ESTUDIO DE PERCEPCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN FUNCIONARIOS PÚBLICOS 2013

INFORME FINAL REVISADO

presentado al

Consejo para la Transparencia

por

Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo
Programa de Estudios de Gobierno
Universidad de Santiago de Chile

31 de Marzo de 2013

Equipo de Investigación

Investigadores

Mauricio Olavarría Gambi, Jefe del Estudio
Hernán García Moresco, Analista Senior
Cinthya Vergara Silva, Analista
Giovana Gómez Amigo, Analista
Loreto Mella Lamar, Analista
Claudio Allende González, Analista

Ayudantes

Valentina Mery Guzmán
Andrea Herrera Alcayaga
Victoria Larrañaga Castro
Constanza García Vargas
Constanza Jorquera Mery

Índice

	Pág.
Resumen Ejecutivo	1
Introducción	2
Cuestiones conceptuales	3
La idea de transparencia	3
Los funcionarios públicos y la transparencia	5
Transparencia durante la vigencia de la Ley 20.285	7
Objetivos	10
Objetivo general	10
Objetivos específicos	10
Cuestiones metodológicas	11
La muestra	11
Acerca de los datos	13
Dimensiones del estudio y cuestionario	14
Resultados del análisis estadístico	16
Análisis por dimensiones	16
a) Ideas generales sobre democracia y derecho de acceso a la información	16
b) Conocimiento de la ley y del Consejo para la Transparencia	24
c) Valoración del derecho de acceso a la información	36
d) Prácticas y experiencias en torno a la ley	45
e) Caracterización	49
Percepciones por categorías analíticas	53
Determinantes de la percepción de transparencia	62
Aclaraciones metodológicas	62
Resultados de la estimación de los índices	65
Resultados de la estimación de modelos	69
Discusión	73
Acerca del análisis de los datos	73
Acerca de las determinantes de las percepciones	74
Acerca del proceso de construcción de la muestra	75

Conclusiones y Recomendaciones			76
Referencias			78
Anexos			
	Anexo Nº1. Proceso de construcción de la muestra		81
	Anexo Nº2. Muestra estimada, muestra efectiva, respuestas y ponderador		116
	Anexo Nº3. Cuestionario		120
	Anexo Nº4. La plataforma web		145
	Anexo Nº5. Programación de la Plataforma		154
	Anexo N°6. Diccionario de Variables		207

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio identifica dimensiones de la percepción de funcionarios públicos chilenos de la administración central y municipalidades acerca del acceso a la información pública por parte de ciudadanos.

El estudio aplicó una encuesta a una muestra de funcionarios seleccionados aleatoriamente. La muestra construida es probabilística por estratos proporcionales y tri-etápica, considera un margen de error de +/-3 puntos porcentuales, con un nivel de confianza de un 95%. La fuente de información utilizada en el proceso de construcción de la muestra ha sido el sitio web www.gobiernotransparentechile.cl, como fuente primaria, y, como fuente secundaria, los sitios web de Transparencia Activa de los organismos de la Administración Central y de Municipios. Para la aplicación de la encuesta se construyó una plataforma web alojada en servidores de la Universidad de Santiago de Chile.

Entre los principales hallazgos del estudio se cuenta que los funcionarios públicos valoran al Estado, aunque son algo críticos acerca de su eficiencia; verbalizan un alto compromiso con los ciudadanos, perciben a la transparencia como el principal mecanismo de modernización del Estado, expresan que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano y señalan que el principal costo en la implementación de la Ley 20.285 es una mayor carga de trabajo para ellos, a la vez que declaran que los beneficios superan a los costos de implementar la ley.

Los funcionarios identifican que el principal obstáculo en la implementación de la Ley 20.285 es que los ciudadanos no saben usarla, pero ellos (los funcionarios) tampoco exponen un conocimiento acabado de ella, ni acerca del Consejo para la Transparencia (CPLT). Asimismo, los funcionarios no perciben con claridad si el CPLT es políticamente independiente, autónomo, transparente y si cumple su misión.

INTRODUCCIÓN

El estudio que ha continuación se presenta es el resultado de un proceso de licitación pública, llamado por el Consejo para la Transparencia (CPLT), a través del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), adjudicado a la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo (Programa de Estudios de Gobierno) de la Universidad de Santiago de Chile.

El propósito del estudio es identificar percepciones existentes en funcionarios públicos chilenos acerca del derecho ciudadano de acceso a la información en poder de órganos públicos del gobierno central y municipalidades.

Para ello, el estudio aplicó una encuesta a una muestra de funcionarios públicos, tanto del gobierno central como de municipalidades, seleccionados aleatoriamente. Para la aplicación de la encuesta se construyó una plataforma web alojada en servidores de la Universidad de Santiago de Chile, desde el cual se enviaron correos electrónicos, con el vínculo a la encuesta, a las casillas de los funcionarios seleccionados en la muestra. Ello implicó un trabajo previo de obtención de la información de contacto de los funcionarios de la muestra. El estudio completo, con todas sus etapas, se extendió entre el 1 de Octubre de 2012 y el 28 de Febrero de 2013.

El equipo central de investigación estuvo constituido por un analista de política pública, quién coordinó el desarrollo del proyecto, un ingeniero de sistemas de información, un experto en muestreo, y una politóloga que, ante el hecho de haber asumido un cargo en jornada completa, debió ser reemplazada por una licenciada en ciencias sociales. Este grupo de profesionales estuvo apoyado por un equipo de Ayudantes que trabajaron en la obtención de los datos de contacto de los funcionarios de la muestra y en el seguimiento al envío de correos electrónicos con la encuesta, y por

ingenieros de sistema que apoyaron la construcción y operación de la plataforma.

Los siguientes capítulos exponen el marco conceptual del estudio, los objetivos, el análisis de la información recopilada, los hallazgos y conclusiones del estudio, las implicancias que se derivan de los resultados, las cuestiones metodológicas, y anexos estadísticos y que reportan los detalles del desarrollo del estudio.

CUESTIONES CONCEPTUALES

La ley 20.285, sobre acceso a la información pública, entró en vigencia el 20 de Abril de 2009 y, con ello, se hizo exigible el derecho ciudadano de conocer los antecedentes con los que se adoptan las decisiones en el Estado. Entre esa fecha y la de este estudio el Consejo para la Transparencia ha estado en operaciones, se han adoptado procedimientos que permiten a los ciudadanos impetrar el derecho en comento y el propio Consejo ha adoptado un gran número de decisiones acerca de los recursos presentados por los ciudadanos que buscan obtener información en poder de los órganos públicos.

La instauración de la ley 20.285, la puesta en vigencia del CPLT y los procedimientos para solicitar el derecho de acceso a la información público y para reclamar de su denegación, muestran una fuerte voluntad política que el proceso avance y se consolide. En este marco, es útil analizar si los funcionarios públicos perciben la transparencia como un derecho ciudadano, dado que ellos son la cara visible del Estado ante los ciudadanos y son quienes deben procesar los requerimientos de información de estos.

La idea de transparencia

Desde una perspectiva deontológica Kant (1999) afirma que para garantizar la convergencia entre la política y la moral, se debe eliminar el

"secreto en los actos de gobierno" y garantizar "la institucionalización de su publicidad". Ello implica el establecimiento de reglas "que obliguen a los Estados a rendir cuenta pública de sus decisiones" (Castillo 2009: 2).

Fung et al (2004: 1) plantean que los sistemas de transparencia se han convertido en los últimos años en un importante instrumento de regulación, que pueden ser definidos como mandatos de los Estados para proporcionar al público información objetiva sobre productos y prácticas de empresas y otras organizaciones. De esta manera, "las políticas de transparencia pretenden crear incentivos que permitan alcanzar determinados objetivos de políticas pública" (Moreira y Spinelli 2011: 1).

La transparencia consiste en respetar y cautelar la publicidad de la información y facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos legales (Sousa 2010: 8). Así, en el ámbito público, la transparencia busca garantizar a la ciudadanía el derecho de conocer por qué y cómo actúa la Administración del Estado, qué decisiones se adoptan, evaluar y fiscalizar si se respeta el principio de probidad y facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Con ello, la transparencia ayuda a inhibir conductas contrarias a la probidad (Castillo 2009: 3).

La transparencia se entiende también como la promoción del acceso a la información en poder de la Administración Pública y el fomento de las prácticas de comunicación con la ciudadanía, concepto que trasciende al mero acceso a la información y que requiere de un "acceso fluido y oportuno a información confiable, relevante y verificable" (Sousa 2010: 8). Con ello, la transparencia y el acceso a la información pública se constituyen como "bienes públicos que fortalecen el funcionamiento institucional, aportan legitimidad al funcionamiento del sistema democrático, a sus instituciones y a las prácticas de administración del Estado, se constituyen como mecanismos de control social al establecer desincentivos a prácticas corruptas y generar una más efectiva vinculación de los ciudadanos con el Estado" (Olavarría 2012: 13). Adicionalmente,

Banisar (2007) argumenta que esta apertura ayuda a las personas a protegerse, dado que un sistema abierto permite que las personas conozcan sus derechos y responsabilidades.

Moreira y Spinelli (2011: 1) argumentan, a su turno, que para que las políticas de transparencia sean más efectivas requieren estar inscritas en los procedimientos de toma de decisiones de Estado y ser también apropiadas por los ciudadanos. No obstante ello, según Luna (2008: 1), existiría una escasez de investigaciones acerca de experiencias organizacionales de implementación de este tipo de políticas, a la vez que sería necesario conocer los aspectos extra-legales que influyen en la eficacia de este tipo normas y en su cumplimiento, como los aspectos culturales de los servidores públicos en relación con la transparencia y el acceso a la información.

Los funcionarios públicos y la transparencia

En el caso chileno la ley 20.285 ha sido establecida como el reconocimiento de un derecho de tercera generación, cuya satisfacción afecta grupos sociales y, por tanto, implican una idea de corresponsabilidad[1]. Sin perjuicio de ello, también es dable anotar que las políticas de transparencia, por un lado, disuaden a los servidores públicos de conductas ímprobas (por el temor de ser descubierto) y, por otro, proporcionan a los ciudadanos los medios para detectar, atacar y corregir esas conductas, con lo que la "transparencia se convierte en un valor fundamental para la ética pública" (Naessens, 2010: 2127).

Aunque tras el surgimiento de la ley 20.285 e institucionalización de la transparencia en Chile ha habido una clara voluntad política, también es preciso anotar que un factor que dificulta su avance es la existencia de una asentada mentalidad "secretista", que "en la práctica de la

[1] Entre los derechos de tercera generación se cuentan el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al medioambiente sano, el derecho a la libre determinación y el derecho de acceso a la información pública, entre otros.

Administración Pública se traduce en el ocultamiento de información pública o denegación, por parte de funcionarios, a ciudadanos que la requieren, incluso teniendo derecho a ello (Olavarría 2012).

Respecto de la actitud pro-transparencia de los funcionarios públicos, López (2009: 2) argumenta que esta no se genera espontáneamente y que para ello no solo se requiere se requiere de funcionarios íntegros con vocación de servicio, sino también de un fuerte sistema de incentivos que fomente tal comportamiento.

La generación de una cultura funcionaria pro-transparencia en América Latina ha sido una tarea compleja. El Informe Regional del Estado de Situación de Acceso a la Información Pública del año 2011 señala que los servidores públicos en la región aun no incorporan el "deber de brindar el acceso a la información en forma expedita" y que en todos los países se reportan obstáculos para el acceso a la información, lo cual se explica por el hecho de que el "servicio civil no se encuentra profesionalizado y la cultura del secreto o de la molestia aún perdura" (Alianza Regional 2011: 20).

En la misma línea, un estudio de Luna (2009: 9) argumenta que en México los funcionarios públicos no identifican los beneficios concretos de las leyes de Acceso a la Información y más bien perciben que esta norma les impone "cargas pesadas e innecesarias de trabajo", con "procedimientos largos y onerosos … (que) … limitan e imponen nuevas obligaciones a los servidores públicos, ante las cuales no parecen estar muy convencidos".

En el caso chileno, Sousa (2010: 2) argumenta que la puesta en vigencia de la ley 20.285 ha significado una "transformación de la cultura en los funcionarios de gobierno sobre la concepción tradicional del 'secretismo' en la provisión de información al público". Así, entonces, el periodo que va desde el inicio de la ley de acceso a la información pública al momento de realización del presente estudio puede ser visto como un periodo de tránsito desde una cultura del secretismo a una más proclive a

reconocer ese derecho ciudadano en la práctica de los organismos públicos. En ello, el Consejo para la Transparencia se constituiría como "un agente facilitador y colaborador de la implantación de la cultura de la transparencia en Chile", para lo cual ha creado variadas herramientas de gestión (Olavarría 2012: 56).

En esta discusión el concepto de cultura organizacional de los servicios públicos pasa a ser un concepto central en el análisis. Robbins (2004: 2525) define la cultura organizacional como "un sistema de significados compartidos por los miembros de una organización, que la distinguen de otras", y que este sistema es un conjunto de características básicas valoradas por los miembros de la organización. A su vez, Waissbluth (2008: 3) ve a la cultura organizacional del sector público como el conjunto de "prácticas, creencias, símbolos, ritos, valores y expectativas acerca de lo que se considera adecuado que priman mayoritariamente en un organismo público".

En este contexto, entonces, es imperioso recoger evidencia respecto a si la cultura funcionaria en Chile favorece prácticas de transparencia y de acceso ciudadano a la información en los órganos del Estado.

Transparencia durante la vigencia de la ley 20.285

La ley 20.285, que comenzó a regir el 20 de Abril de 2009, ha obligado a los organismos públicos a ir ajustando su funcionamiento a las disposiciones señaladas en ella. Diversos estudios han ido mostrando, en distintos momentos, las dificultades que ha ido encontrando el proceso de expansión de la cultura y práctica de la transparencia en los organismos públicos chilenos.

Un estudio – de principios del 2010 – constató que las formas de acceder a la información pública varía dependiendo de los recursos y estructura de cada organismo, que no existía un único medio y patrón de entrega de respuesta; que es la OIRS la unidad que recurrentemente tramita las solicitudes, lo que puede incidir en los plazos y calidad de la

respuesta, así como en la satisfacción del peticionario, toda vez que es una unidad que esta alejada de la cúspide organizacional; que el personal encargado de tramitar las solicitudes no tiene dedicación exclusiva a ello; que un poco menos de la mitad de los organismos analizados llevaba registro manual de las solicitudes, lo que puede implicar pérdida de información; que la calidad de la información es entendida desde el punto de vista del organismo público que la entrega y no desde el interés del ciudadano que la requiere; y que, con cierta recurrencia, se solicitaba datos de identificación del requirente adicionales a los señalados en la ley (Olavarría 2010).

Otro estudio – del 2011 – sobre la aplicación de la ley 20.285 reveló que el 79,5% de solicitudes de acceso a la información pública fueron respondidas por organismos públicos dentro del periodo y que el 20,5% restante se excedió en el plazo legal, que habrían mecanismos de elusión en los organismos públicos toda vez que solicitudes de información no fueron tramitadas mediante el procedimiento establecido en la ley 20.285, que, ante un requerimiento de información, los funcionarios que deben recibir tales solicitudes no identifican que ello debe canalizarse a través de los canales previstos por la ley 20.285, y que, no obstante que los organismos públicos estiman tener personal capacitado para recoger las solicitudes ciudadanas de información pública, los solicitantes no son advertidos que pueden reclamar ante el Consejo para la Transparencia y de los plazos legales en que pueden efectuar el reclamo (Corporación Libertades Ciudadanas 2011: 133-134).

Adicionalmente, un estudio del 2012 identificó un conjunto de situaciones que limitan la efectividad de la ley 20.285. Entre ellas cabe destacar que en variados organismos los funcionarios nunca antes habían recibido un solicitud de información pública de manera presencial, por lo que desconocían el procedimiento y ello determinaba que la solicitud no se respondiera; que en variados casos los funcionarios mostraban actitudes reactivas, argumentando que la información no se encontraba pues era de

gobiernos anteriores; que hay notorias diferencias en las capacidades tecnológicas de los organismos públicos para implementar los requerimientos de la ley; que habría carencia de personal capacitado para dar cumplimiento al mandato de publicación de información a través de los banner de transparencia activa; y que entre los funcionarios públicos existe una percepción de inutilidad de publicar información de manera íntegra en las páginas institucionales, pues consideran innecesario actualizar periódicamente la información pública, ya que no existiría una retroalimentación positiva perceptible de su trabajo en relación con los usuarios del sistema, lo que transformaría el mandato de cumplir con la ley 20.285 en una decisión discrecional de los funcionarios del organismo respectivo (Cid et al 2012: 34, 37-38, 95-96).

