

# Informe Analítico Comparado

DE LOS RESULTADOS DEL III ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS  
Y EL VI ESTUDIO NACIONAL DE TRANSPARENCIA

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA / ABRIL 2015

# Informe Analítico Comparado

DE LOS RESULTADOS DEL III ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS  
Y EL VI ESTUDIO NACIONAL DE TRANSPARENCIA

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA / ABRIL 2015

Esta obra está licenciada bajo licencia  
Creative Commons Atribución –  
Compartir Igual 4.0 Internacional



Ediciones Consejo para la  
Transparencia, Santiago Chile  
Abril 2015

Diseño y Composición: Natalia Royer

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>1. TRANSPARENCIA, CONFIANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> .....	<b>6</b>
1.1 Transparencia y confianza .....	6
1.1.1 Confianza social .....	7
1.1.2 Confianza en el sector público .....	7
1.1.3 Caracterización de la relación Ciudadano-Estado .....	8
1.2 Transparencia y participación ciudadana .....	11
1.3 Confianza y derecho de acceso a la información pública .....	13
<b>2. PERCEPCIONES EN TORNO AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b> .....	<b>14</b>
2.1 Percepción intuitiva del derecho .....	14
2.2 Percepción general del acceso a la información pública .....	15
2.3 Utilidad de la transparencia .....	16
<b>3. LEY, INSTITUCIONALIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA PRÁCTICA ...</b>	<b>18</b>
3.1 Conocimiento de la Ley y el CPLT .....	18
3.2 Ejercicio potencial del derecho .....	21
3.3 Ejercicio efectivo del derecho .....	24
3.4 Caracterización de la información pública que se solicita o busca .....	26
3.5 Beneficios, costos y dificultades de la ley .....	28
<b>4. CONCLUSIONES</b> .....	<b>32</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>34</b>
<b>ANEXO 1: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DE LOS ESTUDIOS</b> .....	<b>35</b>

## Presentación

En abril de 2009, entró en vigencia en nuestro país, la Ley 20.285 –Ley sobre Acceso a la Información Pública– la cual permite a cualquier persona solicitar y recibir información que se encuentre en algún órgano de la Administración del Estado. En este marco, se creó también el Consejo para la Transparencia (CPLT), organismo público autónomo, encargado de garantizar el Derecho de Acceso a la Información (DAI), promover la transparencia en el sector público y fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente.

Con el fin de conocer el estado de situación de la transparencia y el ejercicio del DAI en la ciudadanía, es que anualmente se viene realizando el Estudio Nacional de Transparencia, el cual se encuentra en su sexta versión. Esta encuesta, de carácter nacional, permite conocer las actitudes, opiniones, valores y comportamientos de los ciudadanos en torno a estas temáticas.

Asimismo, se reconoce que también es significativo estudiar la percepción de transparencia entre quienes son los principales encargados de la implementación de esta Política Pública, esto es, los funcionarios públicos, pues de ello también depende el éxito de la misma. Por este motivo, el CPLT viene desarrollando, desde hace tres años, un Estudio Nacional a Funcionarios. Éste corresponde a un estudio único en el país, en el cual se encuesta a una muestra representativa de funcionarios de Organismos de la Administración Central y de Municipalidades.

El presente documento corresponde al **Informe Comparado** entre el Estudio Nacional de Transparencia y el Estudio Nacional de Funcionarios, el que busca contrastar las percepciones de ciudadanos y funcionarios públicos en torno al Derecho de Acceso a la Información (DAI), la transparencia y otros temas más generales, como la confianza social y la participación cívica. Cabe señalar que este análisis se puede realizar debido a que ambos estudios utilizan instrumentos con un gran número de preguntas iguales o muy similares.

El informe se presenta en tres capítulos. El primer capítulo, constituye una exploración de nuevas variables que permitan comprender los niveles de compromiso, valoración y uso del Derecho de Acceso a la Información Pública en ciudadanos y funcionarios, por lo cual, se exploran diversas hipótesis derivadas de la literatura y el trabajo investigativo acumulado en el CPLT. Así, se estudia de manera exploratoria, la asociación entre transparencia, confianza social y participación ciudadana, revisando cómo se expresa esta relación en el caso de funcionarios y ciudadanos.

Posteriormente, en el segundo capítulo de este informe, se analizan las opiniones generales de ciudadanos y funcionarios en torno al DAI y la transparencia, revisando la valoración que se le asigna a este Derecho, así como su percepción respecto a la facilidad, necesidad y utilidad del acceso a la información.

Finalmente, se aborda el nivel de conocimiento acerca de la Ley de Transparencia y el CPLT, los mecanismos para ejercer el Derecho de Acceso a la Información, así como aspectos vinculados con su uso. Al final de este capítulo, se revisa la percepción sobre los costos y beneficios de la Ley.

Es importante señalar que el segundo y tercer capítulo, analizan temas propios del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia de manera comparada, sustentándose en el marco de referencia construido

para el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI), en el cual, se considera que para una adecuada implementación del DAI en el país, se debe avanzar tanto en el conocimiento como en la valoración del Derecho y sus mecanismos de exigibilidad por parte de los ciudadanos, como también de los funcionarios públicos<sup>1</sup>. Al respecto, los resultados del 2014, mostraron que se ha avanzado en un 45% en el desarrollo de esta Política Pública, lo cual implica que aún faltan bastantes aspectos por mejorar.

En términos generales, este Informe Comparado destaca que existen importantes similitudes entre ciudadanos y funcionarios públicos respecto a sus percepciones sobre el DAI y la Transparencia. Por el contrario, se observan diferencias significativas, en sus niveles de conocimiento respecto a la Ley y el CPLT, lo cual es esperable debido al rol que tienen los funcionarios públicos, que los hace tener una cercanía mayor con estos aspectos. Finalmente, también se muestra que existe una relación positiva (aunque no necesariamente alta) entre transparencia, confianza y participación, y que son los ciudadanos, los que menos participan (en organizaciones sociales y ejercen en menor medida su Derecho a voto), a la vez que presentan menores niveles de percepción de confianza y transparencia en la sociedad, así como en el Estado.

En resumen, el presente Informe Comparado constituye un análisis de la implementación de la Ley de Transparencia, bajo la mirada de dos actores centrales en la misma: los ciudadanos —de los que se espera que conozcan y se encuentren habilitados para ejercer este Derecho— y los funcionarios —quienes deberían facilitar las condiciones para que este Derecho sea ejercido, por ejemplo, a partir de la entrega de información pertinente y oportuna—. Así, las brechas y problemáticas que se observan en ambos actores, constituyen algunos de los principales desafíos para el desarrollo y despliegue de esta Política Pública, en términos del avance hacia una cultura de transparencia en Chile.

<sup>1</sup> Para mayor información respecto del ITAI ver Consejo para la Transparencia (2013). *Índice de Transparencia y Acceso a la Información*. Disponible en: [http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/indice\\_de\\_transparencia\\_y\\_acceso\\_a\\_la\\_informaci\\_\\_n.pdf](http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/indice_de_transparencia_y_acceso_a_la_informaci__n.pdf)

# 1. Transparencia, confianza y participación ciudadana

De acuerdo a la literatura, existiría una relación importante entre transparencia, confianza en el sector público y participación ciudadana.

Respecto de la asociación entre transparencia y confianza, se ha planteado que uno de los mecanismos para aumentar la confianza hacia el sector público radica en la transparencia que éste muestra hacia sus ciudadanos (Vigoda, 2002). Sin embargo, ésta relación no sería estrictamente causal pues existen otros factores a considerar en este contexto (por ejemplo, las características o historia personal de los ciudadanos)<sup>2</sup>.

Por otro lado, también se ha señalado que existiría una asociación positiva entre transparencia y participación: la transparencia entregaría información a los ciudadanos respecto al sector público, lo cual permitiría una mayor y también una mejor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. A su vez, una mayor participación ciudadana, fomentaría el avance hacia una mayor cultura de transparencia.

Por último, se ha postulado que los niveles de confianza social y confianza en lo público, inciden en el grado de participación ciudadana. De igual manera, se ha señalado que un bajo nivel de participación cívica tendría un efecto negativo en los niveles de confianza (Putnam, 1995, citado en Brewer, 2003).

De este modo, al querer entender la situación del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia, es relevante conocer cómo se expresan la confianza en lo público y los niveles de participación ciudadana en el país. Asimismo, también se debe analizar la intensidad y dirección de la relación que se establece entre estos aspectos, revisando si efectivamente el cambio de uno de éstos implica la variación del otro.

## 1.1 TRANSPARENCIA Y CONFIANZA

El Estudio Nacional de Transparencia permite observar claramente la relación que ciudadanos establecen entre transparencia y confianza. Al correlacionar, por un lado, la confianza ciudadana en el sector público y, por otro, el nivel de transparencia percibido por los ciudadanos en los organismos públicos y los funcionarios públicos, se observa que en ambos casos, el valor obtenido indica una correlación alta, positiva y significativa. Es decir, en general, a mayor confianza en el sector público, habrá mayor percepción de transparencia en los organismos públicos y en los funcionarios públicos y viceversa.

	¿Qué tan transparentes cree Ud. que son los organismos públicos en Chile?	¿Qué tan transparentes cree Ud. que son los funcionarios públicos en Chile?
En general, ¿cuánto confía Ud. en el sector público?	0,79*	0,70*

\* Prueba correlación de Pearson. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Dado este contexto, el análisis respecto de la confianza que tienen los ciudadanos con el sector público aparece como un tema relevante si se quiere avanzar en el entendimiento de la transparencia en el país. De hecho, este tema ha sido foco de interés de diversos estudios, los cuales muestran la constante baja en la confianza ciudadana (ver por ejemplo, PNUD, 2014; Latinobarómetro 2010-2013).

Sin embargo, una visión respecto a la confianza no puede entenderse sin analizar el otro lado de la moneda, es decir, la confianza de los representantes del sector público —los funcionarios públicos— en los ciudadanos (Van de Walle, 2012). Este aspecto, que ha sido muchas veces ignorado, constituye un elemento central para avanzar en una mayor distribución del poder y, por ende, en una mayor participación ciudadana.

<sup>2</sup> Un estudio (Grimmelikhuijsen y Meijer, 2014) mostró que la confianza, luego de mejorar los niveles de transparencia, no aumentaba igualmente para todos los ciudadanos. En este caso, estaba permeada por los niveles de conocimiento y de confianza previa que éstos tenían (es decir, cuánto confiaban en la sociedad en general) y por cuánto sabían respecto al Estado y sus niveles de transparencia.

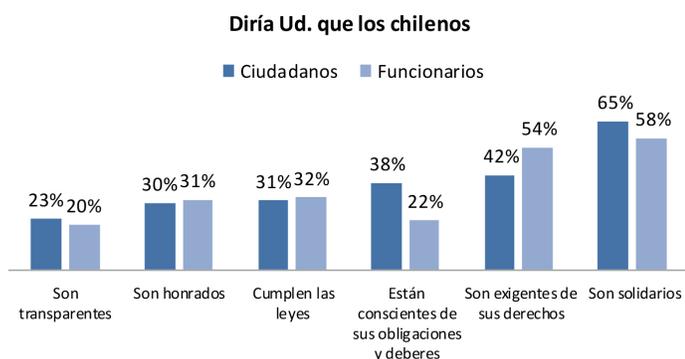
De igual forma, además será necesario, considerar otras dos aristas de la confianza: en qué nivel confían los ciudadanos en otros ciudadanos (o en la sociedad en la que se insertan), así como también, cuánto confían los funcionarios públicos en otros funcionarios (o en el Estado). Como se verá a continuación, tanto el Estudio Nacional de Transparencia como en el Estudio Nacional de Funcionarios existe información respecto a estos aspectos.

### 1.1.1 Confianza social

Un primer elemento a analizar, se refiere al nivel de confianza social presente en los funcionarios y ciudadanos, lo cual fue consultado en ambos estudios. Según se observa, en ambos grupos existe una alta proporción que señala que *no se puede confiar en la mayoría de las personas*, si bien este porcentaje es significativamente mayor en los ciudadanos, alcanzando un 83% versus un 70% en los funcionarios<sup>3</sup>.



Parte de esta desconfianza podría relacionarse con la visión que existe de ambos grupos hacia la sociedad. Al respecto, se preguntó en qué medida los chilenos presentaban una serie de atributos (“Mucho/Bastante” o “Poco/Nada”), que también se asocian al grado de cultura cívica.



Se observa que los atributos *transparentes*, *honrados* y *cumplen las leyes*, presentan bajas proporciones, no habiendo grandes diferencias entre ciudadanos y funcionarios. De estos tres atributos, el más bajo es *transparente*, con un 23% por ciudadanos y un 20% por funcionarios, seguido por *honrado*, con un 30% de los ciudadanos y un 31% de funcionarios que contestan afirmativamente. Esto mostraría que la mayoría de los encuestados creen que los chilenos no son honestos (o no actúan con la verdad), lo cual podría sentar bases para la desconfianza. De igual manera, sólo un 31% de ciudadanos y un 32% de funcionarios señalan que los chilenos *cumplen las leyes*, lo cual también podría asociarse a una mayor desconfianza, si se considera que el incumplimiento de las normas erosiona la estabilidad social y entrega un marco de incertidumbre (al no saber qué se puede esperar del otro).

Por otro lado, se aprecia que una baja proporción de funcionarios considera que los chilenos están *conscientes de sus deberes y obligaciones* (22%), pero un grupo mayoritario cree que son exigentes de sus derechos (54%). En el caso de los ciudadanos, ambas características son atribuidas a los chilenos en una proporción baja (38% y 42%), si bien superan a la visión de los funcionarios respecto del conocimiento de los deberes y obligaciones. En resumen, de los datos se desprende que los ciudadanos consideran que en Chile aún falta mucho que avanzar en torno a los deberes y derechos de la ciudadanía, en tanto, que los funcionarios creen que la principal falencia está por el lado de las obligaciones sociales.

