia del cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transparencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Posicionar a la institución como parte de la cultura de la transparencia. · Responder de mejor forma a los requerimientos de información de los vecinos y la comunidad. · Mejorar los niveles de transparencia en la gestión institucional. · Todas las anteriores (R). · No responde. 	<p>8</p> <p>29</p> <p>42</p> <p>138</p> <p>2</p>
<p>Qué efectos puede tener el incumplimiento de la Ley de Transparencia por parte de la institución.</p> <ul style="list-style-type: none"> · La institución puede quedar sujeto a una amonestación de la Contraloría General de la República. · El jefe superior de la institución puede ser sancionado con una multa (R). · La institución pierde la acreditación de transparencia. · Ninguna de las anteriores. · No responde. 	<p>76</p> <p>76</p> <p>43</p> <p>21</p> <p>3</p>
<p>A qué refiere una Solicitud de Acceso a la Información Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> · A la necesidad de generar un puente entre el Consejo para la Transparencia y las Instituciones públicas. · Al derecho de toda persona a pedir información que esté en poder de un organismo público (R). · A la obligación de los organismos públicos para proporcionar, publicar y difundir información en el sitio electrónico. · Al derecho de presentar un reclamo frente al Consejo para la Transparencia. · No responde. 	<p>11</p> <p>127</p> <p>62</p> <p>12</p> <p>7</p>
<p>El Consejo para la Transparencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Es un órgano autónomo constitucionalmente. · Es un órgano dependiente del Poder Judicial. · Es un órgano del sistema de Naciones Unidas y de la OCDE. · Ninguna de las anteriores (R). · No responde. 	<p>124</p> <p>16</p> <p>12</p> <p>56</p> <p>11</p>

La tabla N°3 agrupa las preguntas de selección múltiple, siguiendo la misma orientación del grupo de preguntas de verdadero y falso, es decir presentando materias de carácter más operativo o práctica, y otras de naturaleza más analítica que obligan a un conocimiento más profundo de la Ley. Como ya se evidenció en el primer grupo de preguntas, en el segundo ocurre la misma circunstancia, hay una tendencia clara a resolver y responder de manera correcta preguntas de naturaleza más operativa, que preguntas de naturaleza más analítica.

La interpretación anterior se confirma con la primera afirmación del grupo de preguntas de selección múltiple, por cuanto a la pregunta sobre la transparencia activa (pregunta IV del test) la tendencia a responder de manera correcta se mantiene baja (74 respuestas correctas, un 33,78% y 145 incorrectas 66,21%) si consideramos que se trata de una afirmación que remite a un conocimiento restringido o literal de la Ley, que no admite mayores especulaciones. Esta situación cambia cuando se pregunta respecto a la importancia del cumplimiento de la Ley de transparencia (pregunta V del test), 148 funcionarios (67,57 %) respondieron de manera correcta y 71 de manera incorrecta (32,43%). Esta es una pregunta que no representa un grado de dificultad mayor, sin embargo la calificación esperada (muy alta) no se corresponde con la cantidad de respuestas correctas obtenida que es medianamente satisfactoria.

Se trata de obtener información también, sobre los conocimientos que los funcionarios tienen respecto a los efectos que tiene el incumplimiento de la Ley de transparencia

(pregunta VI del test), solo 76 funcionarios respondieron de manera correcta (34,70%) lo que es bastante bajo tratándose de una pregunta de mediana dificultad, pues la afirmación se apoya en cuestiones de orden positivo contempladas en la Ley, que tampoco admite mayores especulaciones.