Visto en perspectiva, lo que sugiere este apretado recorrido conceptual es que no obstante la decisión del sistema político de implementar una política pública de acceso ciudadano a información de la Administración del Estado – y crear un órgano que regule su funcionamiento –, la expansión de la práctica y cultura de la transparencia ha ido encontrando dificultades y restricciones fácticas. De acuerdo a los estudios previos que se han revisado, ellas estarían radicadas en una asentada mentalidad secretista en el Estado chileno, en deficiencias organizacionales, carencias tecnológicas y en una percepción de inutilidad entre los funcionarios públicos de exponer información del organismo y actualizarla periódicamente.

Este estudio se orienta, entonces, a recoger evidencia cierta acerca de esas percepciones, a Febrero de 2013, y cuales serían los aspectos o variables con los que estarían relacionadas. Ello permitirá al Consejo para la Transparencia y a los poderes públicos poder impulsar nuevas iniciativas que aceleren la expansión de la cultura y práctica de la transparencia en el país.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Objetivo General

Conocer el nivel de penetración de la cultura de la transparencia en los funcionarios públicos en base a sus percepciones y opiniones en torno al Derecho de Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia.

Objetivos Específicos

1. Determinar el nivel de conocimiento sobre la Ley de Transparencia y sus procedimientos.
2. Determinar la valoración y percepciones de funcionarios sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública.
3. Conocer elementos de la experiencia de los funcionarios en el proceso de implementación de la Ley de Transparencia en su institución.
4. Determinar factores que facilitan y dificultan la implementación de la Ley de Transparencia en las instituciones públicas.
5. Determinar el rol y la responsabilidad que los funcionarios públicos le asignan a sus propias funciones en materia de transparencia.
6. Conocer la percepción que tienen los funcionarios sobre la existencia de una cultura de transparencia o secretismo en la organización en la que trabajan, y en el Estado de Chile.

CUESTIONES METODOLÓGICAS

Los análisis que se presentan en las secciones siguientes han sido efectuados sobre datos provenientes de una muestra construida para los efectos del presente estudio.

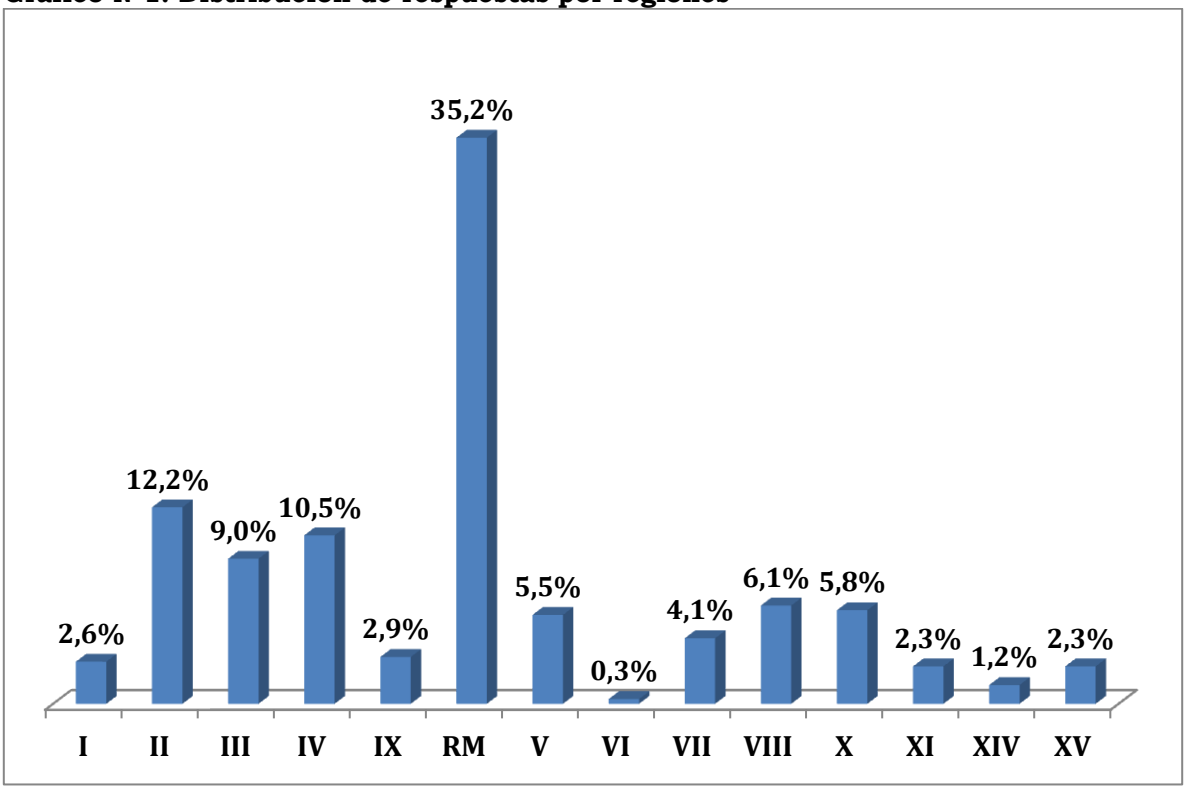
La Muestra

La muestra construida para los análisis de este estudio es probabilística, por estratos y tri-etápica, en la que primeramente se identifica al organismo público, luego la región y finalmente se selecciona al funcionario a encuestar, en función del estamento o planta a que pertenece.

La muestra efectiva del estudio está constituida por 726 funcionarios públicos, de los que se pudo obtener información de su casilla de correo electrónico, institucional o personal. De ellos, 616 corresponden a funcionarios de organismos del gobierno central y 110 a personal de municipalidades. 344 personas respondieron la encuesta, de los cuales 300 son funcionarios del gobierno central y 44 de municipalidades, 151 son hombres y 193 son mujeres, 29 Directivos, 167 Profesionales y 148 Administrativos. La distribución por regiones se muestra en el gráfico Nº1. Ello hace que la tasa de respuesta a la encuesta sea del 47,38%, la que supera notoriamente al estándar internacional de respuesta a encuestas web, que es de alrededor del 27% (ver Sánchez 2009)[2]. El Anexo Nº 1 expone con detalle el proceso de construcción de la muestra.

[2] El artículo de Sánchez (2009) expone una investigación experimental en la que se analizaron distintas modalidades orientadas a elevar la tasa de respuestas en encuestas web. En el estudio la modalidad que registró la más alta tasa de respuesta fue la de email semanal, personalizado y con incentivo, que alcanzó una tasa del 31,03%. Los emails personalizados registraron un 26,86% de respuestas, mientras que los emails anónimos alcanzaron una tasa del 25,53%. Los emails con menor periodicidad alcanzaron una tasa del 28,41%, en tanto lo de mayor periodicidad alcanzaron un 23,98% de respuesta. Ello ubica la tasa general de respuesta a encuestas web en alrededor del 27%.

Gráfico N°1. Distribución de respuestas por regiones



La siguiente tabla muestra los tamaños de la muestra estimada, la efectiva y respuesta por segmento.

Tabla N°1. Muestra estimada, muestra efectiva y respuesta por segmento

Segmento	Categoría	Muestra Estimada		Muestra Efectiva		Total de Respuestas	
	Adm. Central	931	83,7%	616	84,8%	300	87,2%
	Municipalidades	181	16,3%	110	15,2%	44	12,8%
	Total	1.112	100%	726	100%	344	100%
Estamento o Planta	Directivo	55	4,95%	63	8,7%	29	8,43%
	Profesional	411	36,96%	300	41,3%	167	48,55%
	Administrativo	646	58,09%	363	50%	148	43,02%
	Total	1.112	100%	726	100%	344	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos Encuesta Transparencia USACH 2012.

Los datos de la tabla N°1 muestran que las respuestas a la encuesta obtenidas de los funcionarios municipales y del personal administrativo

representan una proporción menor a la proyectada en la muestra estimada y, por el contrario, los segmentos administración central, directivos y profesionales aparecen con un mayor peso respecto del inicialmente proyectado. Ello hace necesario controlar las desviaciones que pueda tener la respuesta efectiva. A ello se dedica la siguiente sección.

Acerca de los Datos

La tabla N°1 deja ver la necesidad de re-equilibrar la respuesta efectiva a la encuesta a las proporciones que cada segmento tiene en el universo de funcionarios públicos. Para lograr ello se estimaron ponderadores, expansores o factor de expansión con la finalidad que las respuestas por cada segmento o categoría muestral representen y mantengan las proporciones del universo de referencia de los funcionarios públicos. Una tabla resumen con los ponderadores estimados por administración central o municipal, región y estamento o planta funcionaria se presenta en Anexo 2.

La estimación de estos ponderadores consideró "unidades de muestreo" agrupadas por las variables de entidad, región y estamento. Para cada unidad de muestreo agrupada se obtiene un coeficiente y se procede en cada una de ellas como si fuera independiente una de la otra. El valor del expansor, se interpreta como el número de elementos de la población que representa cada elemento de la muestra efectiva.

Los datos utilizados en el estudio provienen de la encuesta aplicada a los funcionarios públicos seleccionados en la muestra, conforme a lo señalado en la sección precedente y, con más detalle, en el Anexo N°1. El cuestionario aplicado, aportado por el CPLT, se presenta en Anexo 3.

El estudio contempló cinco grandes etapas: determinación de la muestra y recolección de la información de contacto del personal público incluido en ella, que se extendió entre el 1 de Octubre y el 19 de Noviembre; el pretest y su informe, entre el 20 de Noviembre y el 11 de Diciembre; la aplicación de la encuesta entre el 12 de Diciembre y el 29 de

Enero; la preparación de la base de datos y análisis cuantitativo entre el 30 de Enero y 28 de Febrero; y la preparación del informe final revisado entre el 18 y 31 de Marzo.

Para recoger los datos de la encuesta se enviaron 3.325 correos electrónicos a los funcionarios incluidos en la muestra, lo que representa 4,6 correos electrónicos por cada uno de ellos en promedio, siendo uno la menor cantidad de envíos a un funcionario y nueve la mayor. En promedio los funcionarios tardaron 47,7 minutos en responder la encuesta, lo que más que triplica la duración que se les comunicó (15 minutos estimados).

Para apoyar el esfuerzo de recolección de datos, se estructuró un equipo de Ayudantes, cuya misión fue comunicarse con los Enlaces institucionales de Transparencia para obtener la información de contacto de la muestra (para enviarles la encuesta) y con los encuestados para persuadirlos a que respondieran. En el proceso se efectuaron 3.547 llamadas telefónicas, que suman 31 horas, 7 minutos y 21 segundos, con un promedio por Ayudante de 886,75 llamadas.

Dimensiones del Estudio y Cuestionario

Las dimensiones que debía abordar el estudio fueron establecidas por el mandante y señaladas en los Términos de Referencia de la licitación. El análisis de los datos, por tanto, se ha estructurado conforme a esas dimensiones y subdimensiones, las que se exponen a continuación en el cuadro N°1.

Cuadro N°1. Dimensiones del Estudio

Dimensión	Sub-dimensión	Variables Incorporadas
Ideas Generales sobre Democracia y Derecho de Acceso a la Información	Democracia y Modernización del Estado	Relación Ciudadano-Estado
		Percepción de la modernización del Estado
	Sentido de la Función Pública	A quién le debe mas obligaciones (Estado, Gobierno, Superiores, colegas, ciudadanos)
		Relación funcionario-ciudadanos
	Información que manejan los organismos públicos	A quien le pertenece (al ciudadano o al organismo)
		Quienes pueden acceder a la

	Derecho de Acceso a la Información de los Ciudadanos	información
		Percepciones generales del uso del derecho (quienes lo usan y para que fines)
Conocimiento de la Ley y del Consejo para la Transparencia	Conocimiento de la ley y del Consejo para la Transparencia	
	Interacción con el Consejo para la Transparencia (consultas, reclamos, capacitación)	
	Conocimiento general de los procedimientos asociados a la Ley (nivel general)	Requisitos, plazos, posible reclamo al CPLT y sus consecuencias
Valoración del Derecho de Acceso a la Información	Opiniones sobre la ley y razones de las mismas	Utilidad y efectos esperados de la ley
	Apertura a la ciudadanía o resistencia a la entrega de información	
	Percepción general sobre el valor del acceso a la información pública	Beneficios vs. Costos, cultura de divulgación
Prácticas y Experiencias en torno a la Ley	Prácticas institucionales	Existencia de instrucciones expresas y/o mecanismos y procedimientos para entregar o denegar información
	Factores que dificultan o facilitan la implementación	Capacidad humana, económica y de equipamiento/infraestructura, voluntad política, cultura institucional
	Impactos positivos de la Ley	Beneficios (para el funcionario, el ciudadano, la institución y la modernización del Estado)
	Impactos negativos de la Ley	Implicancias y cargas (para el funcionario, el ciudadano, la institución y la modernización del Estado)
Caracterización	Calidad jurídica del cargo	Contrata, planta, honorario, código del trabajo
	Nivel jerárquico	Directivo, profesional, técnico, administrativo, auxiliar
	Tiempo en el sector público	Años de servicio en la administración pública
	Tipo de selección	Por concurso público u otro mecanismo

Fuente: Términos de Referencia del Estudio de percepción de transparencia en funcionarios públicos 2012, pp. 34.

Las dimensiones, sub-dimensiones y tipos de variables señaladas en el cuadro precedente han dado origen al cuestionario, que se presenta en Anexo N°3. El cuestionario ha sido aportado por el mandante y el equipo de investigación ha efectuado sugerencias y aportado elementos de presentación.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO

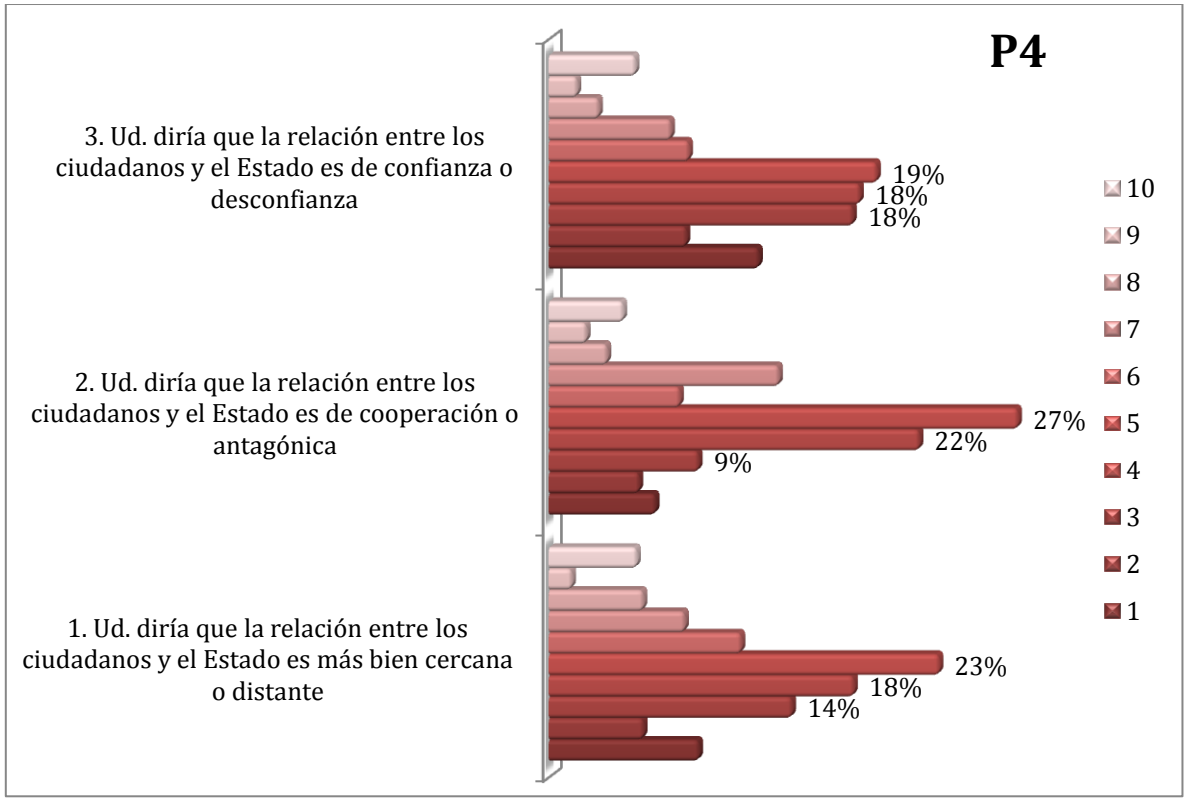
Análisis por Dimensiones

La presentación del análisis de los datos que arroja la encuesta se ha estructurado de acuerdo a las dimensiones señaladas en el cuadro Nº1.

a) Ideas generales sobre democracia y derecho de acceso a la información.