Finalmente, se observa que ambos grupos señalan mayoritariamente que los chilenos son *solidarios*, si bien ésta proporción es mayor en el caso de los ciudadanos. Este atributo, sin embargo, es el menos vinculado con la cultura cívica y con la confianza social, ya que se aplica principalmente a espacios de acción privados.

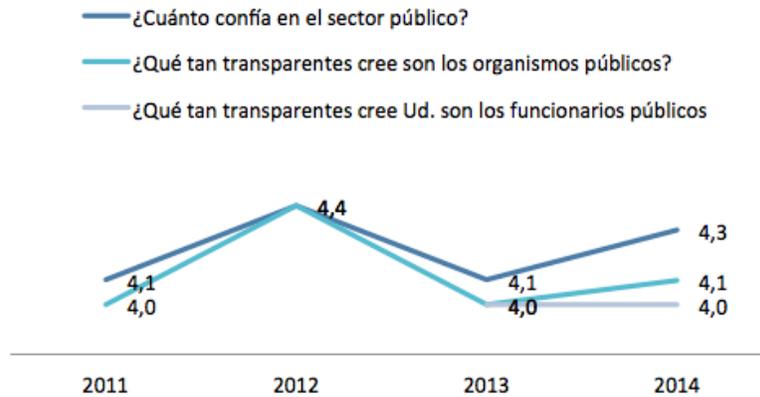
### 1.1.2 Confianza en el sector público

Un segundo elemento necesario de analizar respecto a la confianza social, es la confianza existente en el sector público. El Estudio Nacional de Transparencia consulta directamente por ella a los ciudadanos, así como por el nivel de transparencia de los organismos y funcionarios públicos.

De acuerdo a una escala de 1 a 10 (dónde 1 es “Nada” y 10 es “Mucho”), se observa que el 2014 la confianza en este sector era de sólo 4,3 puntos, a la vez que también existía una mala percepción de la transparencia, tanto en las instituciones como en los funcionarios públicos.

<sup>3</sup> Este resultado es consistente con el obtenido en un estudio realizado en 25 países europeos (Van de Walle, 2012), donde se comparó a trabajadores del sector público con aquellos del sector privado, existiendo un mayor nivel de confianza en los primeros.

### En una escala de 1 a 10... (promedio)



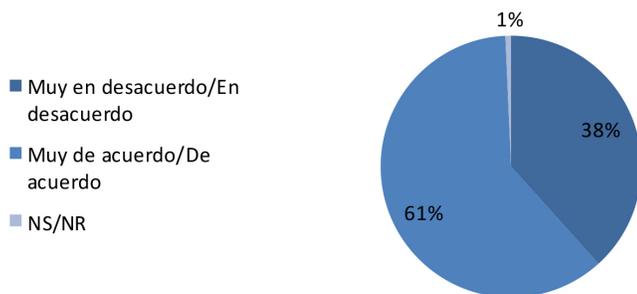
\*La percepción de transparencia de los funcionarios sólo fue evaluada en los años 2013 y 2014.  
Fuente: Estudio Nacional de Transparencia 2011-2014

Esta evaluación se ha mantenido sistemáticamente negativa a lo largo de los años, como se ve en los estudios desde 2011 hasta el presente. Además, como se mostró anteriormente, existe una correlación significativa, positiva y alta en estas evaluaciones, mostrando que quienes consideran que los organismos y funcionarios públicos son poco transparentes, tampoco confían en el sector público.

Lo anterior muestra un escenario complejo, ya que se parte de una base de desconfianza del ciudadano hacia el sector público y viceversa. Esto incidiría, por ejemplo, en las posibilidades de generar un trabajo más colaborativo y participativo entre ambas partes, condición necesaria para avanzar en diferentes políticas y programas.

En el caso del Estudio Nacional de Funcionarios, se preguntó respecto al nivel de acuerdo con “El Estado de Chile es transparente”. Aquí, la opinión es muy diferente, pues una mayor proporción de encuestados (61%) señaló estar de acuerdo o muy de acuerdo con ello. En este caso, es importante señalar que los funcionarios al evaluar al Estado, podrían estar haciendo una evaluación de sí mismos, y por ende, de su propio nivel de transparencia. Asimismo, no deja de ser relevante que un 38% contestó de manera negativa, a pesar de trabajar en el sector público (y por tanto, de conocerlo directamente). Si se considera que, al igual que en el caso de los ciudadanos, existiría una relación estrecha entre transparencia y confianza, podría suponerse que una proporción mayoritaria de funcionarios sí confía en el sector público.

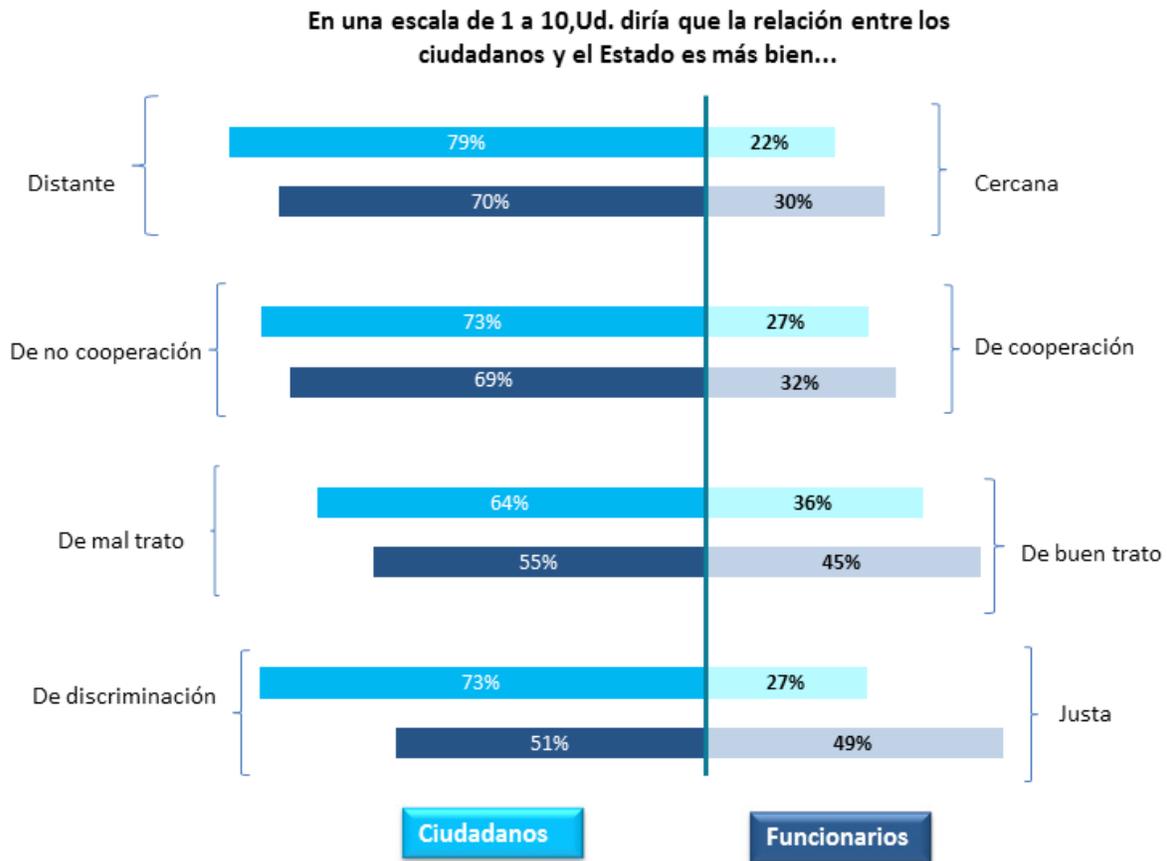
### ¿Cuán de acuerdo está con que el Estado de Chile es transparente?



#### 1.1.3 Caracterización de la relación ciudadano-Estado

Luego de revisar los niveles de confianza que los ciudadanos y funcionarios tienen el uno del otro, así como de sus pares (o de sí mismos), interesa conocer cuál es la percepción de la relación que efectivamente se da entre ambos actores.

En este caso, se considera en ambas encuestas la siguiente pregunta de diferencial semántico: “En una escala de 1 a 10, ¿Ud. diría que la relación entre los ciudadanos y el Estado es más bien: cercana/distante, de cooperación/ de no cooperación, de buen trato/ de mal trato, justa/ de discriminación?”



Se observa que tanto ciudadanos como funcionarios realizan una evaluación negativa de la relación Ciudadano-Estado en todos los ítems consultados, que es más crítica en el caso de los primeros. Así, se aprecia que un 79% de los ciudadanos señala estar de acuerdo en que esta relación es *distante* (versus 70% de los funcionarios). Similares diferencias se observan cuando señalan que la relación es de *no cooperación* (73% versus 69%) y de *maltrato* (64% versus 55%). La mayor diferencia entre ambos grupos se aprecia al consultar si la relación es *discriminatoria*, lo cual es afirmado por un 73% de ciudadanos, mientras que en el caso de los funcionarios, esta evaluación llega a 51%, teniendo una brecha de 22 puntos porcentuales.

Las diferencias en estas evaluaciones podrían encontrarse en los diferentes roles desde los cuales evalúan esta relación los ciudadanos y los

funcionarios. Por una parte, los ciudadanos lo hacen desde su condición de personas que requieren servicios o prestaciones del Estado que son entregadas por los funcionarios, sector hacia el cual, como ya se vio anteriormente, no confían.

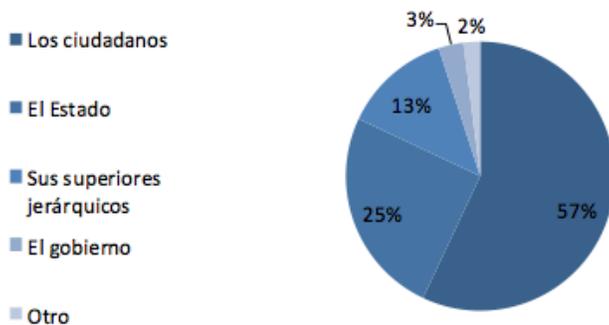
En el caso los ciudadanos, es relevante señalar que existe una relación entre esta evaluación y su nivel de interés respecto a los asuntos del Estado. Al consultarles *qué tanto les interesa informarse sobre lo que hace el Estado*, en una escala de 1 a 10 de interés, se ve que esta puntuación es menor entre quienes señalan que la relación es mayormente negativa (*distante*, *de no cooperación*, *de maltrato* y *de discriminación*). Sin embargo, de todas maneras en este caso, se obtienen promedios mayores a 5, lo que mostraría que una proporción de este grupo sí tiene interés en *informarse sobre el Estado*.

En una escala de 1 a 10, donde 1 es "nada" y 10 es "mucho" ¿Qué tanto le interesa informarse sobre lo que hace el Estado?	Distante	Cercana
	5,8	6,8*
	No Cooperación	Cooperación
	5,8	6,6*
	Mal trato	Buen trato
	5,7	6,5*
Discriminación	Justa	
5,8	6,5*	

\* Diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) (Prueba T de Student).

Respecto de los funcionarios, éstos evalúan la relación Ciudadano-Estado desde su rol de servidores públicos, cuyo compromiso se establece con la ciudadanía. Por ende, podrían sentir una mayor responsabilidad en que esta relación no sea negativa (o al menos, que deba mejorar). Lo anterior se corrobora al consultarles con *quiénes se establecen principalmente sus compromisos y obligaciones*, a lo cual un 57% de los funcionarios menciona que son los *ciudadanos*, muy por debajo del 25% que ocupa el *Estado* y el 13% del *Gobierno*.

#### A su juicio, los principales compromisos y obligaciones de un funcionario público se establecen con:



Un aspecto relevante radica en estudiar las diferencias en las evaluaciones que realizan los funcionarios públicos de acuerdo a la institución en la que trabajan y si atienden público (como función principal o secundaria) o no realizan estas actividades. Aquí, es importante señalar que no se ha considerado realizar el análisis según *estamento*, es decir, entre directivos, profesionales y administrativos, ya que las diferencias en este caso, tienden a asemejarse a las existentes entre quienes atienden público como función principal, los que lo hacen como función secundaria y aquellos que no lo hacen, respectivamente.

Según se observa, las peores calificaciones las manifiestan los funcionarios municipales y en aquellos que atienden público, las que se asemejan en mayor medida a la visión que tienen los ciudadanos.

Respecto de las principales brechas, éstas se presentan al observar las respuestas de quienes atienden público como función principal y quienes no cumplen este rol. Mientras un 62,9% de los primeros señala que la relación es de *mal trato*, esta cifra alcanza a un 46,1% de los segundos.

En el caso de las diferencias por institución, si bien éstas pueden ser menores, también se presentan en todas las preguntas, siendo la principal, aquella que alude a la *cercanía de la relación*. Aquí un 77% de los funcionarios municipales señala que ésta es *distante*, versus un 69% de los funcionarios de las Organismos de la Administración Central del Estado (OAC).

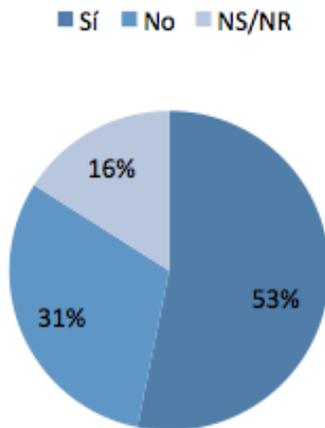
Al respecto, llama la atención que aquellos que deberían tener más interacción con los ciudadanos califiquen de peor forma la relación, lo cual podría ser indicio de malas experiencias vividas por los funcionarios en su relación con usuarios de servicios públicos, aspecto que sin duda, es preocupante.