En relación a la transparencia pasiva, la pregunta que se formula va en la dirección de indagar sobre el significado de una solicitud de acceso a la información, al respecto mayoritariamente los funcionarios entrevistados (127 funcionarios) respondieron de manera correcta (un 58%) lo que resulta satisfactorio tratándose de una pregunta que tiene relación directa con el sentido de la Ley, reafirmando la tendencia de que frente a preguntas de naturaleza más operativa los funcionarios tienden a responder de manera correcta. Contrasta este resultado con el de la última pregunta sobre el CPLT, en que mayoritariamente las respuestas son equivocadas, sólo 56 funcionarios (25,57%) identificaron la alternativa correcta, inclinándose mayoritariamente por responder que el CPLT es un órgano constitucionalmente autónomo, por cierto esta pregunta es de una complejidad mediana que implica el conocimiento razonable tanto de la Ley como de la Constitución, no obstante matiza cuestiones de naturaleza práctica (derecho positivo en este caso) con cuestiones de orden doctrinario o analítico.

Es necesario aclarar en este punto que se buscó con los 219 funcionarios entrevistados representar la generalidad de los funcionarios públicos de la Región de Los Lagos, en sus distintos escalafones y categorías, sin embargo también aclarar que debido a razones

de menor accesibilidad y posibilidades de entrevista, el segmento directivos es el que está menos representado en la muestra. Se podría incluso afirmar que este segmento no está representado.

Llevando los resultados obtenidos a una escala de notas del tipo de las que se utilizan en Chile mayoritariamente de 1 a 7, e independientemente del nivel de complejidad de las preguntas el promedio general obtenido sumando las notas de las ocho preguntas es de un 3,0 (tres coma cero), lo que resulta insatisfactorio, y estaría revelando la existencia de brechas importantes de conocimiento sobre la Ley de transparencia. Pero si se deja fuera las peores calificaciones (las dos primeras) que se relacionan con preguntas que representan un elevado nivel de complejidad, el promedio general sube sustancialmente a un 4,3, que estaría representando un grado de conocimiento aceptable por parte de los funcionarios públicos de la región, no obstante la brecha que de todas maneras queda de manifiesto.

5. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Los resultados del estudio llevado a cabo en el aspecto relativo a conocimientos que los funcionarios públicos y municipales de la Región de Los Lagos - Chile tienen, permiten aproximar algunas conclusiones, las que se presentan a continuación:

a) Existe aún una brecha significativa en la internalización de la cultura de transparencia en las instituciones de la administración centralizada, dado que de las cuatro instituciones elegidas para llevar a cabo el estudio

en dos de ellas (Carabineros y Gobernación Marítima) no fue posible obtener respuestas a los cuestionarios negándose los funcionarios a responder, aduciendo todo tipo de razones en algunos casos, y en otros, simplemente expresando su malestar conminando a los entrevistadores a abandonar los recintos. La conducta de los funcionarios de las instituciones de la administración descentralizada (las seis municipalidades elegidas) fue diametralmente diferente, no teniendo los entrevistadores mayores dificultades para obtener la información. Ello lleva a pensar que en la administración descentralizada hay una mayor cultura de transparencia que en la administración centralizada.

b) De las respuestas a las preguntas formuladas a los funcionarios públicos y municipales se aprecia una mejor condición para responder adecuadamente preguntas de naturaleza más operativo/práctica, evidenciándose dificultades para responder preguntas de naturaleza más analítica y/o de carácter doctrinario. Al retirar de la evaluación estas últimas las respuestas correctas tienden a subir, se podría decir de manera significativa, llegando a una calificación aprobatoria de respuestas más que regular o aceptable (nota promedio 4,3).

c) El estudio deja planteados numerosos desafíos al equipo de investigación, entre otros, tratar de buscar respuestas a un numeroso grupo de preguntas como: ¿la percepción que tienen funcionarios y ciudadanos acerca de la Ley de transparencia?, ¿cómo se valora la existencia de una institucionalidad sobre transparencia en Chile?, ¿qué incidencia tiene la existencia de una institucionalidad para el requerimiento de información v/s

la inexistencia de dicha institucionalidad?, ¿cómo está operando la transparencia pasiva?, ¿de qué manera las instituciones pasan de un esquema de transparencia activa a una pro-activa?, ¿cómo la transparencia se expande a otros órganos del Estado?, ¿cómo la transparencia abarca sectores de la sociedad civil?, ¿cómo se fortalece una institucionalidad transparente?, etc. preguntas entre otras, que permitirán delinear nuevos estudios, que a su vez alimentarán el fortalecimiento de una línea de trabajo académico necesaria como contribución para construir una sociedad abierta.