En general, los datos acerca de la relación de los ciudadanos con el Estado tienden a mostrar que es más bien distante, de antagonismo y de desconfianza. El gráfico Nº2 muestra la distribución porcentual de las opciones que tomaron quienes respondieron la encuesta en cada una de las proposiciones. En un continuo que va de 1 a 10 – donde 1 representa distancia, antagonismo y desconfianza, y 10 representa cercanía, cooperación y confianza –, la mayoría de las respuestas en este ítem se ubican en el tramo 1 a 5. El 69% de quienes responden si la relación entre Estado y ciudadanos es cercana o distante se ubican entre las opciones 1 a 5, respecto de si la relación es de cooperación o antagónica el 69% se ubica en el mismo tramo, y respecto de la relación es de confianza o desconfianza el 75% se ubica en el tramo señalado (Gráfico Nº2).

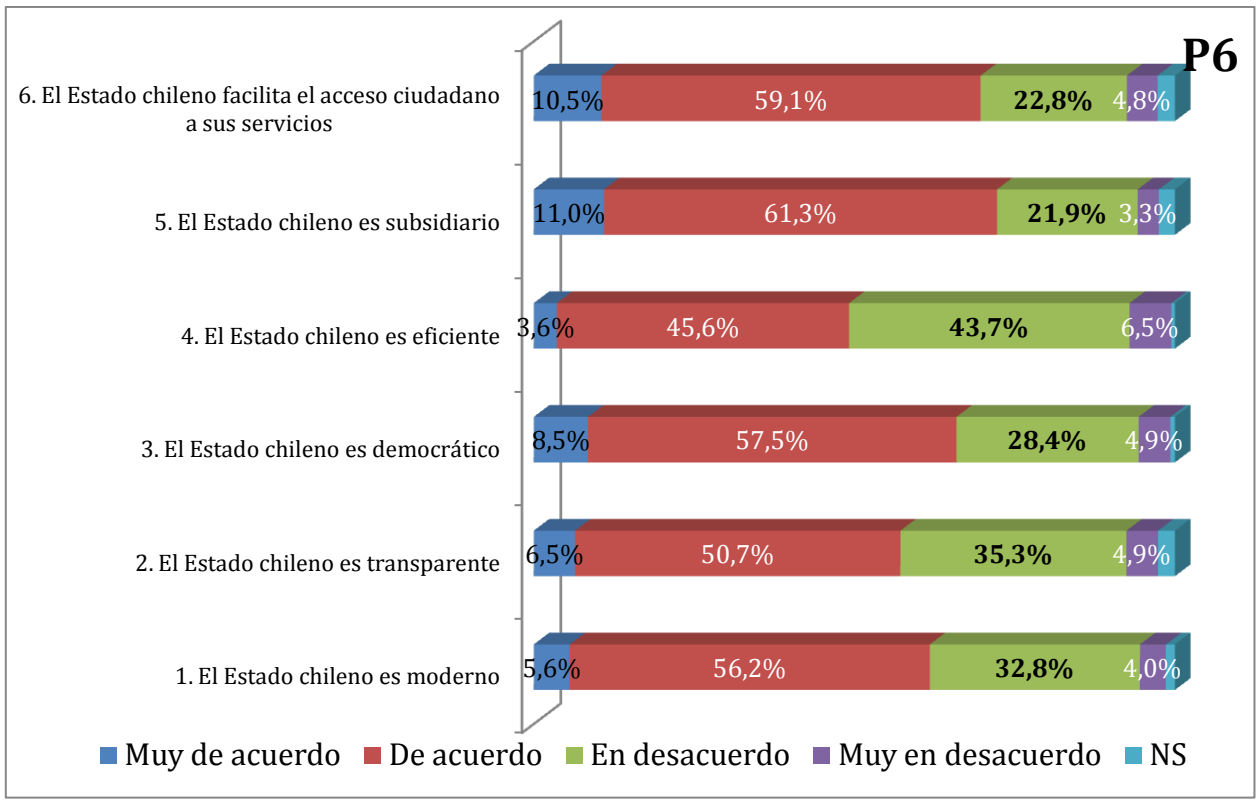
Gráfico N°2. Relación Estado – Ciudadanos



Nota: la pregunta del cuestionario es "4. En la siguiente escala de 1 a 10. **Evalúe las siguientes afirmaciones**"

Estas percepciones contrastan, sin embargo, con las que expresan acerca de las características del Estado chileno (Gráfico N°3). El 61,8% está de acuerdo o muy de acuerdo con el enunciado que el Estado chileno es moderno, el 57,2% opina que sería más bien transparente, el 65,9% está de acuerdo o muy de acuerdo con que el Estado chileno es democrático, el 72,3% opina que sería subsidiario y el 69,7% de las opiniones se ubica en el mismo tramo, indicando que facilitaría el acceso a sus servicios. Paradojalmente, las opiniones sobre la eficiencia del Estado chileno capturan un menor grado de acuerdo entre los funcionarios públicos. Sólo el 49,2% estaría de acuerdo o muy de acuerdo con esa afirmación.

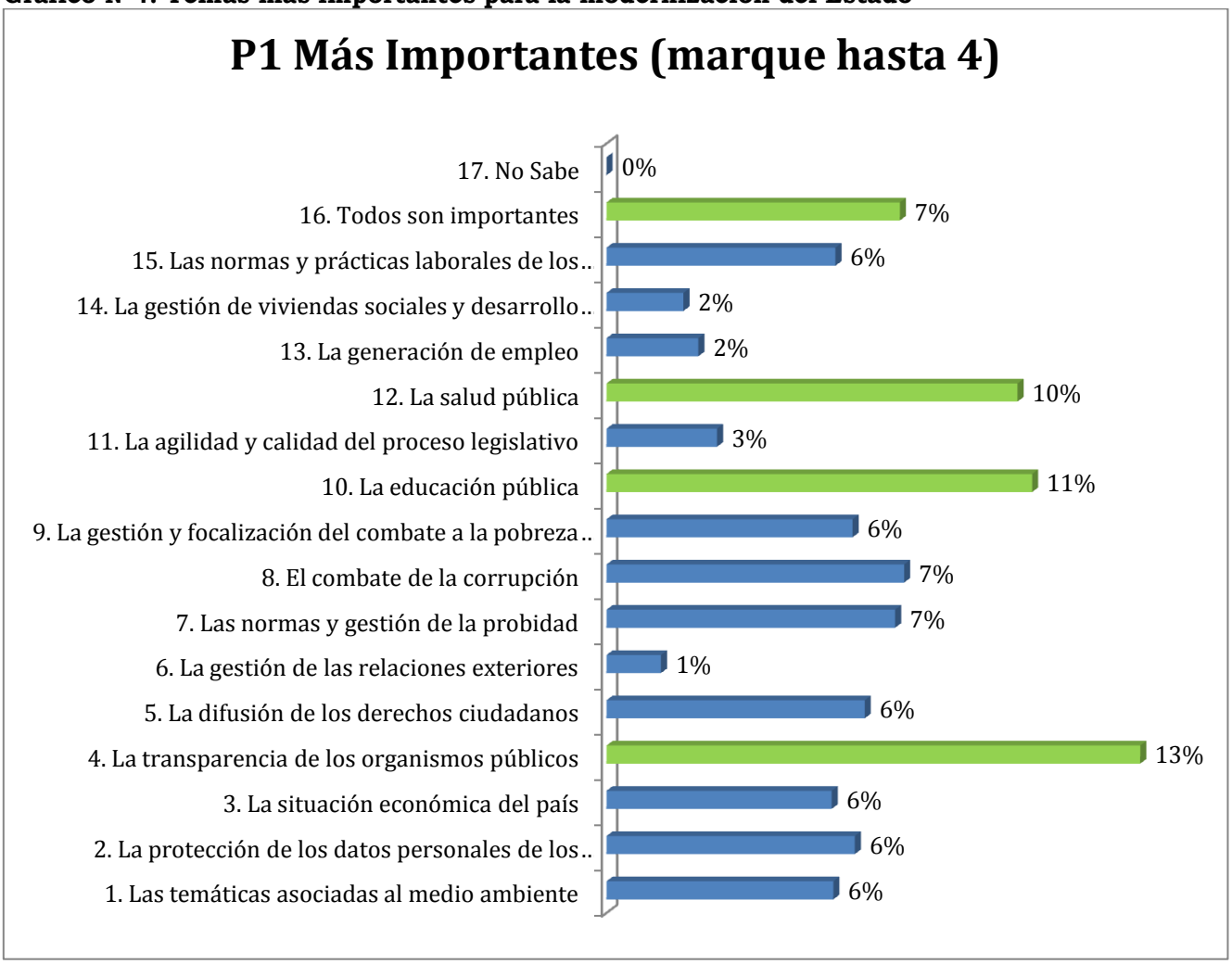
Gráfico N°3. Opiniones acerca del Estado chileno



Nota: la pregunta del cuestionario es "6. ¿Qué tan **de acuerdo** está Ud. con las siguientes afirmaciones…?"

El gráfico N° 4 recoge la suma de las opciones marcadas por quienes respondieron la encuesta y muestra que los funcionarios públicos valoran altamente la transparencia como factor modernizador del Estado, seguido por la salud pública y la educación pública. Entre las opciones menos citadas por los funcionarios encuestados, estarían la gestión de las relaciones exteriores y la gestión de las viviendas sociales.

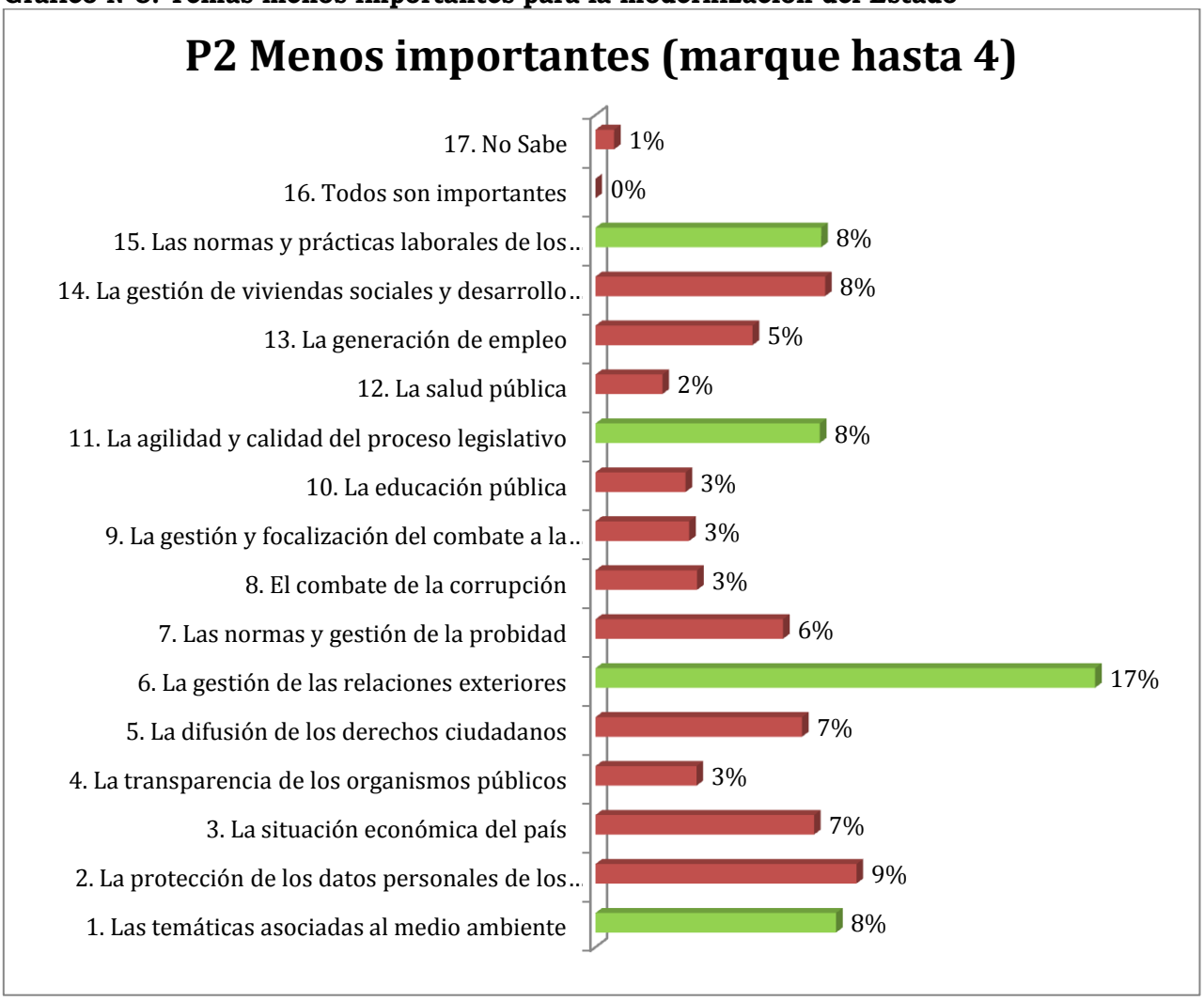
Gráfico N°4. Temas mas importantes para la modernización del Estado



Nota: la pregunta del cuestionario es "1. De la siguiente lista de temas, **a su juicio**, ¿Cuáles son los cuatro temas más importantes que contribuyen a la Modernización del Estado?"

El gráfico N°5 igualmente recoge la respuestas agregadas de los encuestados y muestra que entre los temas menos importantes para la modernización del Estado se ubicarían la gestión de las relaciones exteriores, las temáticas asociadas al medioambiente, las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos, la agilidad y calidad del proceso legislativo y la gestión de viviendas sociales y desarrollo urbano.

Gráfico N°5. Temas menos importantes para la modernización del Estado



Nota: la pregunta del cuestionario es "2. Y, **a su juicio**, ¿Cuáles son los cuatro temas **menos** importantes para la Modernización del Estado?

De acuerdo a los datos que expresan los graficos en la Sub-dimensión Democracia y Modernización del Estado, los funcionarios públicos perciben que hay un vínculo relativamente débil entre el Estado y sus ciudadano, valoran positivamente al Estado, aunque tienden a ser algo críticos acerca de la eficiencia de este, y ven a los mecanismos de transparencia como el gran modernizador del Estado.

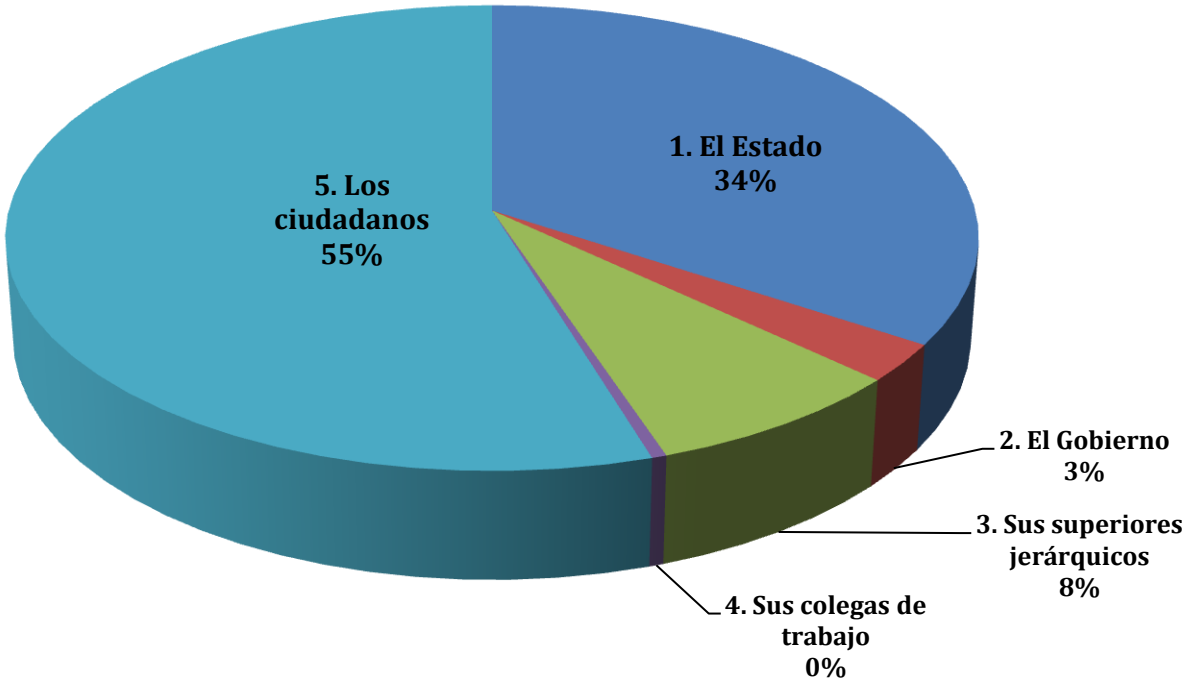
¿Cómo explicar esta paradoja? Es probable que los datos estén sugiriendo que la falta de eficiencia del Estado sea el factor que impediría una relación más cercada entre el Estado chileno y sus ciudadanos, y que

la expansión y profundización de mecanismos de transparencia podría ayudar a generar una relación más cercana entre ellos.