	Institución		Atiende Público		
	OAC	Municipio	Sí, como función principal	Sí, como función secundaria	No
Distante	68,8%	76,5%	72,3%	70,4%	67,5%
No cooperación	67,1%	74,4%	69,7%	69,0%	64,5%
Mal trato	54,2%	56,3%	62,9%	54,1%	46,1%
De discriminación	50,6%	52,3%	50,8%	52,1%	47,5%

## 1.2 TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se señaló anteriormente, en teoría, se considera que la transparencia y el acceso a la información pública conllevan una mayor participación ciudadana. Esto es abordado en el Estudio Nacional de Transparencia, donde se ve que un 53% de ciudadanos considera que el acceso a la información pública fomenta la participación ciudadana.

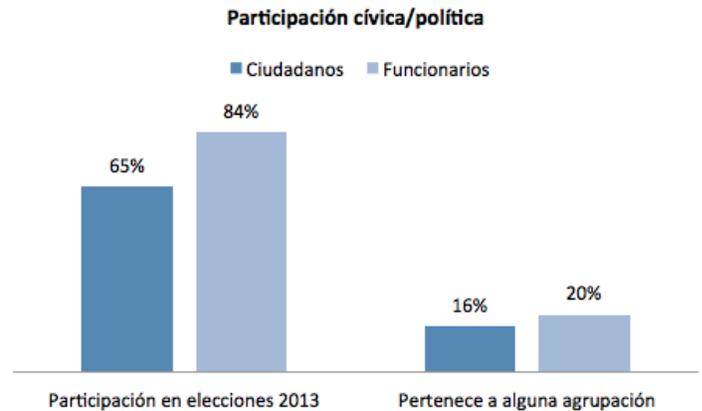
**En términos generales, ¿Ud. cree que el acceso a la información pública, en nuestro país fomenta la participación ciudadana?**



De igual forma, como se ya se revisó anteriormente, un 43% de funcionarios está de acuerdo con que uno de los beneficios de la Ley es incentivar la participación de la ciudadanía.

A partir de lo anterior, interesa mirar el nivel de participación que actualmente existe en ciudadanos, pero también en funcionarios públicos. Esto considerando que estos últimos, al participar también más activamente en la sociedad, serían no sólo mejores ciudadanos, sino que también podrían contribuir como mejores funcionarios públicos (Brewer, 2004).

En el caso chileno, al revisar la información presente en ambos estudios, se cuenta con datos para dos situaciones específicas: la participación en elecciones (si votó en la última elección) y la pertenencia a alguna organización social<sup>4</sup>. En el primer caso, la diferencia entre ciudadanos y funcionarios es de 19 puntos porcentuales (65% versus 84%), mostrando una brecha significativa entre ambos grupos. Respecto de la pertenencia a organizaciones, se observa que para ambos grupos ésta es baja, pero es aún menor en el caso de los ciudadanos (16% versus 20%).



A partir de los datos del Estudio Nacional de Transparencia, para el caso de los ciudadanos, es posible cruzar esta información con el *interés por informarse sobre el Estado, la confianza hacia el sector público, la transparencia percibida y la utilidad asignada a la transparencia*, aspectos que fueron medidos utilizando una escala de 1 a 10. En este caso, se busca contrastar si existen diferencias entre los ciudadanos que votan y que participan en organizaciones y aquellos que no lo hacen.

	CIUDADANOS*			
	Votó en la Elección Pasada		Perteneció a alguna organización	
	Sí	No	Sí	No
Interés en informarse sobre el Estado	6,4	5,3**	6,2	5,9**
Confianza en los organismos públicos	4,5	4,0**	4,6	4,2**
Percepción de la transparencia del Estado	4,3	3,8**	4,5	4,0**
Utilidad de la Ley de Transparencia	6,1	5,5**	6,0	5,8**

\*Considera una escala de 1 a 10.

\*\* Diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) (Prueba T de Student).

Como se observa, existen diferencias significativas en las evaluaciones formuladas por los ciudadanos que votaron y aquellos que no lo hicieron, en todos los ítems. Lo mismo ocurre con aquellos que pertenecen a alguna organización versus aquellos que no lo hacen. De esta manera, los ciudadanos que votan y participan tienen un mayor interés en informarse sobre el Estado y valoran en mayor medida la Ley de Transparencia. Asimismo, tienen una mayor confianza en los organismos públicos y los perciben como más transparentes, si bien los niveles de estos aspectos son bajos también.

<sup>4</sup> Un estudio realizado en Estados Unidos, mostró que los funcionarios públicos mostraban más altos niveles de participación cívica que el resto de la población (Brewer, 2003).

Lo anterior confirmaría que, en este caso, existiría una asociación entre transparencia, confianza y participación ciudadana. Pero esta relación debe ser analizada con cuidado, ya que las diferencias no son altas, por lo que es posible la existencia de otros factores que también inciden en esta relación, los cuales debieran ser investigados en el futuro.

En el caso del Estudio Nacional de Funcionarios, no existen preguntas similares que permitan realizar este tipo de análisis, con excepción de aquella que consulta respecto a la *utilidad de la transparencia*. En este caso, se observa que no existen diferencias significativas en la puntuación otorgada a la utilidad de la transparencia entre aquellos que votan y los que no. Sí, en cambio, existe una diferencia significativa (aunque pequeña) al considerar si el funcionario pertenece a una organización.

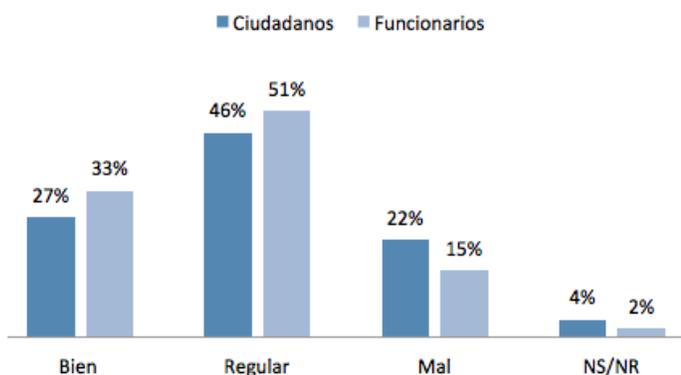
FUNCIONARIOS*				
	Votó en la Elección Pasada*		Pertenece a alguna organización	
	Sí	No	Sí	No
Utilidad de la Transparencia	7,0	6,7	7,3	6,9**

\*Considera una escala de 1 a 10.

\*\*Diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) (Prueba T de Student).

Por otro lado, al considerar la relación necesaria entre participación ciudadana y democracia, se observa que existe una mejor evaluación de los funcionarios públicos –los que según se vio, registran una mayor participación que los ciudadanos–. Éstos señalan en mayor medida que ésta funciona *bien* (33% versus un 27% de los ciudadanos), si bien en ambos grupos es mayoritaria la opinión de que el funcionamiento de la democracia es *regular*.

#### Evaluación del funcionamiento de la democracia en Chile



Es interesante también, mostrar la relación entre participación cívica y evaluación de la democracia para ambos grupos, suponiendo que una mejor percepción del funcionamiento de la democracia podría asociarse a una mayor tendencia a participar. Como se ve, para los ciudadanos, esta relación se confirma, pues efectivamente quienes votaron y pertenecen a alguna organización, evalúan de mejor forma la democracia. En el caso de los funcionarios, aquellos que votaron presentan una evaluación superior de la democracia: un 35% de ellos considera que ésta funciona *bien*, versus un 21% de quienes no votaron. Sin embargo, no se registran diferencias importantes al considerar la pertenencia a una organización.

CIUDADANOS				
	Votó en la Elección Pasada*		Pertenece a alguna organización*	
	Sí	No	Sí	No
Bien	30,4%	22,5%	32,9%	26,3%
Regular	46,0%	46,1%	42,3%	46,4%
Mal	19,7%	26,1%	18,1%	23,4%
NS/NR	3,9%	5,3%	6,7%	3,9%

FUNCIONARIOS				
	Votó en la Elección Pasada*		Pertenece a alguna organización	
	Sí	No	Sí	No
Bien	35,2%	21,3%	32,4%	33,1%
Regular	49,8%	53,5%	51,5%	50,2%
Mal	13,2%	23,1%	15,7%	14,5%
NS/NR	1,8%	2,0%	0,5%	2,2%

\*Prueba de chi-cuadrado muestra asociación significativa entre ambas variables ( $p < 0,05$ ).

Finalmente, también es relevante analizar si una mejor percepción del funcionamiento de la democracia, se asocia a mayores niveles de confianza en el sector público y de percepción de transparencia del Estado. Como es esperable, se observa que quienes evalúan de mejor forma la democracia en Chile, tienen una mayor confianza y evaluación de los niveles de transparencia. Asimismo, también existen diferencias significativas entre quienes evalúan de manera regular y quienes consideran que ésta funciona mal.

	Evaluación de la democracia en el país		
	Mal	Regular	Bien
Confianza en los organismos públicos	3,4	4,2**	5,1***
Percepción de la transparencia del Estado	3,3	4,0**	4,9***

\*Considera una escala de 1 a 10.

\*\* / \*\*\* Diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) (Prueba T de Student).

### 1.3 CONFIANZA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Un último análisis en este capítulo se relaciona con los niveles de confianza mostrados por los ciudadanos y el conocimiento acerca de la Ley de Transparencia y de su organismo garante, el Consejo para la Transparencia (CPLT). Adicionalmente, también se revisa la relación entre confianza y ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.

En el primer caso, se observa que existen diferencias significativas, entre quienes conocen la Ley y el CPLT, respecto a su percepción de confianza en los organismos públicos y de transparencia del Estado. Sin embargo, éstas diferencias deben analizarse con cuidado, ya que no son muy altas, existiendo un nivel de desconfianza general en ambos grupos.

	Conocimiento de la Ley de Transparencia		Conocimiento del Consejo para la Transparencia	
	Sí	No	Sí	No
Confianza en los organismos públicos	4,6	4,2**	4,6	4,2**
Percepción de la transparencia del Estado	4,3	4,0**	4,4	4,0**

\*Considera una escala de 1 a 10.

\*\* Diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) (Prueba T de Student).

En el caso del ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información Pública, es decir, quienes han solicitado o buscado información pública (para mayor detalle, ver capítulo 3.2), se observan diferencias significativas sólo en el último caso, es decir, entre quienes han buscado información en internet y los que no lo han hecho, mientras que estas diferencias no son relevantes al considerar si se ha solicitado información a algún organismo del Estado.

	Ejercicio del DAI			
	¿Ha solicitado información pública?		¿Ha buscado información pública?	
	Sí	No	Sí	No
Confianza en los organismos públicos	4,4	4,2	4,8**	4,2**
Percepción de la transparencia del Estado	4,2	4,1	4,6**	4,0**

\*Considera una escala de 1 a 10.

\*\* Diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) (Prueba T de Student).

## 2. Percepciones en torno al Derecho de Acceso a la Información

La Ley de Transparencia señala 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”<sup>5</sup>, estableciendo así la universalidad del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI). Este Derecho ha sido reconocido en el Derecho Internacional como un Derecho Humano y, en el caso de Chile, se está actualmente discutiendo en el Parlamento darle rango constitucional.

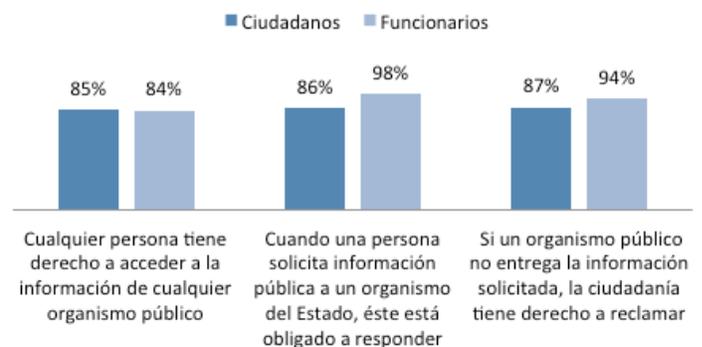
A partir de la relevancia del DAI, es que interesa conocer las percepciones que los ciudadanos y funcionarios públicos tienen respecto a éste. Ello se aborda en el presente capítulo, en el que se analizan aspectos como la percepción de la universalidad, obligatoriedad, exigibilidad, utilidad, necesidad y facilidad de ejercer el Derecho.

Como se revisará a continuación, en general, existe una coincidencia en las opiniones de los ciudadanos y funcionarios públicos en la mayoría de estos ámbitos. Ello, a pesar que los funcionarios, por su rol de servidores públicos, tienen un mayor conocimiento en torno al Derecho de Acceso a la Información, así como obligaciones específicas respecto a la Ley de Transparencia.

### 2.1 PERCEPCIÓN INTUITIVA DEL DERECHO

Un primer elemento relevante es consultar por el reconocimiento intuitivo del Derecho de Acceso a la Información Pública, es decir, saber si existe un reconocimiento de la existencia de este Derecho, más allá de la normativa específica existente. Como se observa, tanto ciudadanos como funcionarios públicos, reconocen la existencia del Derecho, si bien los segundos lo hacen en mayor medida.

**Encuesta ciudadanos:** Por favor indique, ¿qué tan de acuerdo está con cada una de las siguientes afirmaciones?/**Encuesta funcionarios:** Respecto a la información que manejan los organismos públicos, ¿qué tan de acuerdo está Ud. con las siguientes afirmaciones



Ante la afirmación “Cualquier persona tiene derecho a acceder a la información de cualquier organismo público”, un 85% de ciudadanos y un 84% de funcionarios contestaron afirmativamente.

Una alta proporción en ambos grupos (86% y 98%) está de acuerdo con que “Cuando una persona solicita información pública a un organismo del Estado, éste está obligado a responder”. Es interesante destacar que casi la totalidad de los funcionarios contestó afirmativamente, lo que mostraría una alta internalización del deber del Estado (y probablemente del propio) en proveer el acceso a la información.