d) Respecto a la diferencia de conocimientos entre instituciones públicas centralizadas y descentralizadas (municipalidades), se aprecia una mejor performance por parte de funcionarios de municipalidades, pero ello no es concluyente en virtud de la negativa a responder por parte del 50% de los funcionarios de instituciones centralizadas (Carabineros y Gobernación Marítima), no obstante, se evidencia una mayor familiaridad por parte de los funcionarios municipales con respecto al lenguaje y dispositivos sobre transparencia y acceso a la información.

e) La finalidad del trabajo de investigación fue generar información, sobre el grado de conocimiento que los funcionarios de servicios públicos y municipalidades de la Región de Los Lagos tienen respecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A 10 años de iniciado el proceso institucional en el marco de la transparencia, acceso a la información para garantizar una mayor probidad de los servicios públicos, aun quedan brechas significativas a nivel de conocimiento que permitan un

aseguramiento del cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aspecto significativo, en lo que respecta a la mediación entre la sociedad civil y las prácticas gubernamentales en el marco de una sociedad de derechos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdo, J. (2004). *Transparencia y acceso a la información gubernamental en Archivos jurídicos*. México: Universidad Autónoma de México.

Auyero, J.; Swistun, D. (2008). *Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.

Auyero, J. (2018). *Llevando a Bourdieu a los márgenes urbanos. Antropologías del sur*. 5(9): 17-28.

Castillo, M. (2017). *La dimensión sociológica de la desigualdad: Los casos de Arica y Boyeco*. Santiago: PNUD.

Cociña, M; Frei, R. (2017). *Desigualdades: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: PNUD.

Consejo para la Transparencia (CPLT) y Statcom. (2017). *Estudio Nacional de percepción del derecho de acceso a la información en funcionarios públicos*. Consejo para la Transparencia. Informe N° 6. Resultados. Diciembre de 2017.

Dalh, R. (2000). *La democracia. Una guía para los ciudadanos. En Reseña de la democracia. Una guía para los ciudadanos*.

Revista de Humanidades: Tecnológica de Monterrey N° 009. En <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/384/38400916.pdf>

Expósito, E. (2016). *Mayorías en el Estado constitucional*, en Gutiérrez, I. (Ed.), Decidir por mayoría. Madrid: Marcial Pons.

Fleury, S. (1998). *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa*. Nueva Sociedad. 156:1-25. Buenos Aires.

Goig, J.M. (2015). *Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos*. Revista de Derecho UNED. 17: 73-107.

Ley N° 20.285. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, Chile, 20 de agosto de 2008.

López, S. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma del artículo 6to de la Constitución mexicana*. Cuadernos de transparencia. México D.F: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Merino, C. (2016). *Del proyecto interrumpido de la democratización de la salud a la práctica sanitaria neoliberal en Chile*. Osorno: Editorial Universidad de Los Lagos.

Moreira Correa, I. y Claussen Spinelli, M. (2011). *Políticas de transparencia en la administración pública brasileña*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. 51. Caracas, Venezuela: CLAD.

Moulian, T. (2002). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago: Lom.

Olavarría Gambi, M; García Moresco, H & Allende González, C.(2014). *Transparencia en funcionarios públicos chilenos*. DAAPGE. 14(23):71-92. Santa Fe, Argentina: UNL

Perramon, J. (2013). *La transparencia: concepto, evolución y retos actuales*. Revista de contabilidad y Dirección. 16:11-27.

Salazar, G; Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile I: Estado, legitimidad y ciudadanía*. Santiago: Lom.

Valdivieso, P; Bernas, J; Ganga, F. (2014). *Una mirada constructiva para la política de transparencia para la política de transparencia*. DAAPGE. 14, (22):45-70.

Vivanco, A. (2008). *Transparencia de la gestión pública y acceso a la información de la administración del Estado: Una normativa para Chile*. Revista Chilena de Derecho. 35, (2):371-397.