Por otro lado, los funcionarios públicos mayoritariamente declaran que su principal compromiso es con los ciudadanos, seguido – a distancia – de su obligación hacia el Estado.

Gráfico N°6. Compromisos y obligaciones de los funcionarios públicos

P5



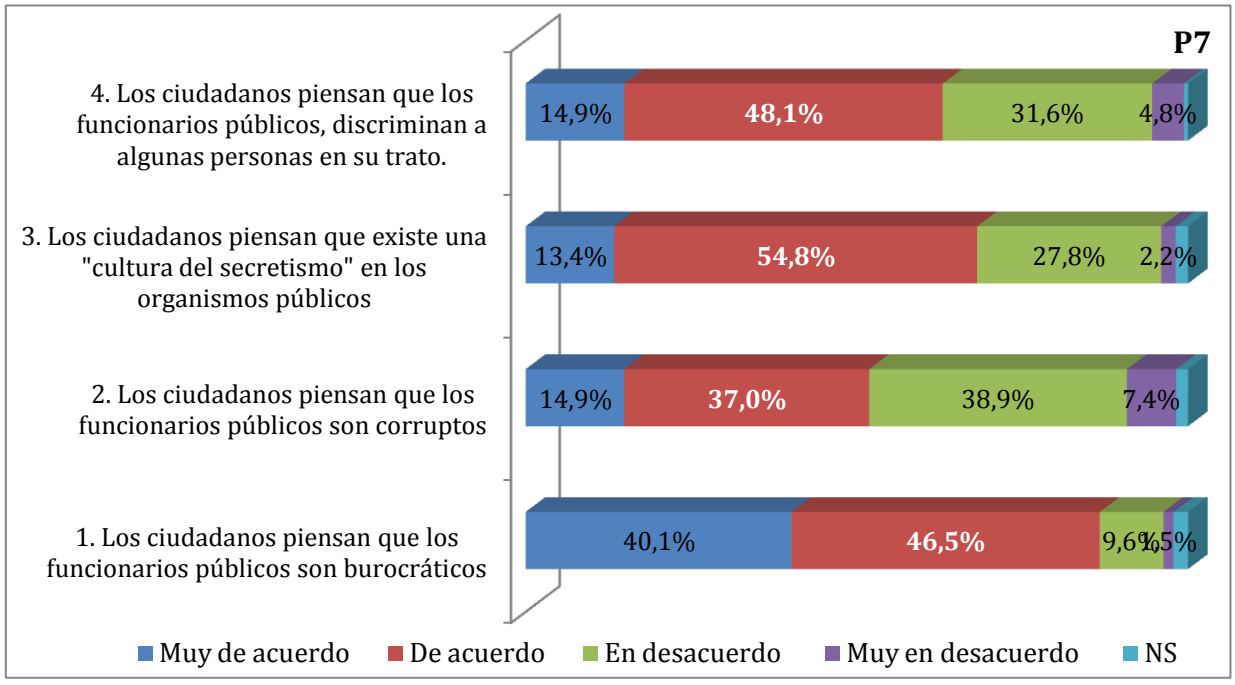
Nota: la pregunta del cuestionario es "5. A su juicio, los principales compromisos y obligaciones de un funcionario público se establecen con: **(MARQUE SÓLO UNA)"**

Los encuestados reconocen que los ciudadanos expresan juicios críticos a su accionar (Gráfico N°7). El 86,7% expresa estar de acuerdo o muy de acuerdo con el hecho que los ciudadanos piensan que ellos son burocráticos, el 68,2% se ubica en el mismo tramo respecto del pensamiento ciudadano que habría una cultura del secretismo en los

organismos públicos y el 63% reconoce que los ciudadanos piensan que los funcionarios públicos discriminan en su trato a algunas personas. Sin embargo, el grado de acuerdo con la existencia de un pensamiento ciudadano respecto que los funcionarios públicos serían corruptos es mas bajo. El 51,9% estaría de acuerdo o muy de acuerdo con esa proposición.

Los datos estarían insinuando que los funcionarios públicos estarían más dispuestos a reconocer la existencia de pensamientos ciudadanos acerca de malas prácticas formales (burocracia, secretismo, discriminación), y algo menos a aquellos pensamientos que les achacan conductas ímprobas o deshonestas.

Gráfico N°7. Percepción funcionaria acerca de pensamiento ciudadano sobre ellos



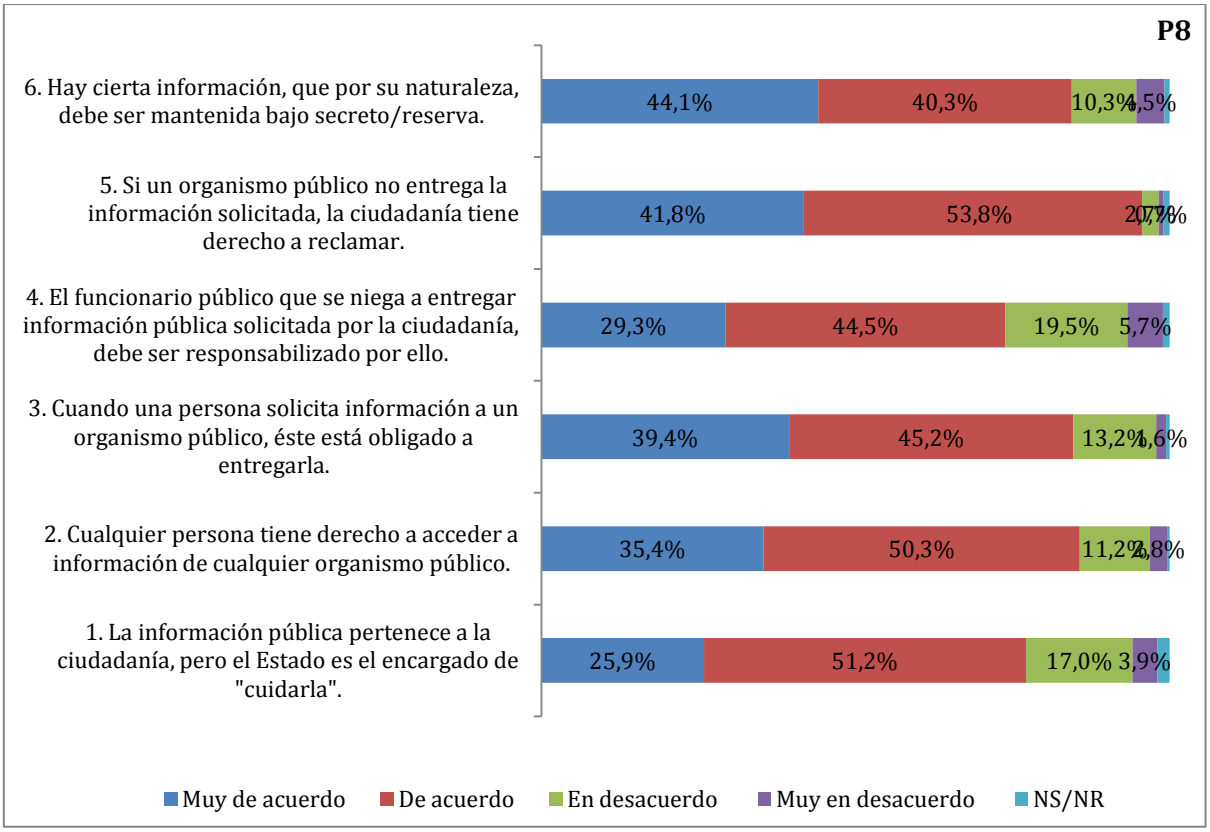
Nota: La pregunta del cuestionario es "7. ¿Qué tan **de acuerdo** está Ud. con las siguientes afirmaciones?"

Desde una perspectiva de la Sub-dimensión sentido de la función pública, los funcionarios expresan un alto compromiso con los ciudadanos y reconocen la existencia de pensamientos ciudadanos acerca de malas

prácticas funcionarias, cuestión que sería convergente con su opinión relativamente crítica acerca de eficiencia del Estado chileno.

Los juicios que los funcionarios públicos manifiestan acerca del acceso ciudadano a la información en poder de la Administración Pública es consistente con su declarado compromiso hacia los ciudadanos (Gráfico N°8).

Gráfico N°8. Percepciones funcionarías sobre el acceso a la información como un derecho



Nota: la pregunta del cuestionario es "8. Respecto a la **información** que manejan los organismos públicos ¿Qué tan de acuerdo está Ud. con las siguientes afirmaciones?"

Los datos que presenta el gráfico N°8 muestran que el 77,1% esta de acuerdo o muy de acuerdo con que la información pública pertenece a los ciudadanos y que el Estado es el encargado de cuidarla, que el 85,7% concuerda con que cualquier persona tiene derecho a acceder a la

información pública, que el 84,6% percibe que la información debe ser entregada cuando una persona la solicita, que el 73,8% opina que el funcionario que no entrega la información pública solicitada debe ser responsabilizado, que el 95,6% estima que los ciudadanos tienen derecho a reclamar cuando hay denegación de acceso a la información, aunque el 84,4% considera que hay cierta información que deber ser mantenida en reserva.

El Estudio Nacional de Transparencia 2012 (CPLT y Front Desk 2012) muestra que 89% de los encuestados percibe que un organismo público debe entregar la información que se le solicita, igual porcentaje opina que cualquier persona tiene derecho a acceder a información de un órgano público y el 87% estima que los ciudadanos tienen derecho a reclamar cuando no se les entrega la información solicitada. Es decir, tanto en funcionarios, como en ciudadanos habría un fuerte reconocimiento a que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano.

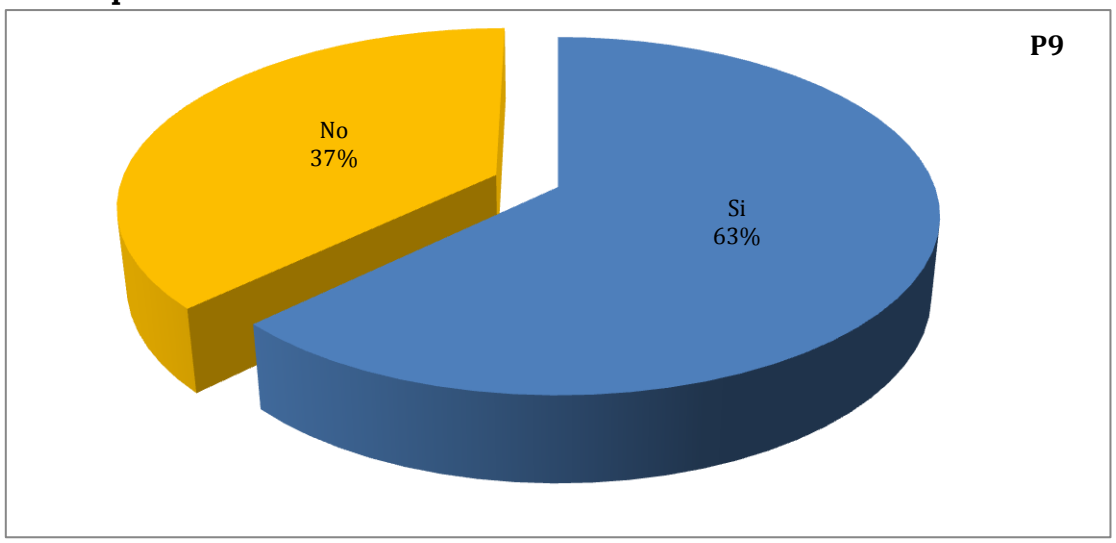
Desde el punto de vista de las Sub-dimensiones información que manejan los organismos públicos y derecho ciudadano de acceso a la información, las opiniones que expresan los funcionarios señalan que ella le pertenecería a los ciudadanos, lo que es consistente con su declarado compromiso hacia ellos y con su anhelo de transparencia como factor modernizador del Estado.

Así, basados en sus percepciones, expuestas en la encuesta, los funcionarios públicos podrían ser vistos como aliados y promotores de la transparencia en los organismos públicos chilenos.

b) Conocimiento de la Ley y del Consejo para la Transparencia

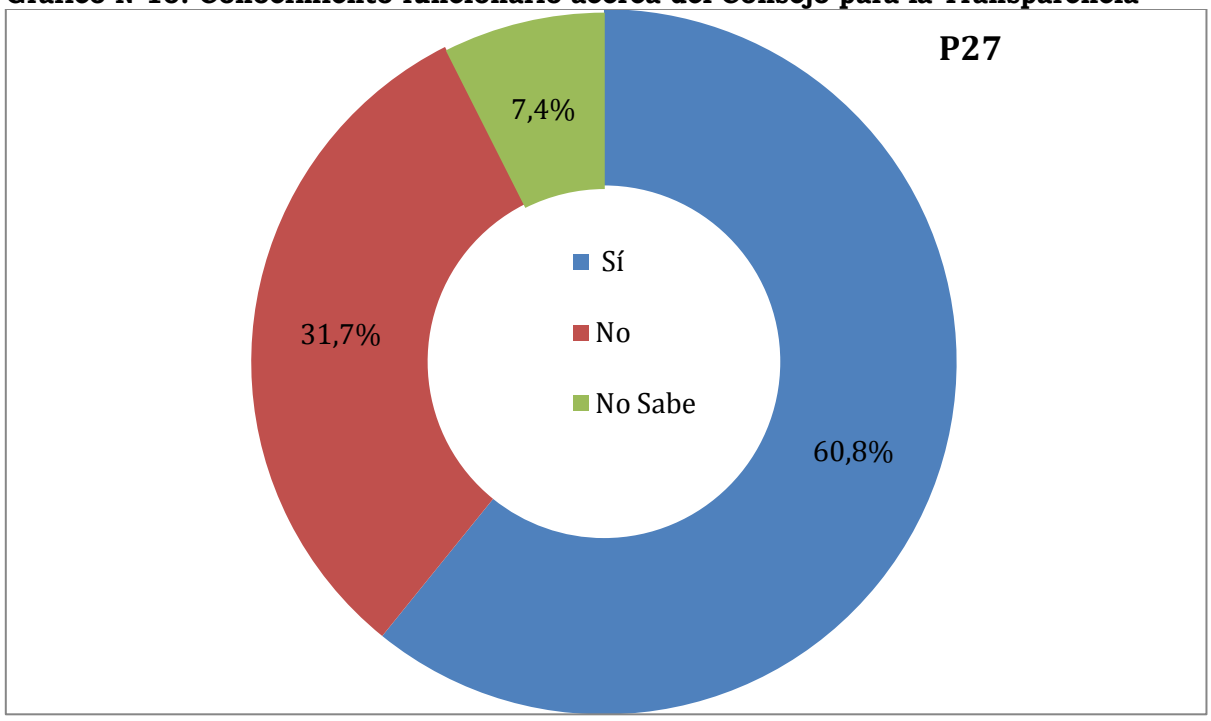
Los gráficos N°s 9, 10 y 11 en conjunto muestran que la Ley 20.285 es más conocida que el Consejo para la Transparencia para los funcionarios públicos.

Gráfico N°9. Conocimiento funcionario acerca de si existe organismo fiscalizador de la transparencia



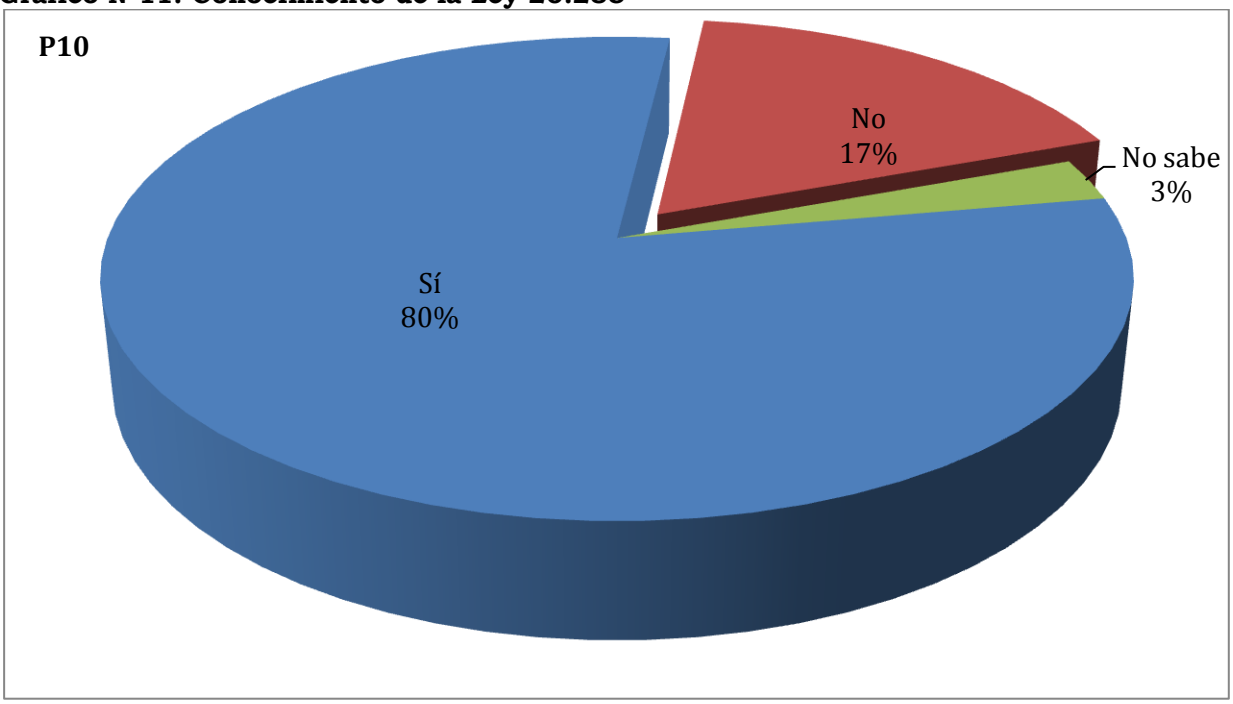
Nota: la pregunta del cuestionario es "9. ¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos **no entregan la información solicitada**?"