Finalmente, también se aprecia que existen altas proporciones de ciudadanos y funcionarios que concuerdan con que “Si un organismo público no entrega la información solicitada, la ciudadanía tiene derecho a reclamar” (87% y 94%). Similar al caso anterior, son los funcionarios los que en mayor medida señalan que, en caso de vulnerarse el Derecho, éste puede ser exigido.

Los resultados anteriores muestran, en resumen, que el acceso a la información pública es percibido como un Derecho universal (cualquier persona puede acceder), obligatorio (el Estado debe responder) y

<sup>5</sup> Ley N° 20.285, Artículo 10.

exigible (si no se cumple, es posible reclamar) de parte de funcionarios y ciudadanos. Es interesante destacar que comparando con los estudios realizados el año 2013, no se registran mayores cambios porcentuales en las respuestas de ambos grupos, con excepción de la pregunta respecto a la obligatoriedad del Estado de responder al requerimiento de información ciudadana, para el caso de los funcionarios. En éste caso, aumentó 11 puntos porcentuales (de un 87% en 2013), lo que indicaría una mayor internalización de este deber.

## 2.2 PERCEPCIÓN GENERAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Por otro lado, se consultó tanto a funcionarios como ciudadanos respecto a la viabilidad y significancia del acceso a la información pública, específicamente a través de la siguiente pregunta: “*En términos generales, ¿Ud. cree que el acceso a la información del Estado, es fácil, útil y necesario?*”

Al respecto, se observa que existen diferencias y similitudes de percepción entre ciudadanos y funcionarios. En primer lugar, ambos grupos coinciden en que el acceso a la información pública es *difícil*. Esta percepción es más marcada en los ciudadanos, entre quienes sólo un 20% considera que el acceso a la información es fácil (versus un 31% de los funcionarios).

Respecto a la percepción de *utilidad del acceso* a la información pública, ésta es mayor en los funcionarios, existiendo una diferencia de 21 puntos porcentuales en comparación con los ciudadanos (83% versus 62%), si bien ambos concuerdan mayoritariamente en que el acceso a la información pública es útil.

Finalmente, una alta proporción de ciudadanos y funcionarios coinciden en la necesidad del acceso a la información pública, y donde nuevamente los funcionarios contestan en mayor porcentaje de manera afirmativa (72% y 86% respectivamente).

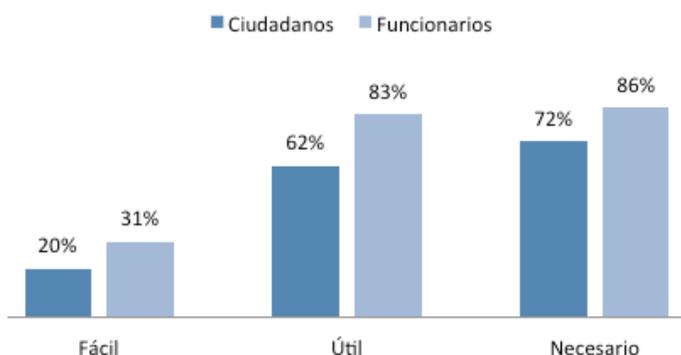
La brecha entre *facilidad de acceso versus utilidad y necesidad* que se aprecia en la opinión de los encuestados, permitiría sostener que tanto ciudadanos como funcionarios consideran relevante el Derecho de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, también visualizan que este Derecho es complejo de ejercer en la práctica, pues la información no sería fácilmente accesible.

Asimismo, como se observó, los funcionarios manifiestan en mayor medida que el acceso a la información es útil y necesario, lo cual indicaría una mayor valoración de este Derecho. Ello podría estar asociado a que este grupo requiere de información pública para realizar su trabajo, y también conoce el tipo de información que se genera, lo cual incidiría en que esté mayormente convencido de su importancia.

Respecto de la facilidad, se observa que si bien para la mayoría de los funcionarios el acceso a la información pública es difícil, la proporción es menor que en los ciudadanos, lo cual nuevamente podría explicarse por una mayor cercanía con los procedimientos para buscar o solicitar información pública, así como porque son ellos mismos quienes la entregan a la ciudadanía.

Relacionado a ello, es interesante señalar que estas preguntas se formulan tanto para aquellos ciudadanos que han solicitado o buscado información, como a aquellos que no lo han hecho, así como a la totalidad de funcionarios, independientemente de si han tenido que responder este tipo de requerimientos. Como se observa a continuación, para los funcionarios, no existen una relación entre su opinión acerca de la *facilidad, utilidad y necesidad* de acceso a la información y si han recibido o respondido solicitudes de este tipo. Por el contrario, para los ciudadanos sí existe una asociación en cuanto a su opinión en estos ámbitos y si han participado efectivamente del ejercicio de este Derecho. En este ámbito, es interesante destacar que aquellos que han buscado o solicitado información consideran en mayor medida que el acceso a ésta es fácil.

### Ud. cree que para los ciudadanos, el acceso a la información pública es...



	Ciudadanos: ¿Ha solicitado* o buscado información pública?		Funcionarios: ¿Ha recibido o respondido* solicitudes de información?	
	Sí	No	Sí	No
% que considera que el acceso a la información pública es fácil	27,7%	17,0%**	32,5%	29,5%
% que considera que el acceso a la información pública es útil	64,6%	60,5%**	82,3%	83,6%
% que considera que el acceso a la información pública es necesaria	77,3%	69,8%**	84,3%	86,4%

\*Considera sólo los últimos 12 meses antes de aplicar la encuesta

\*\* Prueba de chi-cuadrado muestra asociación significativa entre ambas variables ( $p < 0,05$ ).

Específicamente, para el caso de los funcionarios, también interesa analizar las diferencias según si se desempeñan en organismos centrales del Estado (OAC) o municipios. Además, es relevante analizar las diferencias de acuerdo a si se trata de funcionarios que atienden público o no, considerando que aquellos que tienen este rol son quienes en su mayoría participan, al menos en una primera etapa, como receptores de

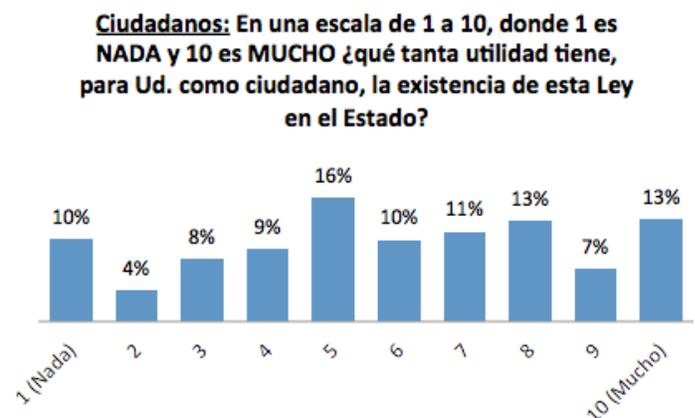
solicitudes de información pública. En el primer caso, es decir, según institución, no se observan mayores diferencias entre ambos grupos. Por otro lado, se ve que los que atienden público como función principal consideran en menor proporción que el acceso a la información pública es *fácil*. A su vez, aquellos que no atienden público, creen en menor medida en la necesidad del acceso a la información.

	Institución		Atiende Público		
	OAC	Municipio	Sí, como función principal	Sí, como función secundaria	No
Fácil	36,3%	34,0%	29,5%	31,3%	30,4%
Útil	83,3%	82,5%	84,8%	82,0%	85,2%
Necesaria	85,1%	83,6%	83,5%	88,6%	79,7%

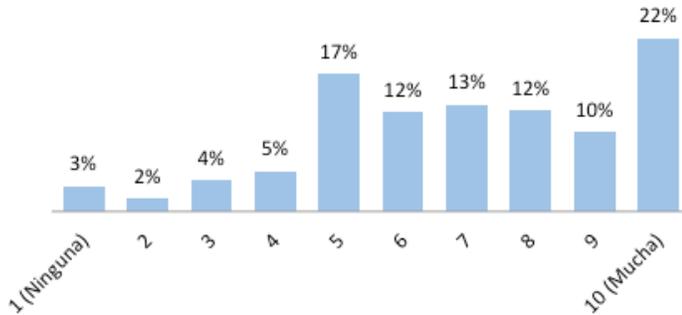
### 2.3 UTILIDAD DE LA TRANSPARENCIA

Además de la opinión respecto del Derecho de Acceso a la Información Pública, interesa conocer directamente la percepción acerca de la utilidad de la Transparencia del Estado. En este ámbito, el Estudio Nacional de Transparencia preguntó directamente por la Ley, en tanto que en el caso de los funcionarios, se preguntó por la Transparencia de modo genérico.

Se observan diferencias en ambos grupos, con un 53% de los ciudadanos que responde positivamente (respuesta 6 o más en una escala de 1 a 10), versus un 69% de los funcionarios. Si bien parte de esta brecha puede deberse al planteamiento de preguntas distintas en cada caso, también podría estar indicando una mayor valoración de la Transparencia de parte del grupo de funcionarios.



**Funcionarios: ¿Cuánta utilidad tiene para Ud. la existencia de Transparencia en el Estado?**



Asimismo, se revisaron estas cifras de acuerdo al tipo de institución y función (si el funcionario atiende público). Al respecto, se observa una menor valoración de parte de los funcionarios municipales y de aquellos que atienden público. Lo anterior es complejo y plantea una serie de desafíos, dado que aquellos que se encuentran más próximos al ciudadano (pues tienen presencia en todas las comunas del país y tratan directamente con personas), son quienes valorarían de peor manera la existencia de la Transparencia en el Estado.

	Institución		Atiende Público		
	OAC	Municipio	Sí, como función principal	Sí, como función secundaria	No
% respuestas positivas	70,6%	64,0%	64,6%	71,9%	67,8%

En síntesis, podemos observar que las cifras evidencian una tendencia consistente entre ciudadanos y funcionarios, donde mayoritariamente se valora el derecho de acceso a la información como una herramienta útil y necesaria, pero que se contraponen con percepciones muy duras y consistentes respecto de la dificultad que conlleva el acceso.

### 3. Ley, institucionalidad y acceso a la información pública en la práctica

Una vez revisadas las percepciones de ciudadanos y funcionarios respecto del Derecho de Acceso a la Información Pública, interesa analizar cuánto saben ciudadanos y funcionarios acerca de este Derecho en términos prácticos, esto es, si conocen la Ley de Transparencia y la institución garante (al Consejo para la Transparencia). Asimismo, también es relevante revisar si ambos actores saben cómo se puede ejercer este Derecho en caso de necesitarlo.

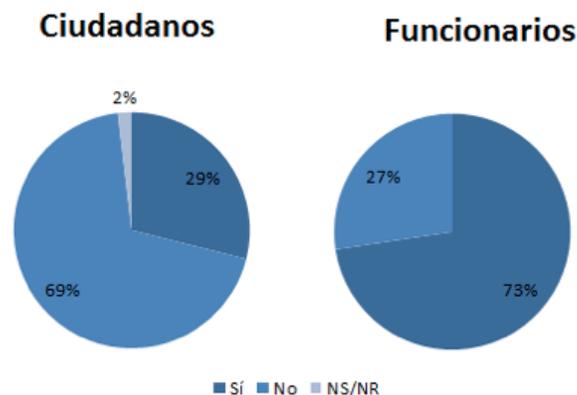
Como se verá en este capítulo, aun cuando existe un reconocimiento intuitivo amplio de este Derecho, ello no se ha traducido necesariamente en una comprensión mayoritaria respecto a su ejercicio. Esta situación, sin duda, presenta una serie de desafíos si se desea seguir avanzando en la implementación de esta Política Pública, pues es menos probable que la ciudadanía utilice un Derecho que conoce poco. De igual forma, si un funcionario no sabe los alcances de una legislación, es más difícil

que pueda entregar un servicio –por ejemplo, una información– que se ajuste a lo requerido por el ciudadano.

#### 3.1 CONOCIMIENTO DE LA LEY Y EL CPLT

Un primer elemento a analizar es el conocimiento de ambos actores respecto de la Ley de Transparencia y del Consejo para la Transparencia, elementos centrales para poder hacer exigible el Derecho de Acceso a la Información Pública. Según se observa, sólo un 29% de los ciudadanos conoce esta Ley. En el caso de los funcionarios, éste porcentaje aumenta significativamente, llegando a un 73%, sin embargo, dado el importante rol de éstos en la Política de Transparencia, podría esperarse que la proporción fuese aún mayor.

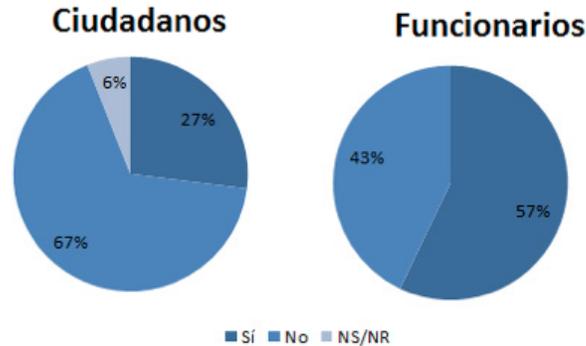
**El 20 de abril del 2009 entró en vigencia la Ley de Transparencia (Ley N°20.285), que obliga a los organismos públicos a dar a conocer lo que se llama “información pública” ¿Conoce Ud. esta ley?**



En segundo término, se revisa, el grado de conocimiento del Consejo para la Transparencia, al ser éste la institución que vela por el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública. Para ello, se realizan dos preguntas: en primer lugar, se consulta de manera genérica sobre su conocimiento, a través de la pregunta “¿Sabe Ud. si

existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada?”. Posteriormente, esto es complementado con otra pregunta que alude directamente al conocimiento del Consejo.

**¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada?**



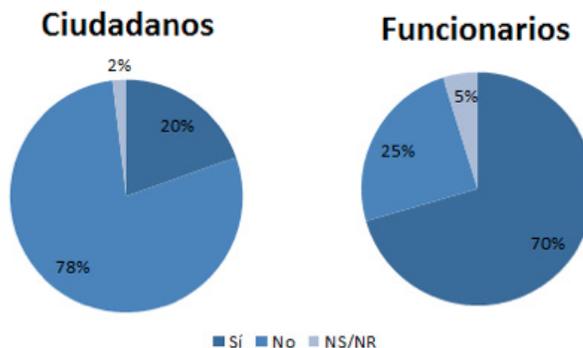
Según se observa, un 27% de ciudadanos y un 57% de funcionarios señala conocer una institución garante del Derecho de Acceso a la Información Pública. Al recordar la pregunta respecto al *conocimiento de la Ley*, se observa que, en el caso de los ciudadanos, existe una consistencia (29% conoce la Ley y 27% una institución garante). En el caso de los funcionarios, ocurre algo diferente, pues sólo un 57% reconoce la existencia de una institución que vela por el cumplimiento de una normativa que un 73% afirma conocer. Esto lleva a suponer que existe un grupo de funcionarios que, aunque ha oído respecto de la Ley de Transparencia, no tienen un conocimiento de sus alcances generales, y por tanto, no podrían contribuir activamente en la implementación de esta Política en las instituciones donde se desempeñan.

Es relevante mostrar que el conocimiento del Consejo es más bajo, al considerar que, de aquellos funcionarios que señalaron conocer una institución garante del DAI, sólo un 56% de ellos (32% del universo de encuestados) mencionó el Consejo para la Transparencia como el organismo competente, en tanto que el resto mencionó incorrectamente

a otras instituciones (por ejemplo, la Contraloría General de la República o la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias –OIRS–. En el caso de los ciudadanos, éste porcentaje es aún menor, pues sólo un 13% (4% del universo de encuestados) señaló el Consejo como la institución donde reclamar en caso de denegación de información pública solicitada, siendo la opción más mencionada, el Servicio Nacional del Consumidor, Sernac, con un 33% de las menciones.

Relacionado a lo anterior, al preguntar directamente respecto del conocimiento del *Consejo para la Transparencia*<sup>6</sup>, un 70% de los funcionarios contesta afirmativamente. Al comparar esta cifra con el 57% que dice saber que existe una institución garante del Derecho de Acceso a la Información, es posible pensar que el conocimiento del Consejo es superficial y, por tanto, existe una mayor proporción de funcionarios que no conoce las funciones y atribuciones de esta institución. En el caso de los ciudadanos, al igual que en las preguntas anteriores, se observa consistencia en el bajo nivel de conocimiento, con un 20% de respuestas positivas.

**¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?**



<sup>6</sup> Es importante destacar que las preguntas que miden conocimiento a este nivel aluden a la declaración de conocimiento que realizan los ciudadanos y funcionarios encuestados, es por ello que estas preguntas generales de conocimiento, se complementan con otras que permiten capturar niveles más específicos de conocimiento a través de respuestas espontáneas.

Específicamente para los funcionarios, al analizar el nivel de conocimiento de los tres aspectos señalados anteriormente, de acuerdo al tipo de institución donde trabajan y al rol que desempeñan, el escenario puede resultar aún más complejo. No se observan mayores diferencias por institución, pero sí se aprecia que aquellos que atienden público como función principal conocen menos la Ley que los otros grupos. Esto se repite al revisar el nivel de conocimiento del Consejo, llegando

a haber una diferencia de 17 puntos porcentuales con aquellos que no atienden público. Respecto del conocimiento de una institución garante, se observa un conocimiento bajo el 60% en todos los grupos, siendo levemente más alto en aquellos que no atienden público. Todo lo anterior, podría implicar obstáculos para el ciudadano que acude a una institución a ejercer el Derecho de Acceso a la Información.

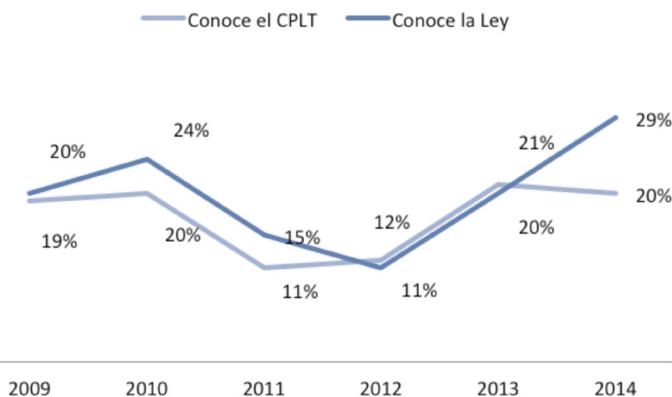
	Institución		Atiende Público		
	OAC	Municipio	Sí, como función principal	Sí, como función secundaria	No
Conocimiento Ley	73,1%	70,5%	69,5%	74,0%	73,3%
Conocimiento institución garante	56,6%	58,8%	58,0%	56,5%	59,9%
Conocimiento CPLT	70,4%	71,4%	64,2%	69,0%	81,3%

Ahora bien, también es significativo analizar la evolución que ha tenido el conocimiento de la Ley y del Consejo para la Transparencia, en funcionarios y ciudadanos, a partir de las mediciones que se han realizado en años anteriores.

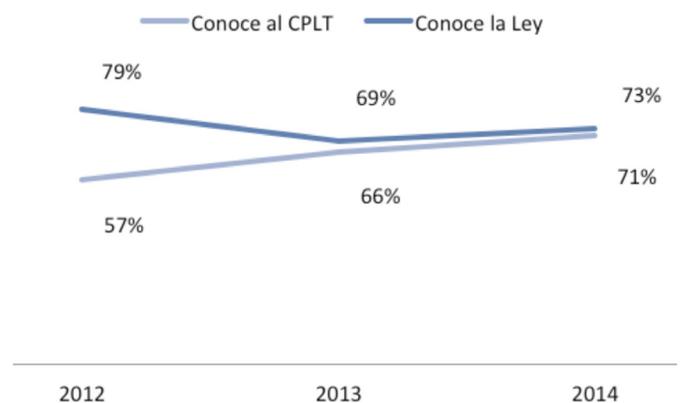
En el caso de los ciudadanos, se cuenta con información desde el año 2009, cuando se observó un 20% de conocimiento de la Ley y un 19% de conocimiento del CPLT. Se observa que estas cifras son inferiores a las registradas el 2014, pero superiores a las del año 2012, cuando sólo se registró un 12% de conocimiento del Consejo y un 11% de la Ley.

Por su parte, en el caso de los funcionarios, se tiene información desde el año 2012, cuando se registró un 79% de conocimiento de la Ley y un 57% del CPLT. En el caso del conocimiento del Consejo, éste ha aumentado progresivamente en los últimos dos años, lo que no ocurrió con la Ley de Transparencia, que el año 2013 bajó a un 69% en cuanto a su nivel de conocimiento, para luego subir a un 73% el 2014.

**Ciudadanos: Conocimiento Ley y CPLT**



**Funcionarios: Conocimiento Ley y CPLT**



### 3.2 EJERCICIO POTENCIAL DEL DERECHO

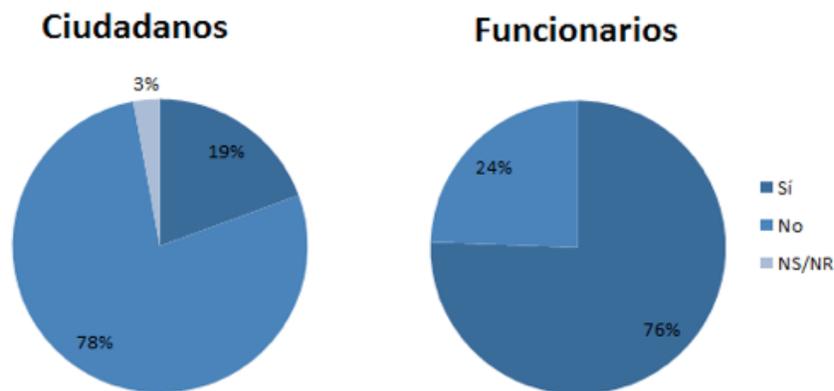
A continuación, se revisa el conocimiento de funcionarios públicos y ciudadanos respecto de los mecanismos de ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, a saber:

a) **Transparencia Activa (TA)**, referida a la publicación permanente de información previamente definida por el legislador a través de los sitios web de los sujetos obligados<sup>7</sup>.

b) **Solicitudes de Acceso a la Información (SAI)**, que reconoce el Derecho de los ciudadanos a solicitar y acceder a información específica, salvo que lo impida alguna causal de secreto o reserva establecida en la Ley 20.285.

El conocimiento de estos mecanismos es relevante, pues constituye la forma concreta en que los ciudadanos pueden acceder a información pública y, por tanto, permite la efectiva implementación de esta Política Pública o instalación del Derecho.

#### ¿Sabe Ud. si existe una sección de los sitios web de los organismos públicos llamada “Transparencia Activa”/“Gobierno Transparente”/“Ley 20.285”



Para el caso de Transparencia Activa, se consulta por el conocimiento de “una sección de los sitios web de los organismos públicos llamada “Transparencia Activa”/“Gobierno Transparente”/“Ley 20.285”. Como se aprecia, sólo un 19% de los ciudadanos la conoce, en tanto en los funcionarios este porcentaje es muy superior, llegando al 76%. Lo anterior puede entenderse debido a que en la sección de Transparencia Activa se publica información de interés para los funcionarios (ej. personal contratado, sueldos, estructura orgánica), por tanto, es esperable que una

alta proporción conozca este apartado de la página web institucional. De hecho, es interesante notar que es más alto el porcentaje de funcionarios municipales que señala conocer esta sección (81,5% versus 74,1% de funcionarios de OAC). Sin embargo, se observa que el conocimiento de esta sección es menor en quienes tienen mayor capacidad de orientar al ciudadano que requiere buscar esta información, pues sólo un 65,9% de los funcionarios que atienden público conocen esta sección de la web.

	Institución		Atiende Público		
	OAC	Municipio	Sí, como función principal	Sí, como función secundaria	No
Conocimiento TA	74,1%	81,5%	65,9%	77,3%	81,5%

<sup>7</sup> Las materias que contempla la sección de TA son: Estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo que les sea aplicable; planta del personal, personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y en su caso, las aclaraciones que procedan; mecanismos de participación ciudadana; actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, entre otros requerimientos establecidos en el Artículo 7° de la Ley.

En el caso de Solicitudes de Acceso a Información Pública (SAI), el Estudio Nacional de Transparencia consulta a los ciudadanos, a través de dos formas distintas y complementarias, los canales a través de los cuales realizarían estas solicitudes: en primer lugar, se le solicita al ciudadano describir abiertamente qué haría para pedir información pública. Posteriormente, se pregunta por el conocimiento de los canales formales y reales para el ingreso de solicitudes.

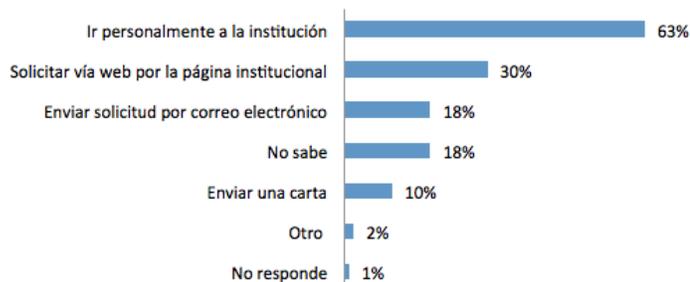
Al consultar a los ciudadanos por la forma en que solicitaría información pública, aparece como primera opción *acudir personalmente a las oficinas del organismo público*, con un 37%. En tanto, *visitar la página web* ocupa un 16% de las menciones, seguido de un 14% que señala que *haría otra cosa*. Es importante notar que existe un 24% de encuestados que manifiesta *no saber qué haría*, lo cual refuerza el desconocimiento que se ha advertido en los ciudadanos respecto a este Derecho.

#### ¿Qué haría Ud. para solicitar información que necesita de algún organismo público? (pregunta abierta)



Por otro lado, al preguntar directamente respecto a los canales a través de los cuales se pueden ingresar las SAI, nuevamente se observa la preferencia por el canal presencial, pues un 63% de los ciudadanos mencionó *ir personalmente a la institución*, seguido muy por debajo de canales remotos, como *solicitar vía web, por la página institucional* (30%) y *enviar solicitud por correo electrónico* (18%)<sup>8</sup>.

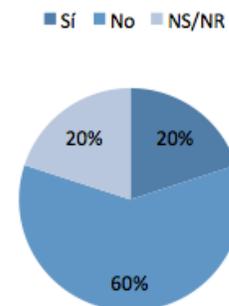
#### ¿Sabe Ud. a través de qué canales de comunicación se puede ingresar una solicitud de acceso a la información en un organismo público? ¿Cuáles?



Así, se observa que se mantiene la preferencia por vías presenciales de solicitud de información, seguido por opciones que utilizan internet (correo electrónico y página web). Considerando que un 58,2% de los encuestados señala utilizar internet *todos los días u ocasionalmente*, se observa que el uso de estos canales aún no constituye una opción conocida y/o adecuada para una proporción importante de ciudadanos que podrían utilizarla en caso de requerir información pública.

Adicionalmente, se preguntó a los ciudadanos por el conocimiento de los plazos de respuesta en caso de realizar solicitudes de información. Como se observa, sólo un 20% de ellos señaló saber que existe un plazo para que los organismos públicos respondan una solicitud, y sólo un 1% conoce el plazo exacto, que es de 20 días hábiles.