Gráfico N°10. Conocimiento funcionario acerca del Consejo para la Transparencia



Nota: la pregunta del cuestionario es "27. ¿Ha escuchado hablar del **Consejo para la Transparencia**?"

Gráfico N°11. Conocimiento de la Ley 20.285



Nota: la pregunta del cuestionario es "10. 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?"

Comparado con sus percepciones acerca del derecho de acceso a la información pública (Gráfico N°8), los gráficos N°s 9, 10 y 11 revelan un déficit de conocimientos de los funcionarios públicos acerca de los mecanismos regulatorios de la transparencia en el país. Uno de cada tres funcionarios no sabe que hay un organismo que fiscaliza el tema, quienes conocen al CPLT son levemente menos que quienes saben que hay un órgano fiscalizador de la transparencia y uno de cada cinco funcionarios no conoce la Ley 20.285.

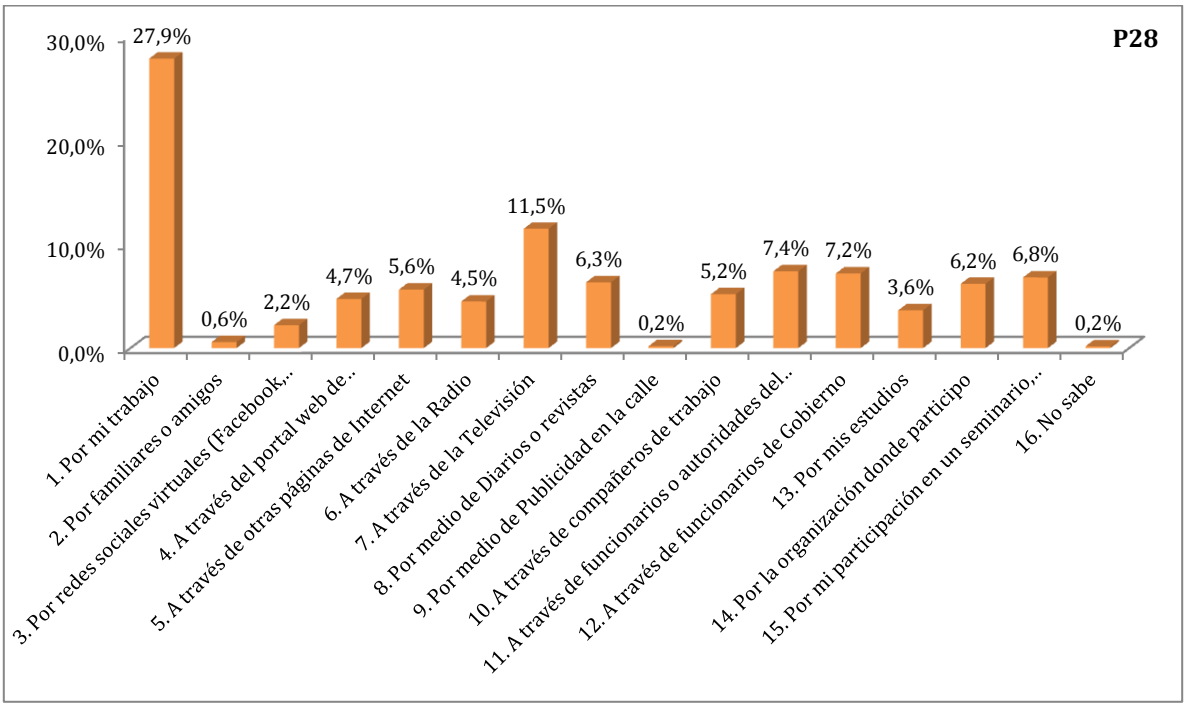
En todo caso, el conocimiento que expresan los funcionarios acerca de la Ley es notoriamente mayor que el declaran los ciudadanos, que alcanza al 11% y es también notoriamente mayor que el 12% de ciudadanos encuestados que declaran haber escuchado hablar del CPLT (CPLT y Front Desk 2012). Estas diferencias en el conocimiento acerca de la existencia de la Ley 20.285 y del CPLT se deberían al hecho que los funcionarios públicos desarrollan su labor en el seno de la administración

del Estado, que es donde los ciudadanos acuden a solicitar información, lo que les da mayor familiaridad con el tema.

Aún así, los niveles de desconocimiento de estos temas entre los funcionarios públicos es un asunto de preocupación, pues son ellos los que están en posición de orientar a los ciudadanos en sus requerimientos de información pública y, por extensión, expandir la cultura de transparencia en el país. La falta de conocimiento acabado sobre ello puede hacer más dificultoso para los ciudadanos la obtención de la información requerida.

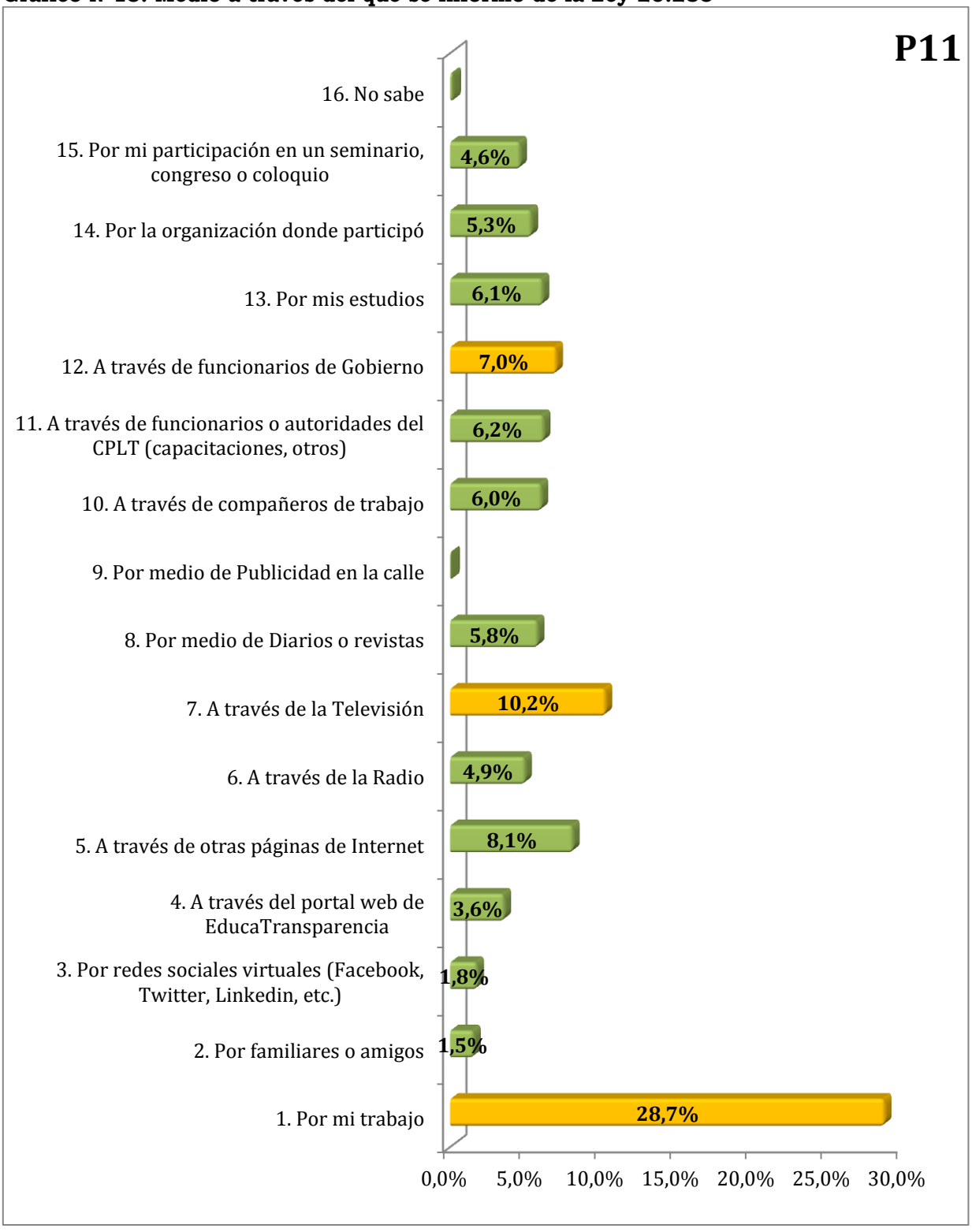
Si, conforme a sus expresiones acerca del acceso a la información pública, ellos aparecen como promotores de la transparencia en sus respectivos organismos, sería dable esperar mayores niveles de conocimiento de la ley, del CPLT y de los mecanismos de promoción de la transparencia en el país, dada su ubicación al interior del aparato administrativo del Estado.

Gráfico N°12. Medio a través del que se informo del CPLT



Nota: la pregunta del cuestionario es "28. ¿A través de qué medios supo del Consejo para la Transparencia? (**MARQUE TODAS LAS QUE CORRESPONDA**)"

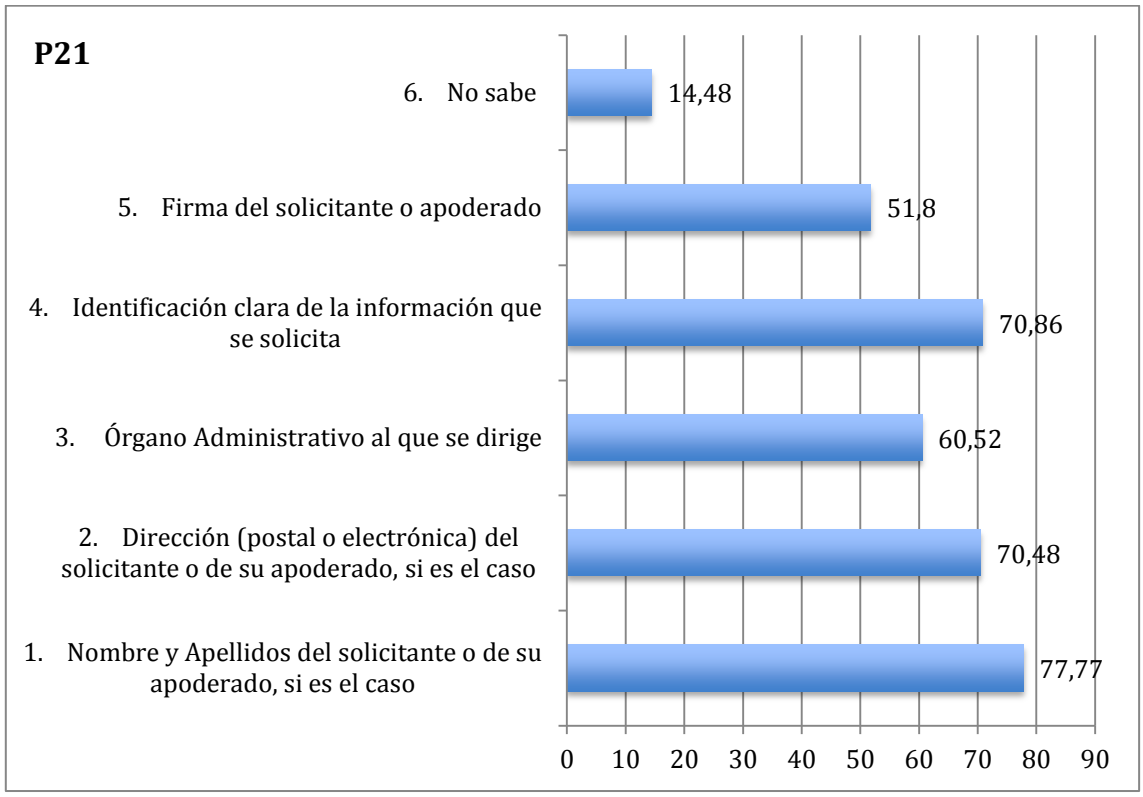
Gráfico N°13. Medio a través del que se informó de la Ley 20.285



Nota: la pregunta del cuestionario es "11. ¿A través de qué **medios** se informó sobre la **Ley de Transparencia**? **(MARQUE TODAS LAS QUE CORRESPONDA)**

Asimismo, las formas más recurrentes de enterarse de la existencia del CPLT y de la ley 20.285 han sido la propia función desempeñada, la televisión y los funcionarios de gobierno (Gráficos N°s 12 y 13).

Gráfico N°14. Conocimiento de datos requeridos para solicitud información

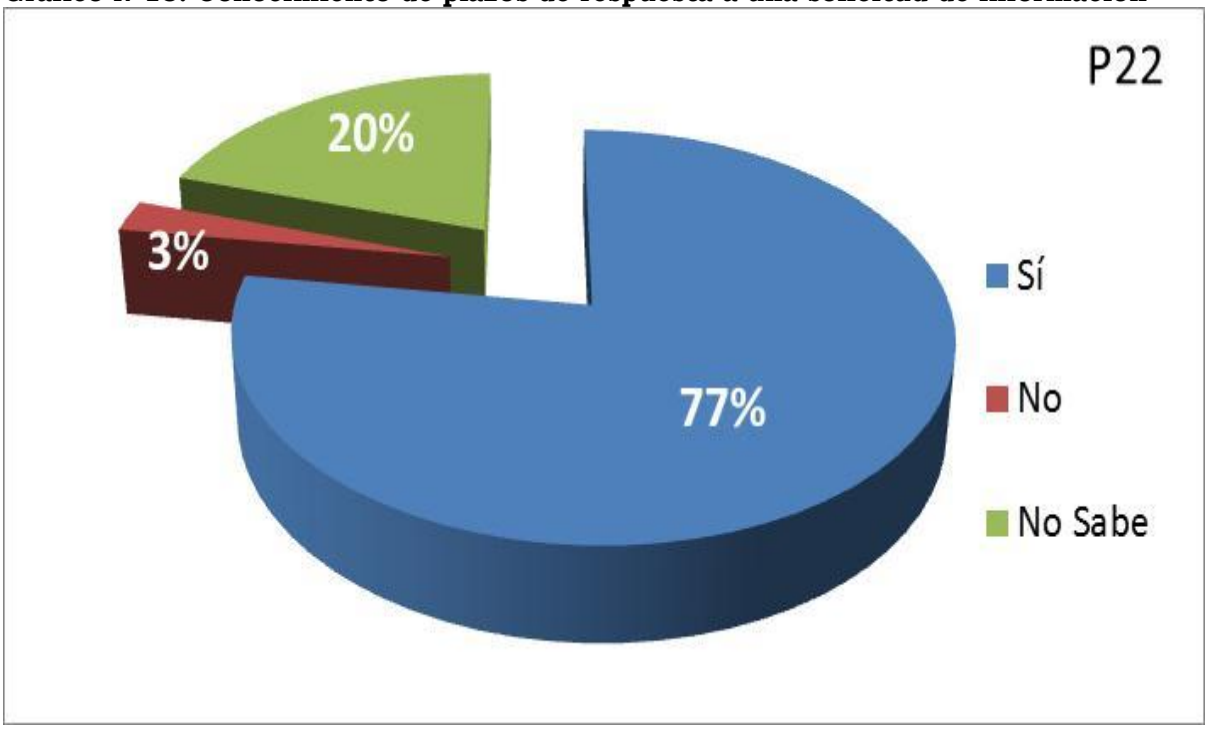


Nota: la pregunta del cuestionario es "21. ¿Sabe Ud. qué información se pide ingresar a los ciudadanos, en cualquier organismo público, para poder realizar una solicitud de información?"

El Gráfico N°14 muestra el conocimiento que los funcionarios declaran acerca de los datos requeridos para efectuar una solicitud de información. Los ítems sobre los que los funcionarios declaran tener mayor conocimiento son sobre los datos de identificación del solicitante, la información que se solicita, la dirección del solicitante o su apoderado y el órgano administrativo al que se dirige. Aunque la mayoría expresa conocer estos requerimientos y sólo un 14,5% optó por la alternativa no sabe, uno de cada cuatro funcionarios no sabe que debe incluir el nombre y apellido

del solicitante o su apoderado, uno de cada tres no sabe que hay que indicar una dirección, el 40% no indicó que hay que especificar el órgano administrativo al que se le solicita la información y prácticamente la mitad no sabe que hay que firmar la solicitud. Asimismo, uno de cada cuatro funcionarios desconoce que hay un plazo de respuesta a una solicitud de información pública (Gráfico N°15), aunque su conocimiento de estos plazos es mayor que el presentan los ciudadanos (CPLT y Front Desk 2012: 53)[3], acaso por ser parte de la Administración Pública, que es donde se tramitan estas solicitudes. Aunque una mayoría de funcionarios declara conocer aspectos de las solicitudes de información, hay una numerosa minoría de ellos que declara desconocimiento.

Gráfico N°15. Conocimiento de plazos de respuesta a una solicitud de información

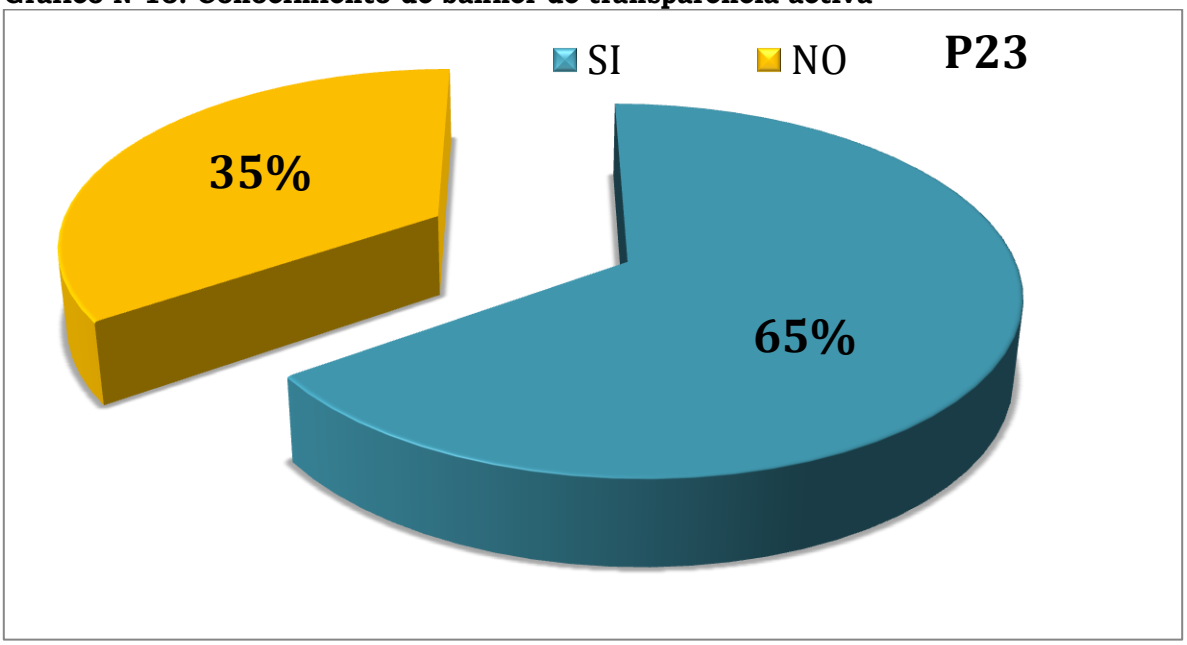


Nota: la pregunta del cuestionario es "22. ¿Los organismos públicos tienen un **plazo** determinado para dar respuesta a una solicitud?"

[3] El citado estudio señala que el 37% de los ciudadanos encuestados responde que sabe cual es el plazo que un organismo público tiene para responder una solicitud de acceso a información pública, que 23% declara que no hay plazo y que el 40% es clasificado bajo la opción no sabe/no responde.

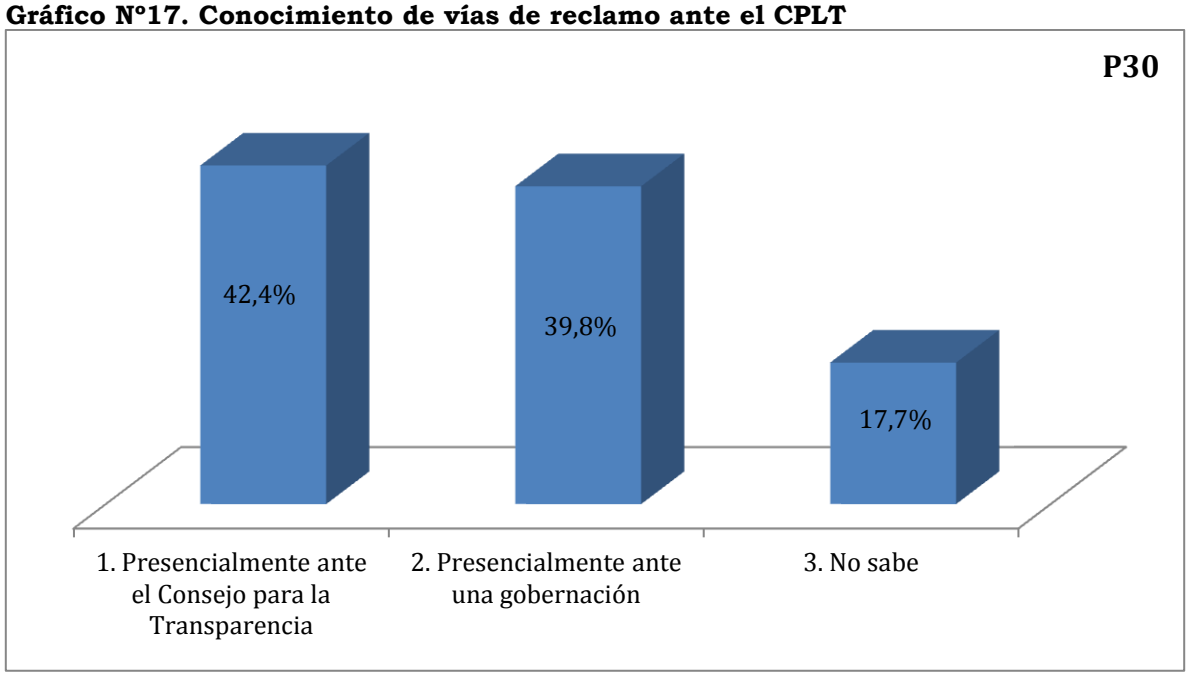
Los funcionarios tampoco expresan un acabado conocimiento de cómo acceder a la información disponible en los mecanismos de transparencia activa, la que, en todo caso, es superior al conocimiento que expresan los ciudadanos, entre los cuales sólo un 6% conoce este mecanismo (CPLT y Front Desk 2012: 60). Uno de cada tres funcionarios públicos no sabe que existen banners en los sitios web de los organismos públicos a través de los cuales es posible acceder a información que, de acuerdo a la ley 20.285, es catalogada como propia de la transparencia activa.

Gráfico N°16. Conocimiento de banner de transparencia activa



Nota: la pregunta del cuestionario es "23. ¿Sabía Ud. que existe una sección de los sitios web de los organismos públicos llamada "Transparencia Activa" / "Gobierno Transparente" /"Ley 20.285"?"

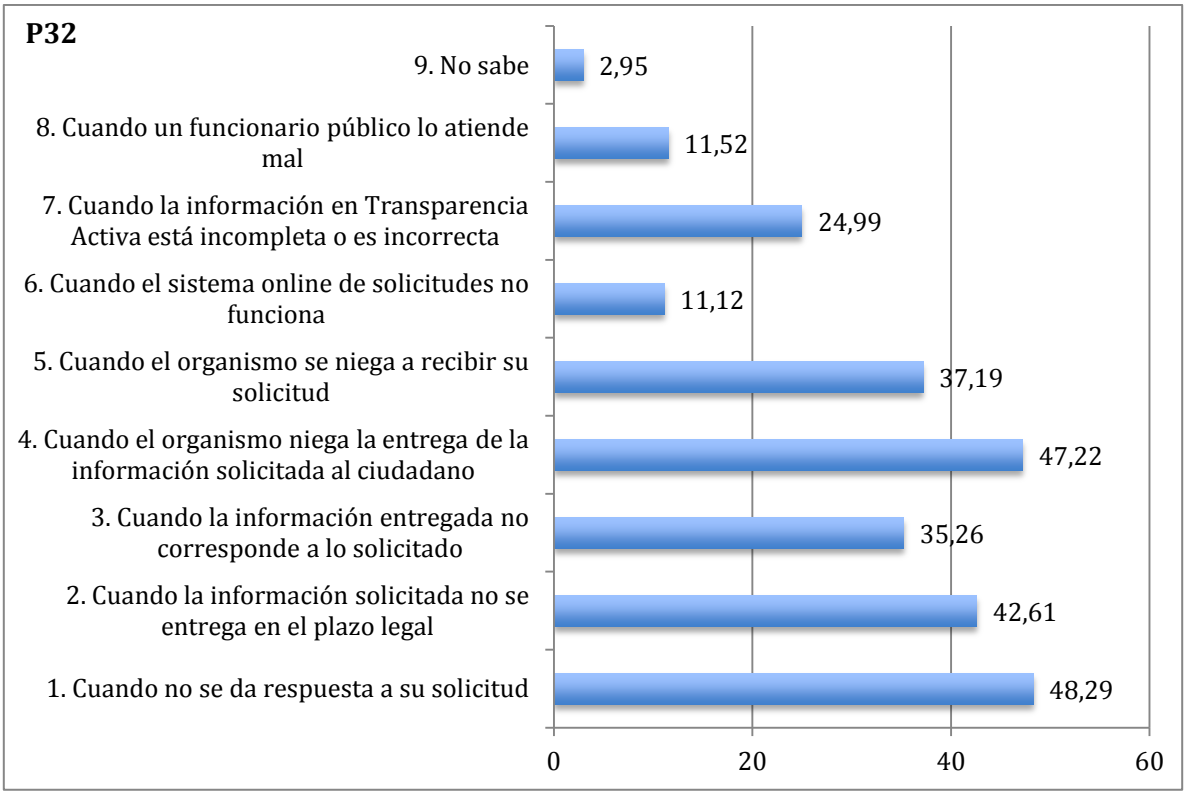
Gráfico N°17. Conocimiento de vías de reclamo ante el CPLT



Nota: la pregunta del cuestionario es "30. ¿Sabe Ud. cuáles son las **vías** a través de los cuales se puede presentar un reclamo o amparo ante el Consejo para la Transparencia? (**MARCAR TODAS LAS QUE CORRESPONDA**)"

Pudiendo marcar todas las que correspondiere, el 42,4% de quienes responden se inclina por señalar que la presentación de un reclamo debe hacerse presencialmente ante el CPLT, el 39,8% señaló que debía hacerse ante una Gobernación.

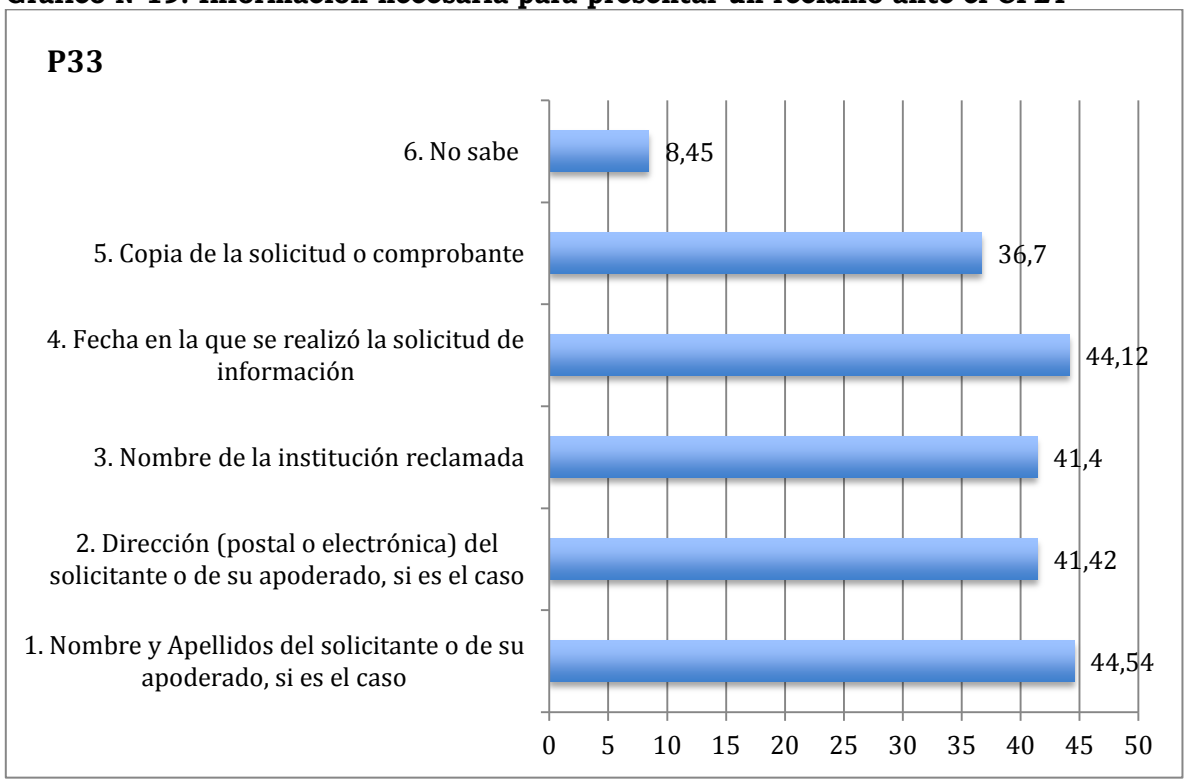
Gráfico N°18. Percepción funcionaria acerca de situaciones para recurrir ante el CPLT



Nota: la pregunta del cuestionario es "32. ¿Ante qué situaciones o faltas de un organismo público, un ciudadano puede presentar un reclamo ante el Consejo para la Transparencia?"

Respecto de las causales por las cuales recurrir al CPLT, pudiendo marcar todas las que correspondiere, los funcionarios muestran que mayoritariamente no tienen un conocimiento extendido acerca de las causales para recurrir al CPLT. Ninguno de los ítems incorporados en esta pregunta es elegido por al menos la mitad de los funcionarios. En todo caso, el conocimiento funcionario es mayor que el de los ciudadanos acerca de estas materias, por las razones ya anotadas precedentemente – de trabajar en el seno de la administración pública, donde estos requerimientos son procesados.

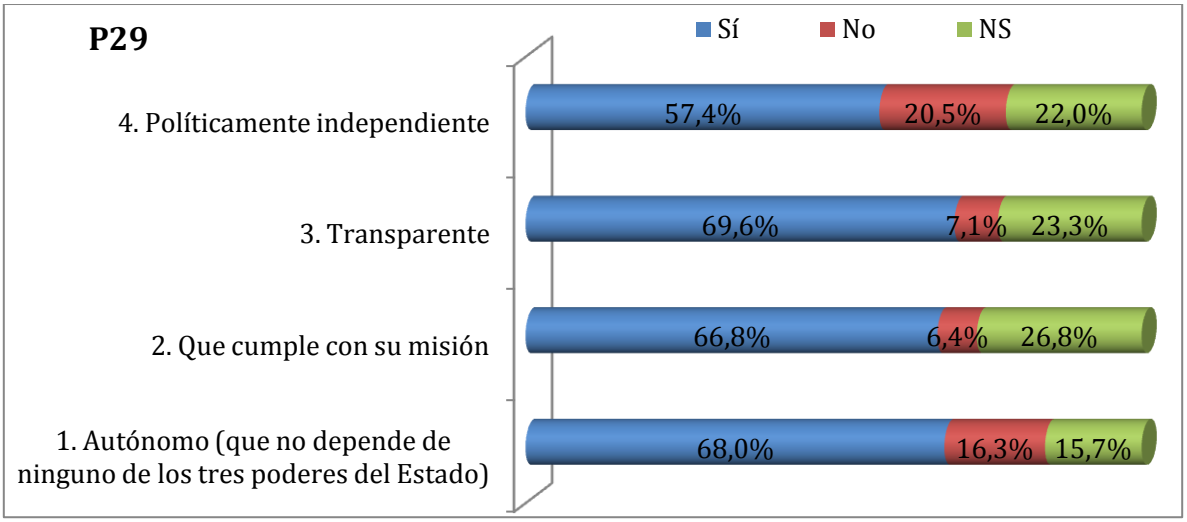
Gráfico N°19. Información necesaria para presentar un reclamo ante el CPLT



Nota: la pregunta del cuestionario es "33. ¿Sabe Ud. qué información es necesario presentar para ingresar un **reclamo o amparo** frente al Consejo para la Transparencia?"