#### ¿Sabe Ud. si el organismo público tiene un plazo determinado para dar respuesta a su solicitud?



En el Estudio Nacional de Funcionarios, se pidió a los encuestados imaginar una situación hipotética de requerimiento de información, en la cual debían orientar al ciudadano. En este caso, no sólo se les preguntó por los *plazos de respuesta a una solicitud*, sino también por *la oficina o ventanilla y la sección de la página web en que el ciudadano podría pedir esa información*.

Los resultados muestran que un 57% de funcionarios declara conocer la oficina o ventanilla donde se puede solicitar esta información. Sin embargo, al preguntarles específicamente por dónde debe realizarse, sólo un 37% de éstos sabe correctamente, indicando *Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS)*, *Sistema Integrado de Atención a la Ciudadanía (SIAC)*, *Oficina de Partes u Oficina o Encargado de Transparencia*.

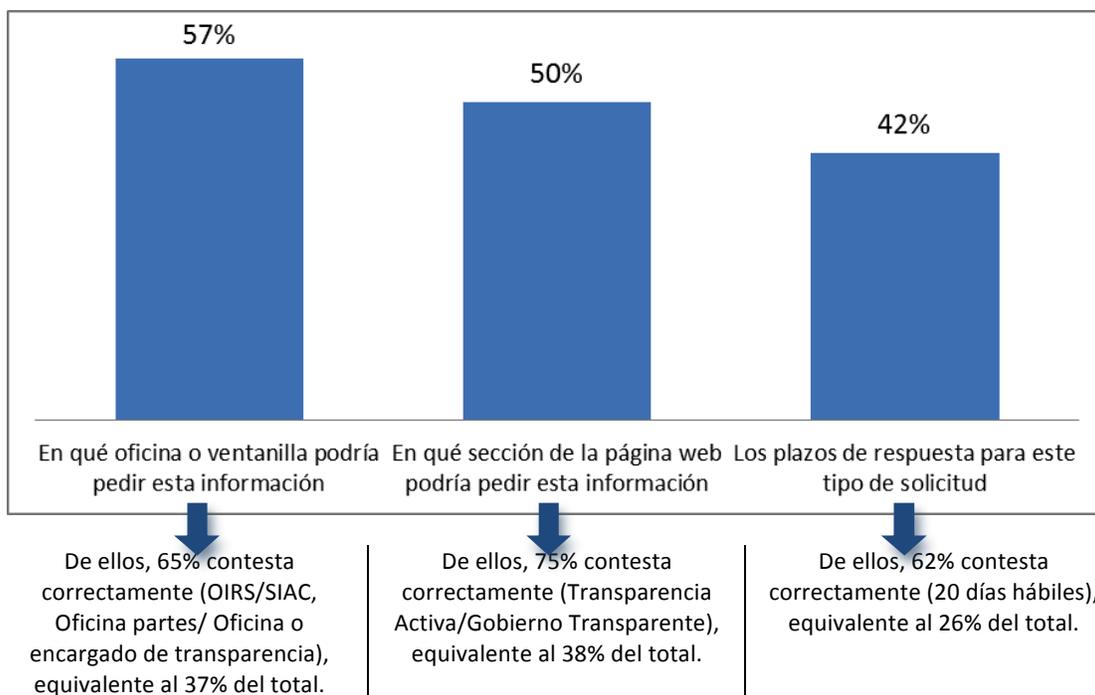
<sup>8</sup> Los canales web y correo electrónico aumentaron en relación al año pasado: por un lado, el canal web lo hizo de un 16% a un 30%, mientras que en el correo electrónico, el incremento fue de un 13% a un 18%. En tanto, se mantuvo el conocimiento por el canal presencial en la misma proporción del año 2013.

Similarmente, un 50% señala conocer la sección de la página web donde solicitar la información, pero sólo un 38% contesta adecuadamente, señalando *Transparencia Activa o Gobierno Transparente*.

Finalmente, en el caso de los plazos, el conocimiento de los funcionarios sólo llega al 42% y sólo un 26% contestó correctamente al señalar 20 días.

Lo anterior, muestra que también existe desconocimiento del funcionamiento del procedimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública, por parte de una proporción importante de los funcionarios públicos, cifra que claramente podría implicar un obstáculo para el avance del Derecho.

**Imagine que alguien le pregunta cómo puede acceder a la información relativa a los gastos de su institución en viáticos del Jefe de Servicio. ¿Ud sabría indicarle lo siguiente?**



Al analizar estas diferencias según institución, se observa que los funcionarios municipales presentan un mayor conocimiento en todos estos aspectos. No sólo una mayor proporción de ellos señalan saberlos, sino que también es mayor el porcentaje que contesta correctamente cuál es la ventanilla y sección de la página web donde solicitar o buscar la información, así como los plazos de respuesta. La mayor brecha se observa en la proporción de funcionarios municipales que afirma conocer los plazos, con un 61,7% versus un 36,9% de funcionarios OAC. Sin embargo, al revisar cuántos contestan correctamente, esta brecha se acorta (39,4% versus 22,8%).

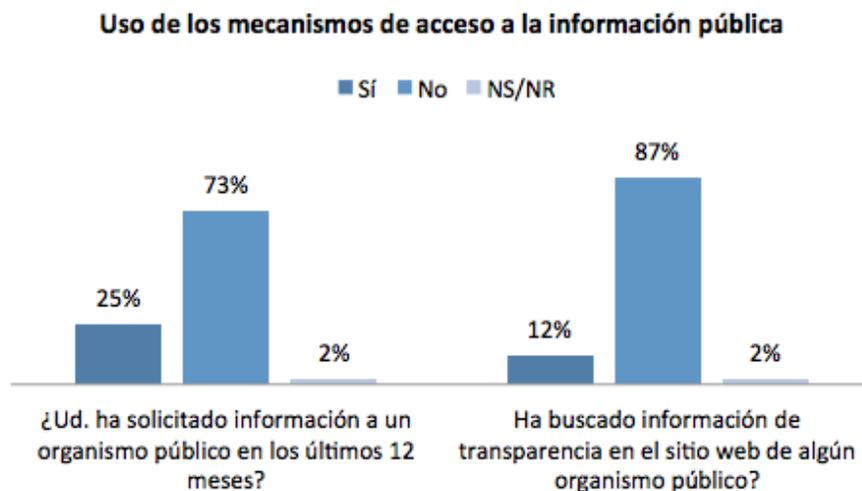
Por su parte, al analizar las diferencias entre aquellos funcionarios que atienden público y los que no, se aprecia que estos últimos son los que en general, señalan conocer más y asimismo, los que obtienen el mayor porcentaje de respuestas correctas. Por el contrario, aquellos que atienden público como función principal, muestran un desconocimiento importante en varios aspectos, por ejemplo, sólo un 28,7% efectivamente sabe la ventanilla donde se podría pedir la información. Este dato es preocupante si se considera que el ciudadano que acude presencialmente a solicitar información probablemente requerirá de la orientación adecuada de estos funcionarios.

	Institución		Atiende Público		
	OAC	Municipio	Sí, como función principal	Sí, como función secundaria	No
Sabría indicar en qué ventanilla puede solicitar información	54,2%	69,5%	51,5%	58,7%	57,9%
Contesta correctamente en qué ventanilla	34,6%	48,4%	28,7%	39,6%	40,1%
Sabría indicarle en qué página web podría buscar la información	45,2%	69,7%	49,1%	48,0%	56,8%
Contesta correctamente en qué página web	32,8%	57,9%	36,3%	35,1%	47,9%
Sabría indicarle el plazo	36,9%	61,7%	40,3%	41,3%	45,8%
Contesta correctamente el plazo	22,8%	39,4%	24,9%	26,3%	27,2%

### 3.3 EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO

Anteriormente, se ha señalado que existe un bajo nivel de conocimiento de la Ley y sus mecanismos para realizar búsquedas y solicitudes de acceso a la información pública, lo cual constituye una limitante para el avance en el ejercicio del DAI. A pesar de lo anterior, existe una proporción (minoritaria) de ciudadanos que sí ha hecho un ejercicio efectivo de este Derecho.

El Estudio Nacional, muestra que un 25% de los ciudadanos ha solicitado información pública en los últimos 12 meses, mientras que un 12% declara haber buscado información en la sección web de Transparencia Activa alguna vez.



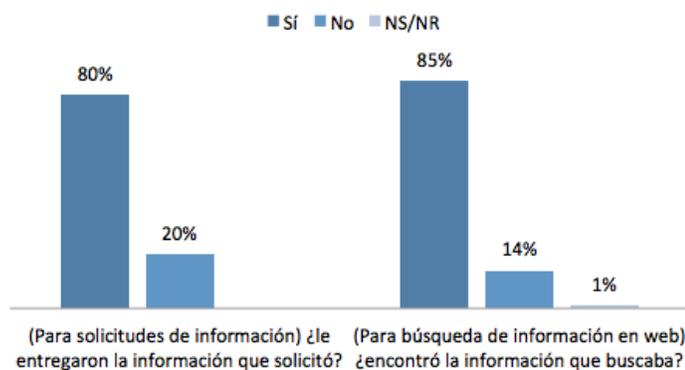
Ahora bien, es interesante señalar que el ejercicio efectivo del DAI no se distribuye de manera igualitaria entre todos los encuestados. Como se observa en la tabla a continuación, no se aprecian diferencias significativas en cuanto a género, pero sí respecto a grupo etéreo. Así, quienes más han ejercido el Derecho son aquellos entre 26 y 60 años, es decir, éste ha sido menos utilizado por la población joven y adulta

mayor. Asimismo, es mayormente ejercido por quienes tienen un mayor nivel educacional: por ejemplo, respecto a la búsqueda de información en Transparencia Activa, un 25% de aquellos que tienen educación superior lo ha hecho, versus un 9% y un 3% de quienes tienen educación media y básica respectivamente.

	Sexo		Edad				Educación		
	Hombre	Mujer	18 - 25	26 - 40	41 - 60	61 y más	Básica	Media	Superior
Ha solicitado información pública	26%	25%	19%	27%	30%	21%	20%	25%	30%
Ha buscado información pública	11%	12%	9%	14%	14%	7%	3%	9%	25%

Al consultar respecto a los resultados obtenidos en estas gestiones, se observa que en su mayoría es favorable, pues un 80% de aquellos que solicitaron información, recibieron una respuesta acorde a su consulta y un 85% de quienes buscaron información, la encontraron. Este aspecto, sin duda, constituye un elemento positivo, pues es posible suponer que aquellos que han ejercido su Derecho continuarán haciéndolo al obtener buenos resultados, a la vez que, eventualmente, podrían incentivar a que otros lo ejercieran. Al respecto, también es relevante recordar que este grupo de ciudadanos eran los que calificaban el *acceso a la información pública* como más fácil que aquellos que no habían solicitado o buscado información.

#### Ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información



En el caso de los funcionarios, un 32% de éstos *ha recibido o tenido que responder solicitudes de información pública en el último año*. A este grupo además, se le consultó si *“pudo identificar con facilidad la información que le pidieron”*, lo que fue respondido positivamente por 80% de los encuestados. Asimismo, un 90% de éstos señaló que sabía *“dónde o cómo encontrar la información al interior de su institución”* y un 83% que *“conocía el plazo de respuesta”*.

#### Funcionarios: Solicitudes de Acceso a la Información (sólo quienes responden que han recibido o han tenido que responder solicitudes de información pública en el último año)



Esto mostraría que aquellos funcionarios que debieron tramitar solicitudes señalan no haber experimentado mayores problemas en hacerlo, lo cual también se vincula con los altos índices de respuestas positivas de los ciudadanos que habían realizado SAI.

Otro análisis interesante al respecto, es revisar si entre quienes han respondido solicitudes de información, existe un mayor conocimiento de las preguntas enunciadas en la sección anterior, es decir: *la oficina o ventanilla, la sección de la página web y los plazos de respuesta para solicitar información*. Como se observa, si bien el conocimiento en los tres ítems es mayor en este grupo, éste es aún bajo: menos de la mitad de estos encuestados saben correctamente la respuesta en los tres casos. Lo anterior encierra una problemática, pues aquellos que efectivamente han participado en dar cumplimiento a este Derecho, no necesariamente tienen el conocimiento de los procedimientos generales para garantizarlo, ya sea a través de su capacidad de orientar adecuadamente al ciudadano que solicita información, o de las implicancias del cumplimiento de las obligaciones legales de su institución.

Respuestas correctas	¿Ha recibido o le ha tocado responder solicitudes de información pública en el último año?	
	Sí	No
Sabría indicar en qué ventanilla puede solicitar información	47,3%	32,5%
Sabría indicarle en qué página web podría buscar la información	43,3%	35,0%
Sabría indicarle el plazo	40,5%	19,2%

### 3.4 CARACTERIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE SE SOLICITA O BUSCA

Un elemento relevante al revisar el ejercicio del Derecho, es conocer cuáles son las instituciones a las que se acude para ejercerlo, así como qué tipo de información principalmente se solicita o busca.

En el Estudio Nacional, se les preguntó a los ciudadanos que habían ejercido el Derecho de Acceso a la Información Pública, dónde y qué tipo de información habían requerido. Como se aprecia a continuación, los requerimientos son diferentes dependiendo si se trata de información buscada en la web (Transparencia Activa) o de Solicitudes de Acceso a la Información.

En el caso de las Solicitudes de Acceso a la Información, se observa que los municipios son los principales destinatarios, con un 41%, seguido muy por debajo de los Servicios Públicos, que concentran un 17% y los Ministerios, con un 11%. Asimismo, se ve que la principal información buscada es *subsidios y beneficios*, muy por encima de cualquier otro tipo de información.

En el caso de las búsquedas de información en Transparencia Activa, si bien los Municipios se mantienen en primer lugar, sólo tiene un punto porcentual más que los ministerios (29% y 28% respectivamente). *Subsidios y beneficios* sigue siendo la principal información buscada (21%), pero su proporción es muy menor al compararlas con las SAI.

		Solicitudes de Acceso a la Información (SAI)	Búsqueda en la sección de Transparencia Activa (TA)
Tipo de institución	de	Municipios (41%) Servicios Públicos (17%) Ministerios (11%)	Municipios (29%) Ministerios (28%) Servicios Públicos (13%)
Tipo de información	de	Subsidios y beneficios (52%) Salud (7%) Temas laborales/pensiones (6%)	Subsidios y beneficios (21%) Trámites (13%) Gestión y administración de recursos de la institución (12%)

\*Considera sólo las 3 primeras menciones

Por otro lado, en el Estudio de Funcionarios, se consultó a los encuestados por *la principal razón por la que se solicita información pública*. En este caso, se observa que la mayor proporción de respuestas se encuentra en la alternativa *conocer/postular a beneficios y subsidios*, lo cual es consistente con lo señalado por los ciudadanos anteriormente y muestra nuevamente la utilidad de la información pública en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. En segundo lugar, aparece *desenmascarar una irregularidad, solucionar un problema y pedir información general sobre lo que hace el Estado*. Aquí, el primero de estos motivos se relaciona con los objetivos de control social asociados al Derecho de Acceso a la Información Pública en tanto que en los otros dos está

asociado a la utilidad de la Ley frente a contingencias o necesidades genéricas (carácter instrumental).

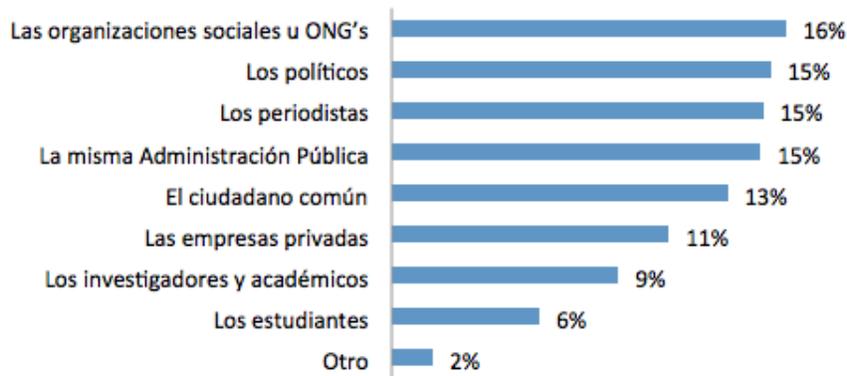
Asimismo, se visualizan algunas diferencias y similitudes relevantes según institución. Por ejemplo, en ambos grupos, el principal motivo es para *acceder a beneficios del Estado*, con un 54,9% para los funcionarios de Organismos de la Administración Central y un 43,5% para los funcionarios municipales. Estos últimos, señalan como segundo motivo, *controlar lo que hacen las autoridades* (37%), opción que sólo llega a un 20% en los OAC.

	OAC	Municipio	Total
Para controlar/ fiscalizar a las autoridades	20,2%	37,1%	23,4%
Para acceder a beneficios del Estado	54,9%	43,5%	52,7%
Otros (trabajo, estudios, trámites)	25,0%	19,4%	23,9%

De igual forma, se les pregunta a los funcionarios públicos quiénes creen que son los principales usuarios del DAI. Dentro del total de menciones, el mayor porcentaje se encuentra en las *organizaciones sociales u ONG* (16%), seguido de los *políticos, los periodistas y la misma adminis-*

*tración pública*. El *ciudadano común*, quien se presupone el principal usuario de este Derecho, aparece recién en quinto lugar, con un 13% del total de menciones.

### A su juicio ¿quiénes hacen un mayor uso del Derecho de Acceso a la Información Pública? (total menciones)



Al cruzar la información anterior con los principales motivos por los que se solicita información pública de acuerdo a los funcionarios, se observan algunas diferencias. Si bien en su mayoría todos concuerdan que la principal razón es *acceder a beneficios del Estado*, éste porcentaje es

mayor entre quienes mencionan que los ciudadanos están entre quienes más hacen uso del Derecho. Asimismo, se observan que el motivo para *controlar/ fiscalizar a las autoridades*, aparece en mayor proporción entre quienes mencionan a los periodistas o los políticos.

	Para acceder a beneficios del Estado	Para controlar/ fiscalizar a las autoridades	Otros (trabajo, estudios, trámites)
Los ciudadanos	58,7%	19,3%	22,0%
Organizaciones sociales u ONG	52,6%	25,0%	22,4%
La misma Administración Pública	57,5%	20,3%	22,2%
Los periodistas	52,2%	28,5%	19,3%
Los políticos	53,7%	28,5%	17,8%

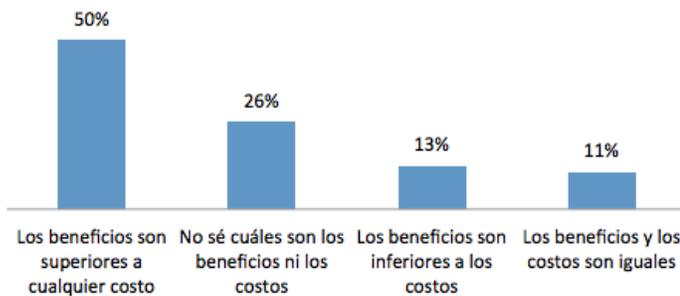
### 3.5 BENEFICIOS, COSTOS Y DIFICULTADES DE LA LEY

Hasta el momento, se ha mencionado la importancia de la transparencia en el Estado, y en particular, la existencia de una Ley y de un organismo garante. Sin embargo, de parte de los funcionarios también puede existir la percepción de eventuales costos de esta legislación.

Al respecto, el Estudio Nacional de Funcionarios solicitó a los encuestados que realizaran una evaluación de la relación costo/beneficio de la Ley de Transparencia. Esta pregunta permite revisar si se considera que el balance de esta Ley es positivo en términos de beneficios y, por ende, si vale la pena invertir en ésta tiempo, trabajo y recursos monetarios<sup>9</sup>.

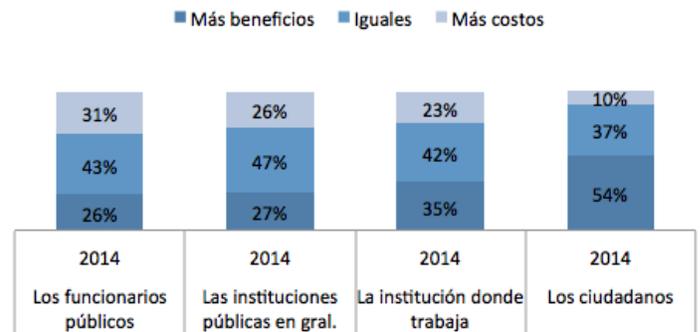
Se observa que un 50% de los funcionarios señala que *los beneficios de la implementación de la Ley son superiores a cualquier costo*, lo cual pudiera ser interpretado positivamente, toda vez que esta Ley no trajo aparejado recursos para su implementación, lo que implica que los funcionarios y organismos debieron hacerse cargo de una nueva exigencia con los mismos recursos y ello pudiera haber sido evaluado muy negativamente. Un 26% señala no saber los beneficios ni costos de ésta, lo cual muestra una falta de análisis o profundidad en el conocimiento de la normativa. Asimismo, quienes señalan que el saldo es negativo, es decir, los costos son mayores, corresponden a un 13%, mientras que aquellos que afirman que los beneficios y costos son iguales, llegan al 11%, es decir, para un 24% se trataría de una Ley que socialmente no sería rentable.

#### En relación a los costos y beneficios asociados a la Ley de Transparencia ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones se identifica más?



Adicionalmente, a los funcionarios también se les preguntó en quiénes recaen los costos y beneficios de la Ley. Aquí, se consideraron los siguientes actores u organizaciones: ciudadanos, funcionarios públicos, la institución o Servicio en el cual trabaja y los Servicios e instituciones públicas en general.

#### ¿En qué punto cree que se ubica la relación costos/beneficios de la implementación de la Ley de Transparencia para...?

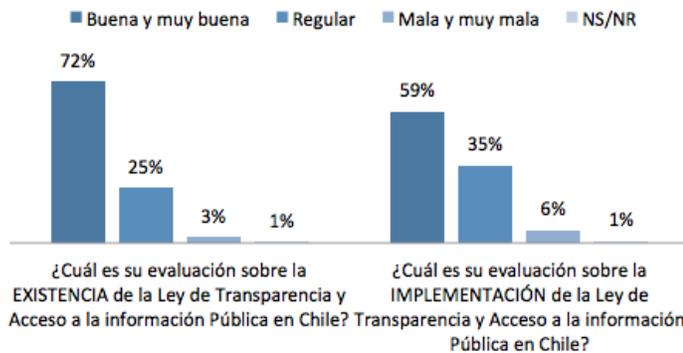


Se observa que es mayoritaria la percepción que *los ciudadanos* reciben más beneficios de la Ley (54%), lo cual constituiría un aspecto favorable, pues se releva la importancia de la información pública para la ciudadanía (por ejemplo, para postular subsidios o beneficios, o para ejercer una función de control ciudadano). Sin embargo, al consultar por *los funcionarios públicos, las instituciones públicas en general y la institución donde trabaja*, no se observa el mismo tipo de respuesta, obteniendo una mayor aceptación la idea que *los beneficios y costos son iguales* (43%, 47% y 42% respectivamente). De hecho, en el caso de los funcionarios públicos, la alternativa *más costos* obtiene un 31% versus un 26% que señalan *más beneficios*. En este sentido, se aprecia que los encuestados aún no consideran de manera mayoritaria que la Ley tiene también beneficios significativos para los organismos y funcionarios públicos, sino que ésta constituiría un costo que el sector público debe asumir en beneficio del ciudadano.

Lo señalado anteriormente puede también relacionarse con la evaluación que los funcionarios realizan de la Ley de Transparencia. Como se observa, la respuesta de los encuestados difiere al consultar sobre *la existencia de la Ley versus la implementación de la misma*. Aquí, mientras un 72% señala como *bueno o muy bueno* la existencia de esta normativa, cuando se refiere a su implementación, esta proporción baja a un 59%. A pesar de lo anterior, las evaluaciones negativas (*mala o muy mala*) tienen una baja adhesión, con un 3% para la existencia y un 6% para la implementación.

<sup>9</sup> Esta pregunta sólo se le consultó a aquellos que afirmaban conocer la Ley de Transparencia.

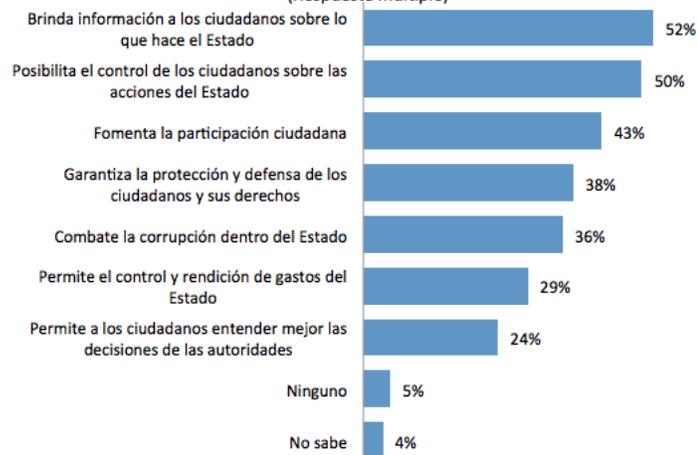
### Evaluación de la Ley



Por otro lado, también se preguntó por los beneficios de la Ley para el país y para el sector público. En el primer caso, se observan principalmente beneficios que los funcionarios señalan que tiene la Ley para los ciudadanos (los que como se vio anteriormente, superan a los costos). En primer lugar, aparecen los beneficios informativos y de control (52% y 50%), los cuales podrían entenderse como beneficios más directos y esperables de la Ley. Por ello, es relevante que en tercer y cuarto lugar los funcionarios señalan que la Ley *fomenta la participación ciudadana* (43%) y *garantiza la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos*, los cuales serían resultados más indirectos y a largo plazo de esta legislación, pero indispensables si se desea avanzar en la profundización de la Democracia. Finalmente, es importante destacar que un 36% de funcionarios también señaló que la Ley de Transparencia beneficia el combate contra la corrupción.

### ¿Cuáles son los tres principales beneficios que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública le aporta al país?

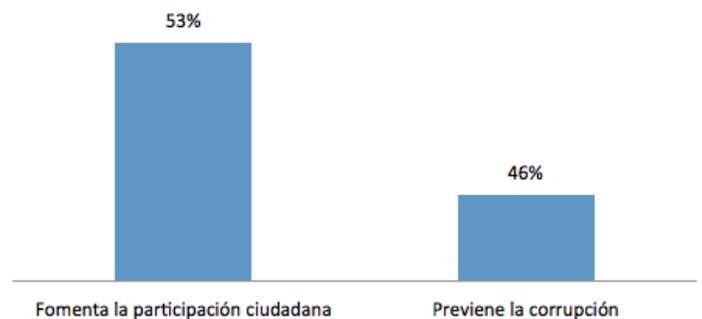
(Respuesta múltiple)



En el caso del Estudio Nacional de Transparencia, no se abordó de manera exhaustiva respecto de los beneficios de la implementación de la Ley de Transparencia en el país, sin embargo, al consultarles por el acceso a la información del Estado, un 53% de los ciudadanos cree que *fomenta la participación ciudadana* y sólo un 46% considera que *previene la corrupción*.