En el caso de la información necesaria para presentar un reclamo ante el CPLT, se da una situación similar a aquella referida a la identificación de la causales para recurrir ante el CPLT: pudiendo marcar todas las que correspondiere, ninguna de las opciones marcadas logra alcanzar, al menos, la mitad de las elecciones de los funcionarios. Al igual que en el caso anterior, las respuestas a esta pregunta enfatiza que entre los funcionarios no hay un extendido conocimiento acerca de la información que se requiere para presentar un reclamo o amparo ante el CPLT.

Gráfico N°20. Conocimiento y percepción funcionaria sobre el CPLT



Nota: la pregunta del cuestionario es "29. ¿Diría usted que el Consejo para la Transparencia es un organismo?: "

Los datos que muestra el gráfico N°20 reflejan dudas en los funcionarios públicos acerca de la independencia política del CPLT y muestran que uno de cada tres empleados públicos no ha alcanzado una convicción acerca de su autonomía, de si cumple con su misión y de su propia transparencia. Ello es consistente con lo que expresan los Gráficos N°s 14, 15, 16, 17, 18 y 19, y refleja un conocimiento limitado de los funcionarios públicos acerca del CPLT y de su accionar.

La percepción que expresan los funcionarios públicos es más favorable hacia el CPLT de la que expresan los ciudadanos, quienes en los cuatro ítems consultados señalan menores niveles de acuerdo con las proposiciones[4]. Ello es consistente con el hecho previamente expuesto, que los funcionarios presentan un mayor conocimiento que los ciudadanos acerca de los temas de transparencia, aún con lo ya anotado acerca del limitado conocimiento funcionario sobre estos asuntos.

Visto en perspectiva, lo que están mostrando los datos es que, desde un punto de vista de la dimensión conocimiento de la ley y del CPLT, los

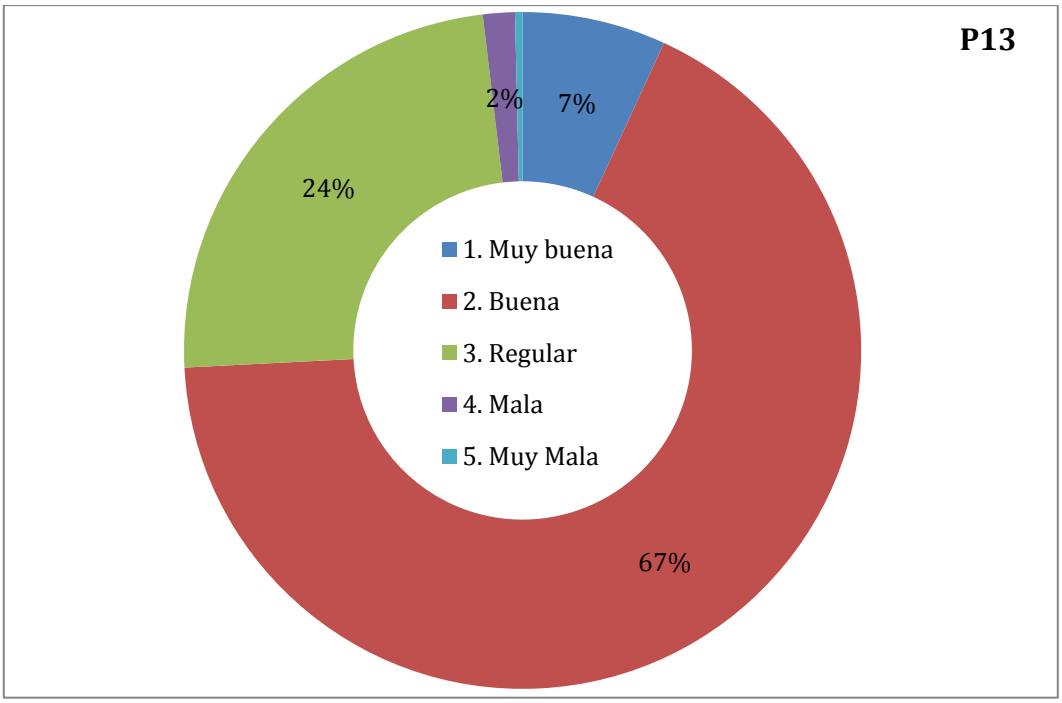
[4] El estudio CPLT y Front Desk (2012: 72) indica que el 38% de los encuestados afirma que el CPLT es políticamente independiente, el 53% expresa que es transparente, el 61% señala que cumple su misión y el 39% piensa que es autónomo.

funcionarios públicos no presentan un dominio acabado acerca de los mecanismos de transparencia existentes en el país, ya sea los de la ley o acerca de la labor del propio CPLT.

Dada la notoria percepción de los funcionarios públicos a favor de la transparencia (Gráfico N°8) y de su compromiso con los ciudadanos (Gráfico N°6), los datos de los Gráficos N°s 14, 15, 16, 17, 18 y 19 sugieren la necesidad de una intervención activa del CPLT y/o el Estado, en términos de capacitación acerca de la Ley 20.285, las funciones del CPLT y de los mecanismos de transparencia existentes en el país. Ello llevaría a que la transparencia se promoviera desde el mismo seno de la administración del Estado e implicaría que ellos pudieran transformarse en activos promotores del acceso a la información pública en sus respectivos organismos.

c) Valoración del derecho de acceso a la información

Gráfico N°21. Valoración de la Ley 20.285



Nota: la pregunta del cuestionario es "13. ¿Cuál es su evaluación sobre la existencia de **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** en Chile**?**

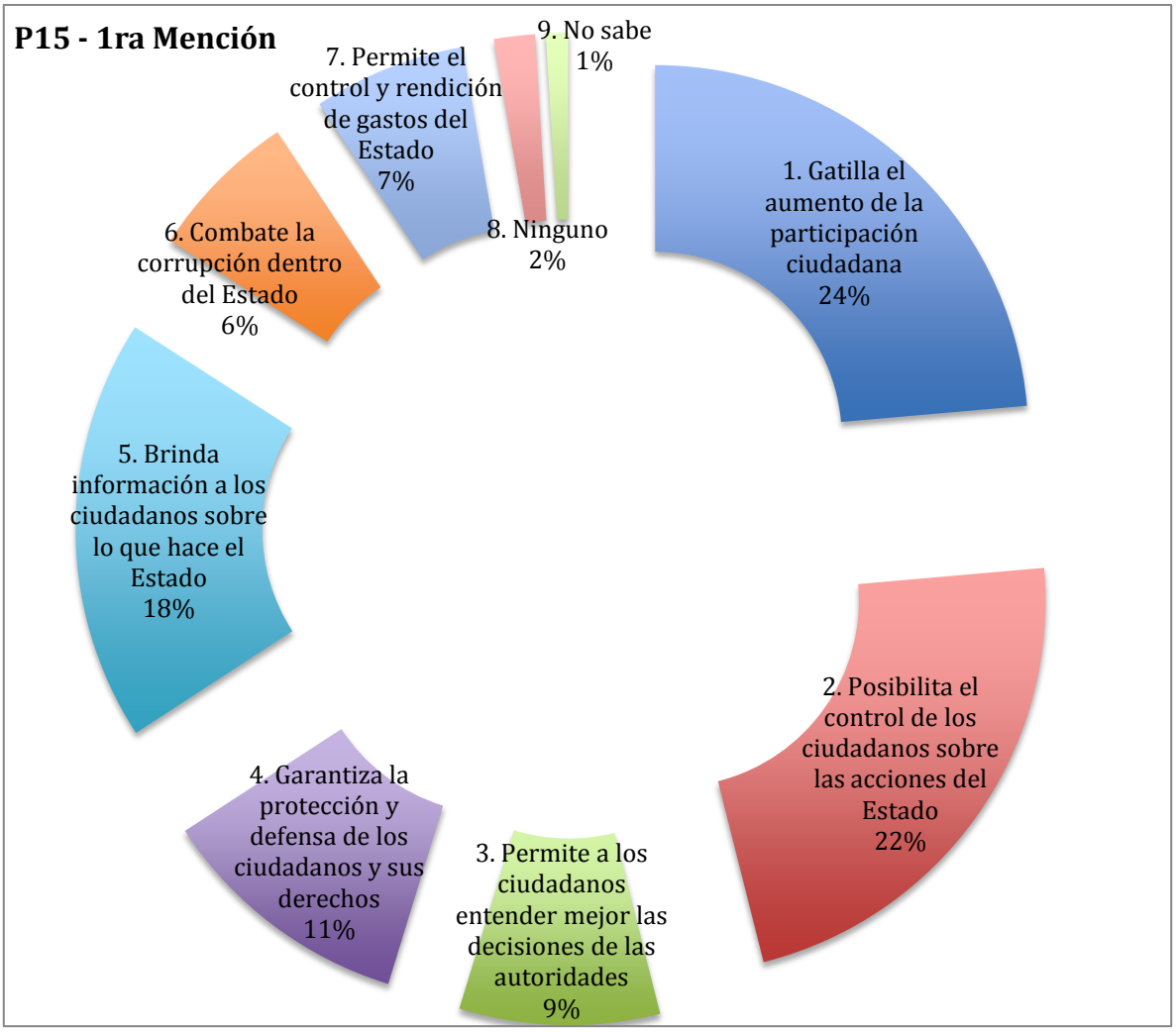
El gráfico Nº 21 expresa que el 74% de quienes responden considera que la ley es buena o muy buena, en tanto el 23% la considera regular y para el 1,88% restante la ley es mala o muy mala.

Estos datos, son por un lado, consistentes con la percepción favorable de los funcionarios públicos hacia la transparencia, con percibir a la transparencia como un mecanismo principal de modernización del Estado y con su declarado compromiso con los ciudadanos. Pero, por otro lado, la valoración de la ley que expresan los funcionarios no es congruente con el conocimiento que expresan de la Ley, del CPLT y de los mecanismos de transparencia existentes en el país.

Tabla Nº2. Percepción funcionaria acerca de los beneficios que la Ley 20.285 ha aportado al país.

	1º mención	2º mención	3º mención
1. Gatilla el aumento de la participación ciudadana	23,6%	7,7%	11,6%
2. Posibilita el control de los ciudadanos sobre las acciones del Estado	22,5%	16,0%	10,1%
3. Permite a los ciudadanos entender mejor las decisiones de las autoridades	8,7%	14,3%	13,5%
4. Garantiza la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos	11,1%	20,9%	9,2%
5. Brinda información a los ciudadanos sobre lo que hace el Estado	18,3%	15,8%	17,9%
6. Combate la corrupción dentro del Estado	6,5%	13,3%	11,5%
7. Permite el control y rendición de gastos del Estado	6,6%	9,8%	19,7%
8. Ninguno	1,8%	1,3%	4,3%
9. No sabe	1,0%	1,0%	2,2%
	100,0%	100,0%	100,0%

Gráfico N°22. Percepción funcionaria acerca de los beneficios que la Ley 20.285 ha aportado al país (1ra Mención)



Nota: la pregunta del cuestionario es "15. En su opinión, ¿cuáles son los **tres principales beneficios** que la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** le aporta **al país**? (REGISTRAR 3 MENCIONES EN ORDEN DE IMPORTANCIA).

La tabla N°2 y el Gráfico N°22 dan cuenta que los funcionarios públicos perciben que el principal beneficio que brinda la Ley 20.285 es generar una relación más horizontal entre el Estado y los ciudadanos. La suma, en primera mención, de los ítems "gatilla en aumento de la participación ciudadana", "posibilita el control ciudadano sobre las acciones del Estado", "brinda información a los ciudadanos acerca de lo que hace el Estado" y "garantiza la protección y defensa de los derechos

ciudadanos" (frente al Estado) representa un 75,4% de las menciones. Otros ítems, como la comprensión de las decisiones de las autoridades, el combate a la corrupción o la rendición de cuentas, suman proporciones menores de preferencias en primera mención.

Es interesante anotar que la percepción que la ley favorece el combate a la corrupción anota bajas preferencias en primera mención y, aún, en segunda y tercera mención. Ello, unido a lo señalado en el párrafo anterior, refuerza la idea que la Ley 20.285 se estableció en Chile con una orientación de satisfacer un derecho de tercera generación, antes que como una estrategia de combate a la corrupción, acaso por los bajos niveles de percepción de corrupción que muestra el país (Olavarría 2012: 13).

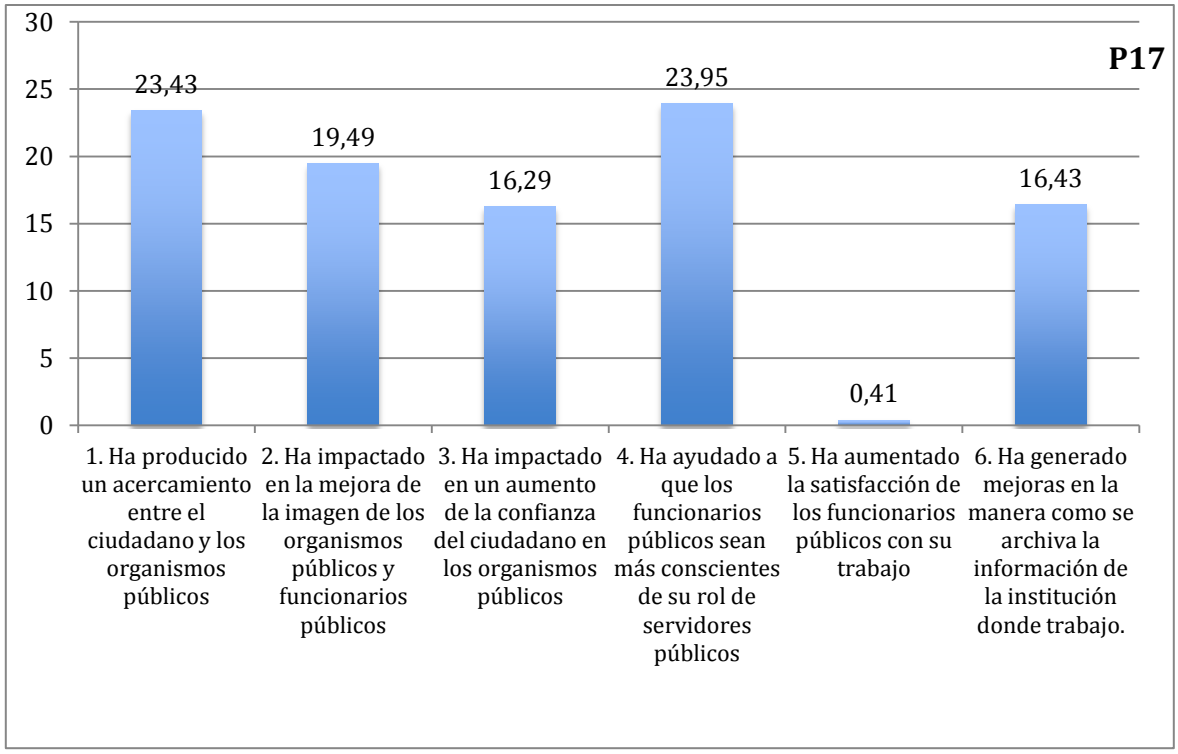
El Estudio Nacional de Transparencia 2012 (CPLT y Front Desk 2012: 49) consulta los mismos temas a los ciudadanos. La tabla Nº3, en la columna "Funcionarios" replica el modo de cálculo que se establece en el estudio mencionado para identificar la percepción ciudadana sobre los beneficios de la Ley 20.285 para el país (columna "Ciudadanos"). El estudio en referencia recoge el "agregado de las tres menciones de cada individuo entrevistado".

Tabla Nº3. Percepción funcionaria vs. ciudadana acerca de los beneficios que la Ley 20.285 ha aportado al país.

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

Siguiendo el mismo método de identificación de las percepciones, que se expresan en el estudio CPLT y Front Desk (2012) se tiene que los funcionarios exponen una mejor percepción acerca de los beneficios de la Ley 20.285 que los ciudadanos, excepto en lo referido al combate a la corrupción dentro del Estado.