### En términos generales, ¿Ud. cree que el acceso a la información pública...

(% respuestas afirmativas)



Respecto a los beneficios de la Ley para el sector público abordadas en el Estudio Nacional de Funcionarios, se observa que las tres primeras menciones están relacionadas con los ciudadanos, en este caso, con la relación que los funcionarios establecen con éstos. La primera mención es *“ha ayudado a que los funcionarios públicos sean más conscientes de su rol de servidores públicos”* (57%), lo cual podría asociarse al compromiso de los funcionarios con el servicio a la ciudadanía. Posteriormente, aparecen *“ha impactado en la mejora de la imagen de los organismos públicos y funcionarios públicos”* (54%), y *“ha producido un acercamiento entre el ciudadano y los organismos públicos”* (53%), los cuales claramente se refieren al relacionamiento entre ambos actores.

**¿Cuáles han sido los principales beneficios que ha tenido la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el sector público?**



Respecto de los funcionarios, se concluye que éstos estarían señalando que la Ley genera un mejoramiento de la relación Ciudadano-Estado (o Ciudadano-Funcionario), la cual como se vió en el Capítulo 1, es evaluada fundamentalmente con rasgos negativos. Ello es más relevante aún si se considera que los funcionarios mencionaron que sus obligaciones se deben principalmente a la ciudadanía (57%) y, por tanto, el mantenimiento de una relación positiva debería ser un eje fundamental de su gestión. Sin embargo, cabe recordar que estos beneficios que parecerían significativos, no son considerados por los funcionarios como superiores a los costos que deben incurrir en la implementación de la Ley.

Por lo anterior, es relevante también examinar en detalle cuáles son los principales costos que los funcionarios dicen que la Ley les implica.

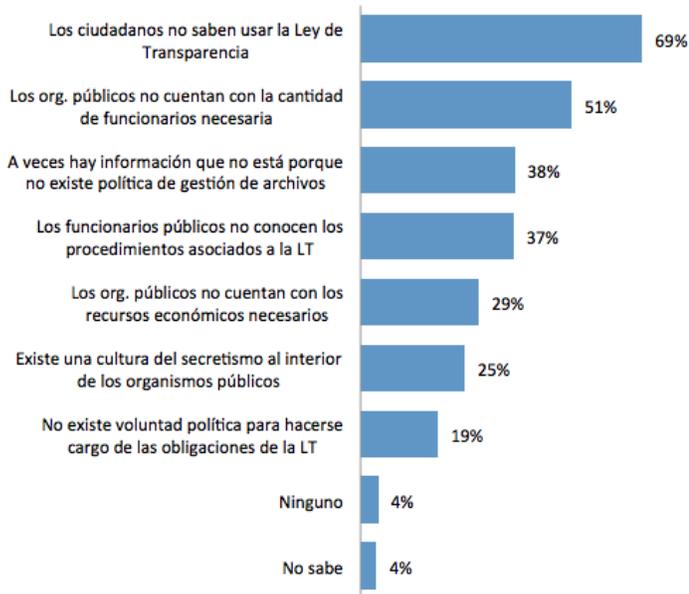
**¿Cuáles han sido los principales costos que ha tenido la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el sector público?**

(Respuesta múltiple)



En este caso, los funcionarios mencionan dos aspectos como centrales. En primer lugar, el *aumento de la carga de trabajo del funcionario público*, lo cual es visto como un importante costo para los funcionarios y plantea un desafío en términos de la implementación de la Ley al interior de los OAC y Municipios. Un segundo elemento se refiere a *la utilización política de la información obtenida*, lo cual estaría relacionado con que el acceso a la información se estaría utilizando en gran parte para obtener dividendos políticos que no traerían beneficios para el país. Esta respuesta se relacionaría con la tercera alternativa elegida, es decir, *la tergiversación de la información obtenida*, lo cual implicaría que muchos funcionarios consideran que se está mal utilizando el Derecho.

**¿Cuáles son los principales 3 obstáculos que usted identifica para la correcta implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública?** (Respuesta múltiple)



Ahora bien, respecto de los principales obstáculos que los funcionarios señalan encontrar en la implementación de la Ley, éstos mencionan, en primer lugar, *el desconocimiento de los ciudadanos respecto del uso de la Ley* (69%). Esto puede corroborarse al recordar que en el Estudio Nacional de Transparencia, sólo un 29% de ciudadanos conoce la Ley, sin embargo, como lo reconoce un 37% de funcionarios encuestados, también el desconocimiento de la Ley de parte de los funcionarios constituye una dificultad. Esta desinformación se observó, por ejemplo, al constatar que solamente un 37% de los funcionarios reconocía correctamente *la oficina o ventanilla dónde derivar una solicitud, un 38% la sección de la página web en que se podría pedir información y un 26% los plazos de respuesta a una solicitud*.

Un segundo elemento que mencionan, es la falta de dotación para cumplir con la Ley (51% de menciones), lo cual se relaciona con los grandes costos que los funcionarios ven en la implementación de la normativa. Estos obstáculos, así como los que se mencionan a continuación (falta de política de gestión de archivos, falta de recursos, cultura de “secretismo”, falta de voluntad política), plantean una serie de desafíos si se desea avanzar en el cumplimiento de la Ley y, por ende, en el ejercicio del DAI y la promoción de una cultura de transparencia en el Estado. Por ejemplo, se requiere mejoramiento de procedimientos al interior de los organismos públicos, más capacitaciones a funcionarios, uso eficiente de los recursos humanos y monetarios, entre otras acciones.

## 4. Conclusiones

El análisis detallado del VI Estudio Nacional de Transparencia y del del III Estudio Nacional de Funcionarios, permite caracterizar el alcance de la implementación de la Ley de Transparencia y el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI), desde la perspectiva ciudadana y de los funcionarios del Estado.

En este contexto, se observan una serie de problemáticas u obstáculos en el avance de esta Política Pública:

- Por un lado, existe un bajo conocimiento de la Ley de Transparencia, del CPLT y de los mecanismos a través de los cuales ejercer el DAI en los ciudadanos. En el caso de los funcionarios, si bien la proporción que conoce aumenta significativamente, se observa que en muchos casos este conocimiento tampoco es acabado. Por ejemplo, muchos de ellos desconocen los mecanismos para pedir o buscar información pública y cuáles son los plazos de respuesta.
- Relacionado a lo anterior, se observa un menor conocimiento respecto de la normativa y del proceso de tramitación de las solicitudes de información en los funcionarios que atienden público (versus aquellos que no lo hacen). Así, quienes interactúan mayormente con el ciudadano, tienen menores conocimientos sobre cómo orientarlo en el ejercicio de este Derecho.
- Asimismo, existe un bajo nivel de ejercicio del Derecho por parte de la ciudadanía, lo cual puede estar asociado al bajo conocimiento de éste, pero también a la percepción de que el acceso a la información pública es difícil, opinión que es compartida por una alta proporción de funcionarios. La consistencia en este juicio es relevante ya que puede ser reflejo de la falta de conocimiento de los mecanismos específicos de acceso a la información, o bien, a dificultades prácticas cotidianas que hacen que — a pesar del resguardo legal—, los chilenos generen juicios y expectativas negativas en esta materia.
- De parte de los funcionarios públicos, existe un reconocimiento de los beneficios de la Ley tanto para las instituciones públicas en general, la institución en la que se trabaja y para ellos mismos; sin embargo, a la hora de evaluar la relación entre beneficios y costos, se observa la percepción que los costos han debido ser asumidos principalmente por los implementadores, vale decir, por ellos mismos.
- En ambos actores se observaron bajos niveles de confianza social y participación en organizaciones, y una percepción mayoritaria de que la democracia funciona sólo de manera “regular”. En el caso de los ciudadanos, además existe una percepción de desconfianza hacia lo público y de bajos niveles de transparencia del Estado y sus funcionarios.

Por otro lado, también se detectaron una serie de fortalezas u oportunidades en el avance de la Ley:

- Existe una amplia percepción, tanto en ciudadanos como en funcionarios públicos, de la utilidad y necesidad del Derecho de Acceso a la Información. Igualmente, ambos actores coinciden que éste es un Derecho universal (cualquier persona puede acceder), obligatorio (el Estado debe responder) y exigible

(si no se cumple, es posible reclamar). Esto es relevante, pues se trata de un Derecho que, al menos de manera intuitiva, es reconocido por ambos actores como relevante.

- Se observa un mayor conocimiento de la Ley y el Derecho en los Municipios. Si bien falta por avanzar en el conocimiento de los funcionarios públicos en general, al menos, es en las instituciones donde mayormente los ciudadanos solicitan y buscan información pública que existe una mayor proporción de funcionarios informados.
- A pesar del bajo nivel de ejercicio del Derecho en los ciudadanos, entre quienes han solicitado o buscado información, la mayoría, ha obtenido buenos resultados. Esto constituye un refuerzo positivo que puede ayudar a que más personas utilicen el Derecho, o que quienes lo han hecho, vuelvan a hacerlo y tengan una mejor percepción del Estado en general.

Los señalado previamente, muestra la necesidad de aumentar el nivel conocimiento de la normativa y del Derecho tanto en la ciudadanía como en los funcionarios públicos (especialmente en quienes atienden público). Sumado a lo anterior, en futuras acciones o proyectos que se realicen vinculados a la Ley de Transparencia, es importante considerar el contexto en que ésta se inserta. Es necesario por ello, contemplar aspectos como la desconfianza y la baja participación, los cuales podrían incidir en el avance de la transparencia y en un mayor o menor ejercicio de los derechos.

Finalmente, se considera importante aprovechar la relevancia que los ciudadanos y funcionarios asignan a la Transparencia, más aún cuando hemos evidenciado que aquellos que conocen la Ley o al Consejo para la Transparencia y que han ejercido su Derecho de Acceso a la Información Pública, tienen una percepción más positiva del Estado. Esto mostraría que, desde ambos actores, existe la necesidad de avanzar en la materia, fomentando su ejercicio y facilitando el acceso a la información. También, para los funcionarios es importante generar acciones tendientes a disminuir costos significativos en la implementación de la Ley, así como a promover los beneficios que esta normativa trae al interior del Estado.

## 5. Bibliografía

Brewer, Gene. 2004. *“Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants”*. Journal of Public Administration Research and Theory 13 (1): 5-25.

Consejo para la Transparencia. 2013. *Índice de Transparencia y Acceso a la Información. Construcción del modelo y primeros resultados*. En: [http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/indice\\_de\\_transparencia\\_y\\_acceso\\_a\\_la\\_informaci\\_\\_n.pdf](http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/indice_de_transparencia_y_acceso_a_la_informaci__n.pdf)

Grimmelikhuijsen, Stephan & Meijer, Albert. 2014. *“The effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: evidence from an online experiment”*. Journal of Public Administration Theory and Research 24(1): 137-157.

Latinobarómetro. 2010-2013. *Informes Metodológicos*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2014. *Auditoría a la Democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*.

Van de Walle, Steven & Lihi Lahat. 2012. *Do Public Officials Trust Citizens?*. Borrador paper presentado en IIAS Study Group on Trust and Public Attitudes Workshop. Seoul, 11-12 Diciembre 2012.

Vigoda, Eran. 2002. *“From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”*. Public Administration Review. 62 (5): 527–540.

## ANEXO 1: Características y alcance de los Estudios

El Estudio Nacional de Transparencia, busca dar cuenta de los avances en materias de acceso a la información pública, difusión de la Ley de Transparencia y la labor del Consejo para la Transparencia, así como del ejercicio efectivo de los Derechos conferidos a los ciudadanos en dicha Ley. Con ella, se busca medir tanto el nivel de penetración de los principios de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la ciudadanía, como el conocimiento de los mecanismos concretos de acceso y exigibilidad de este Derecho.

Por su parte, el Estudio Nacional de Funcionarios es un estudio único en el país, ya que se realiza sobre una muestra representativa de funcionarios públicos a nivel nacional. Tiene como objetivo conocer el nivel de penetración de la cultura de la transparencia en los funcionarios públicos sobre la base de sus percepciones y opiniones en torno a la Ley de Transparencia. En este caso, se busca identificar su conocimiento sobre los mecanismos y marco regulatorio general que establece la Ley, entendiendo que los funcionarios públicos deberían estar en condiciones de orientar al ciudadano en su proceso de búsqueda de información, incluso, aunque sus funciones cotidianas no tengan relación específica con la implementación de la Ley.

El siguiente cuadro, presenta las principales características de los Estudios que se utilizaron como insumo para el presente informe:

ESTUDIO	VI ESTUDIO NACIONAL DE TRANSPARENCIA	III ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS
<b>Objetivo General</b>	Obtener, identificar y evaluar, a través de una encuesta de opinión pública representativa a nivel nacional, las percepciones de los ciudadanos acerca de temáticas relacionadas con la Ley de Transparencia, las funciones del Consejo y con áreas más amplias, vinculadas a los Derechos ciudadanos y la confianza social.	Conocer el nivel de penetración de la cultura de la transparencia en los funcionarios públicos, sobre la base de sus percepciones y opiniones en torno al Derecho de Acceso a la Información Pública y a la Ley de Transparencia.
<b>Tipo de encuesta</b>	Encuesta presencial a una muestra nacional de 2.554 ciudadanos de todo el territorio nacional, mayores de 18 años.	Encuesta <i>online</i> vía correo electrónico a una muestra nacional de 1.084 funcionarios públicos, que desempeñan funciones tanto en organismos de la Administración Central del Estado, como en municipalidades.
<b>Muestra</b>	Muestreo aleatorio tri-etápico (manzana, hogar e individuo).	Muestreo probabilístico, por estratos y tri-etápico, (municipio, Organismos de Administración Central, región, funcionario).
<b>Error muestral</b>	Margen de error de $\pm 2\%$ con un nivel de confianza del 95%.	Margen de error de $\pm 3\%$ con un nivel de confianza del 95%.

INFORME ANALÍTICO COMPARADO DE LOS RESULTADOS DEL  
III ESTUDIO NACIONAL DE FUNCIONARIOS Y EL VI ESTUDIO  
NACIONAL DE TRANSPARENCIA