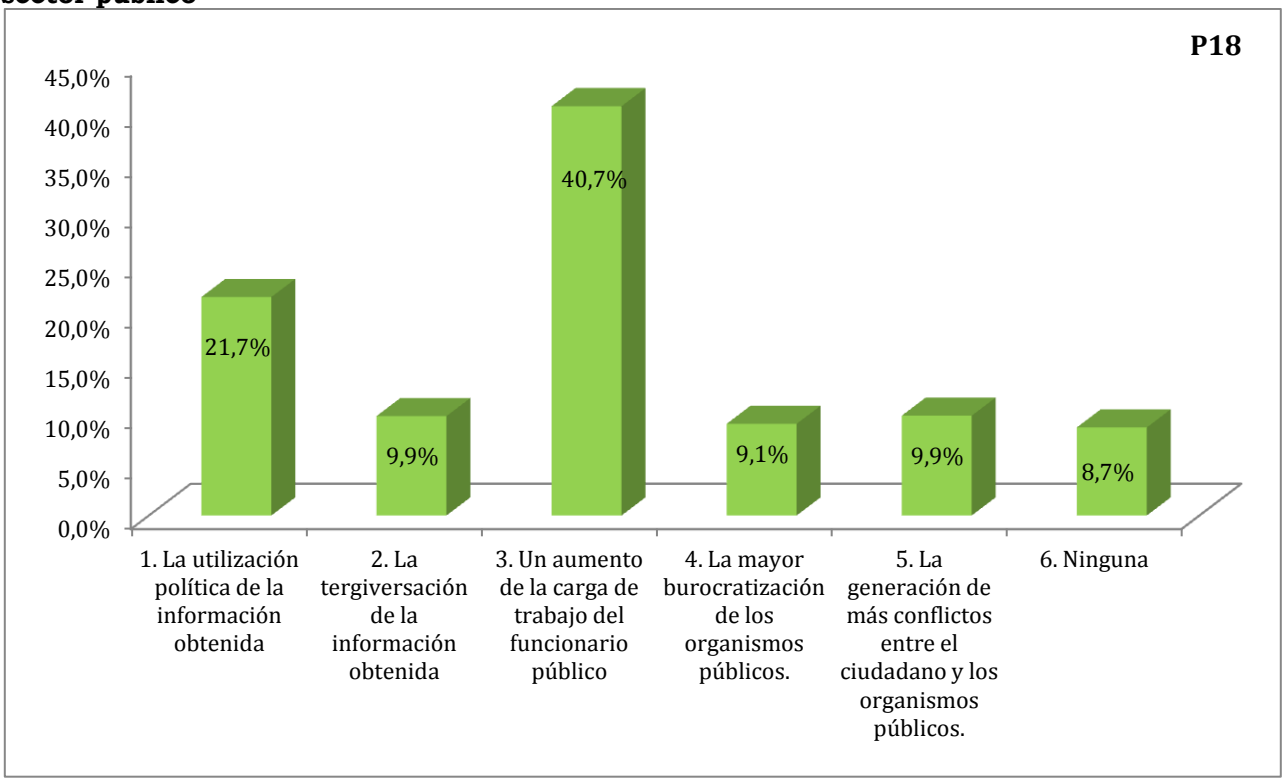
Gráfico N°23. Percepción funcionaria sobre beneficios que la Ley 20.285 ha aportado al sector público (% de cada opción)



Nota: la pregunta del cuestionario es "17. La implementación de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** ha tenido como **principal beneficio** para el **sector público** (**MARCAR SÓLO UNA ALTERNATIVA**):"

Entre los beneficios que la ley reporta al sector público, quienes responden escogen mayoritariamente opciones que tienden a generar una relación mas horizontal entre los ciudadanos y el Estado, lo que es consistente con lo que recoge la tabla N°2 y el Gráfico N°22. Las opción que recoge el efecto de la implementación de la Ley sobre la satisfacción de los funcionarios con su trabajo el elegida por el 0,41% de los encuestados.

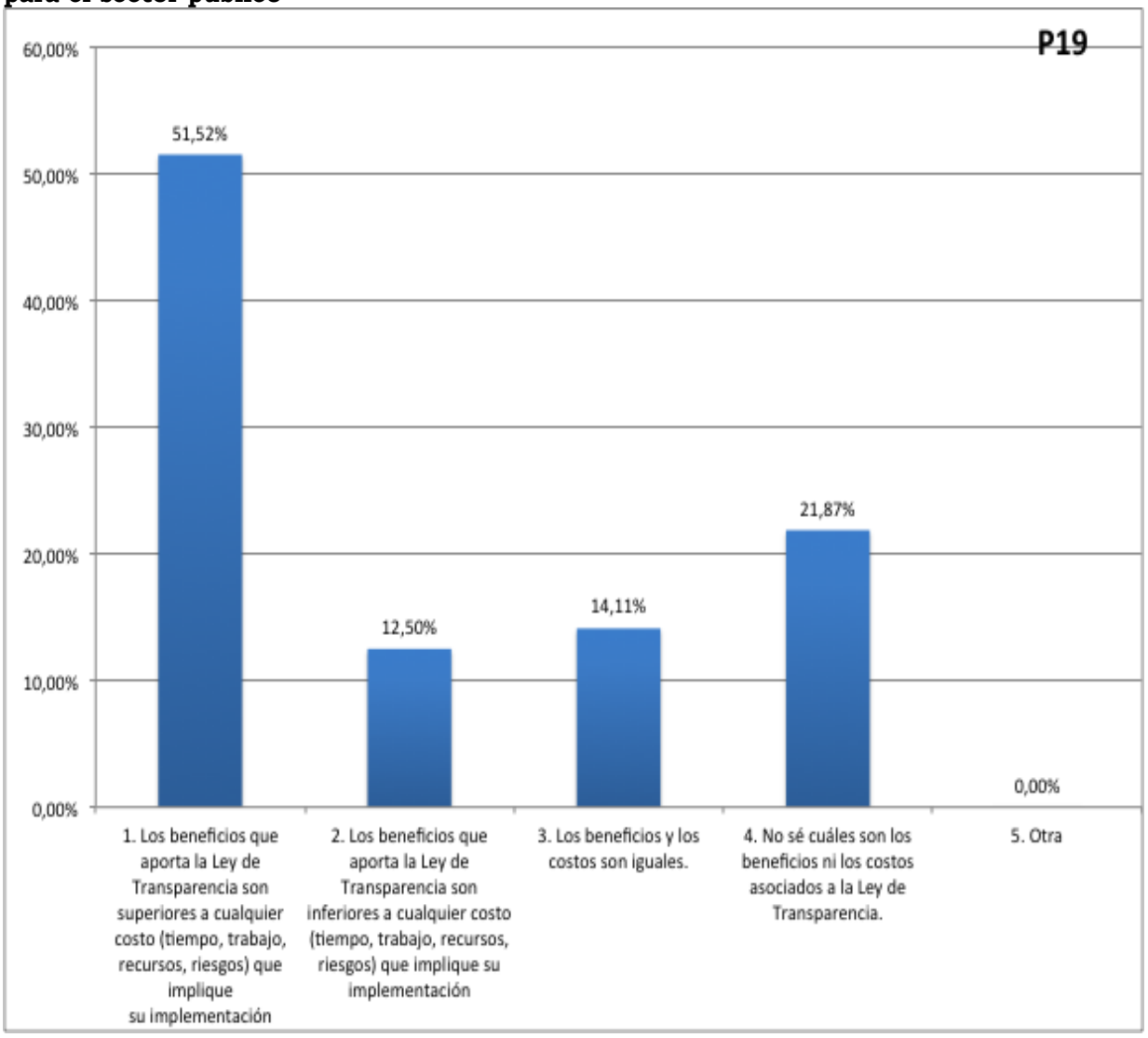
Gráfico N°24. Percepción funcionaria sobre costos de la Ley 20.285 ha tenido para el sector público



Nota: la pregunta del cuestionario es "18. La implementación de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** ha tenido como **principal costo** para el **sector público** (**MARCAR SÓLO UNA**)"

Para los funcionarios el principal costo que ha tenido la implementación de la Ley 20.285 para el sector público es un incremento en la carga de trabajo de ellos, seguido por la utilización política de la información obtenida. Sin embargo, para el 51,52% de los mismos funcionarios los beneficios que aporta la ley de transparencia son superiores a cualquier costo que implique su implementación. Aún así, uno de cada cinco funcionarios no sabe cuales son los beneficios ni los costos de poner en funcionamiento la ley, para uno de cada siete funcionarios beneficios y costos son iguales y para uno de cada ocho los costos superan los beneficios (Gráfico N°25).

Gráfico N°25. Percepción funcionaria sobre beneficios y Costos de la Ley 20.285 para el sector público



Nota: la pregunta del cuestionario es "19. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones **se identifica** más? (**MARQUE SÓLO UNA**)"

Los datos que aporta el Gráfico N°25 son coherentes con la ya expresada percepción favorable que expresan los funcionarios hacia la transparencia: aunque el principal costo que se percibe sea un aumento en la carga de trabajo hacia ellos, una mayoría está dispuesta a aceptarla. Por otro lado, también, los datos dejan ver que el tema de la falta de conocimientos acerca de la ley, del CPLT y los mecanismos de transparencia aparecen nuevamente.

El Estudio Nacional de Transparencia (CPLT y Front Desk 2012: 50) expone que, de modo similar a los funcionarios, los ciudadanos se identifican primeramente con la afirmación que indica que "los beneficios que aporta la ley de transparencia son superiores a cualquier costo que implique su implementación", seguida de la afirmación que señala "no se cuales son los beneficios ni los costos asociados a la ley de transparencia"[5].

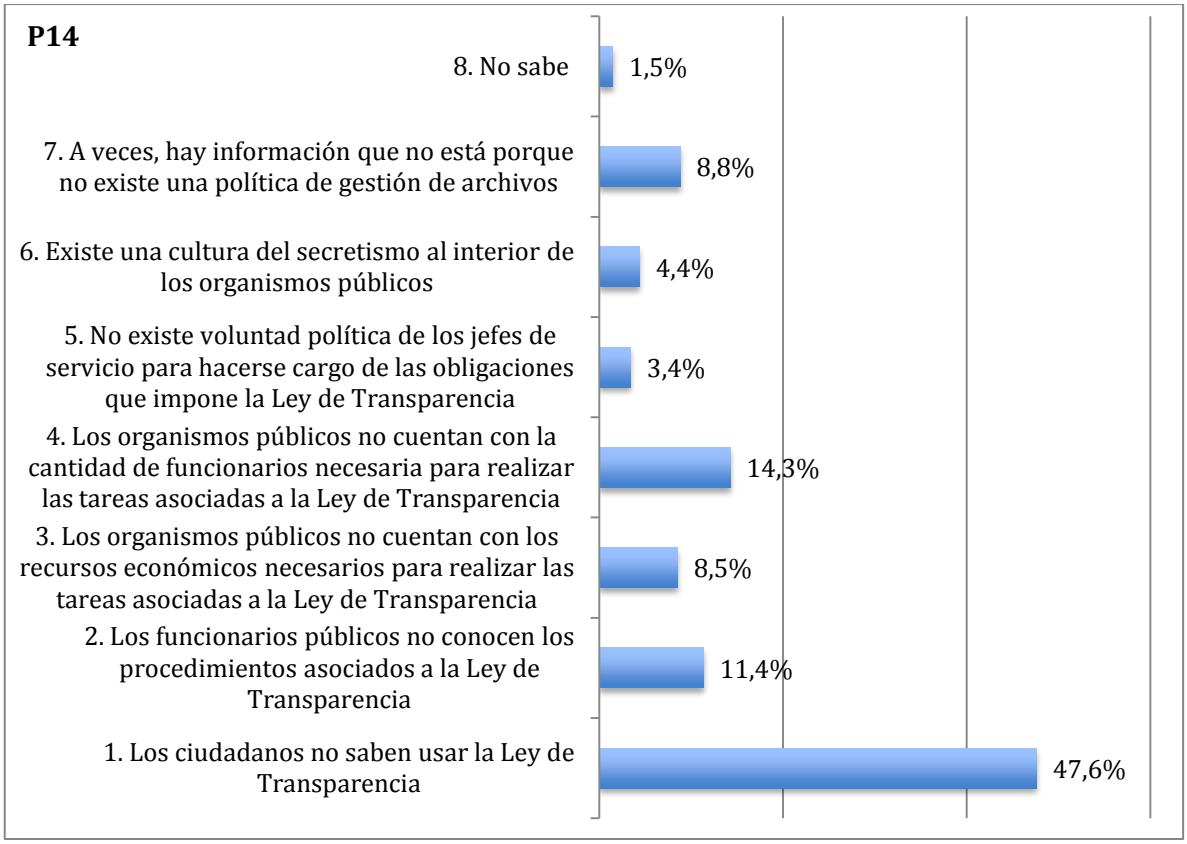
Lo anterior indicaría que tanto funcionarios como ciudadanos estarían favorablemente dispuestos a la mencionada ley, aunque sería dable una mayor difusión de ella en ambos ambientes.

Tabla N°4. Percepción de obstáculos para la implementación de la Ley 20.285

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

[5] El citado estudio expone que para el 43% de los ciudadanos encuestados los beneficios de la ley en comento son superiores a cualquier costo, para el 12% los beneficios son inferiores a los costos, para el 5% beneficios y costos son iguales, y el 38% declara no saber cuales son los beneficios y los costos.

Gráfico N°26. Percepción de obstáculos para la implementación de la Ley 20.285 (1ra. Mención)



Nota: la pregunta del cuestionario es "14. ¿Cuáles son los principales obstáculos para la correcta implementación de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**? (REGISTRAR 3 MENCIONES EN ORDEN DE IMPORTANCIA)."

De acuerdo los datos que reporta la tabla N°3 y Gráfico N°26, los funcionarios tienden a ubicar las dificultades en la implementación de la ley en que los ciudadanos no saben usar la ley y en la falta de personal. Es de notar que las menciones de dificultades que hacen referencias a problemas en los propios organismos públicos, en los funcionarios o en la cultura del secretismo reciben pocas menciones.

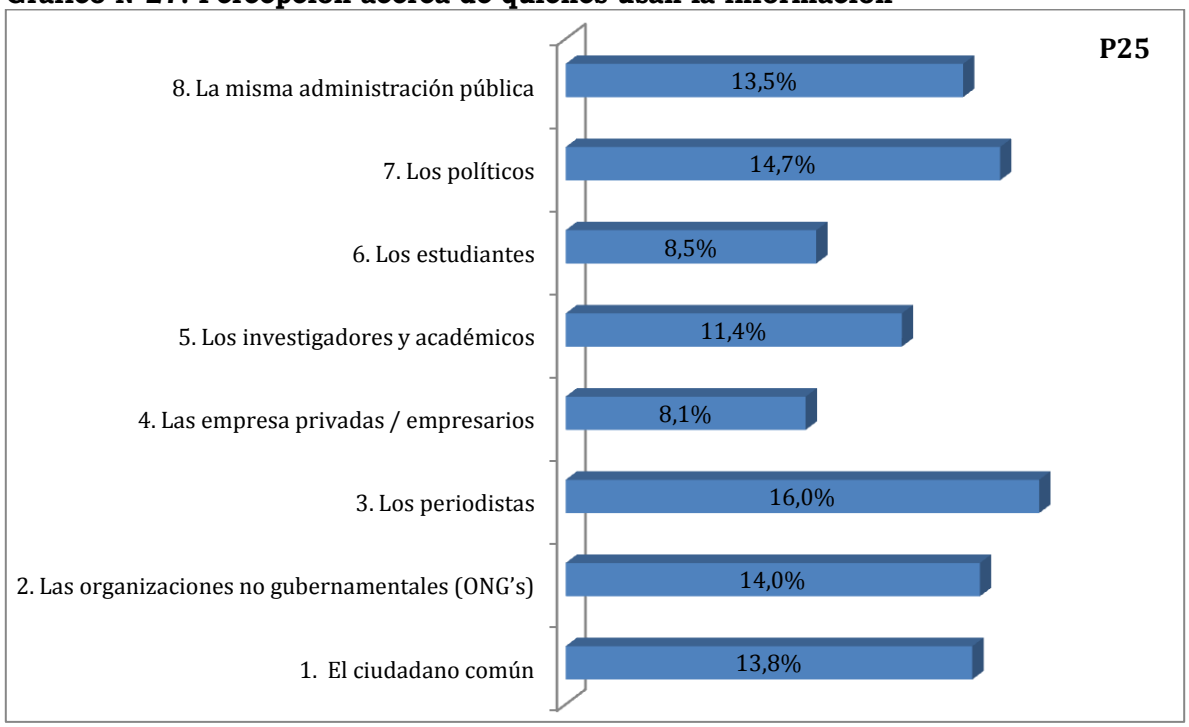
Visto desde la perspectiva de la dimensión de la valoración que los funcionarios públicos hacen de la ley 20.285, los datos nuestros que estos tienen una valoración altamente positiva de ella, que los beneficios se ubicarían en una más horizontal relación entre el Estado y los ciudadanos,

lo que es consistente con la visión de implantar un derecho de tercera generación; el principal costo lo ubican en el incremento de la carga de trabajo que ellos deben asumir, pero que una mayoría esta dispuesta a asumir; en tanto que las dificultades para una adecuada implementación de la ley las ubican en la falta de conocimientos de los ciudadanos para usar la norma y en la falta de personal de los organismos públicos.

d) Prácticas y experiencias en torno a la Ley

Esta dimensión recoge los modos concretos en que se ha estado implementando la Ley 20.285 y el uso que de ella se ha dado.

Gráfico N°27. Percepción acerca de quienes usan la información

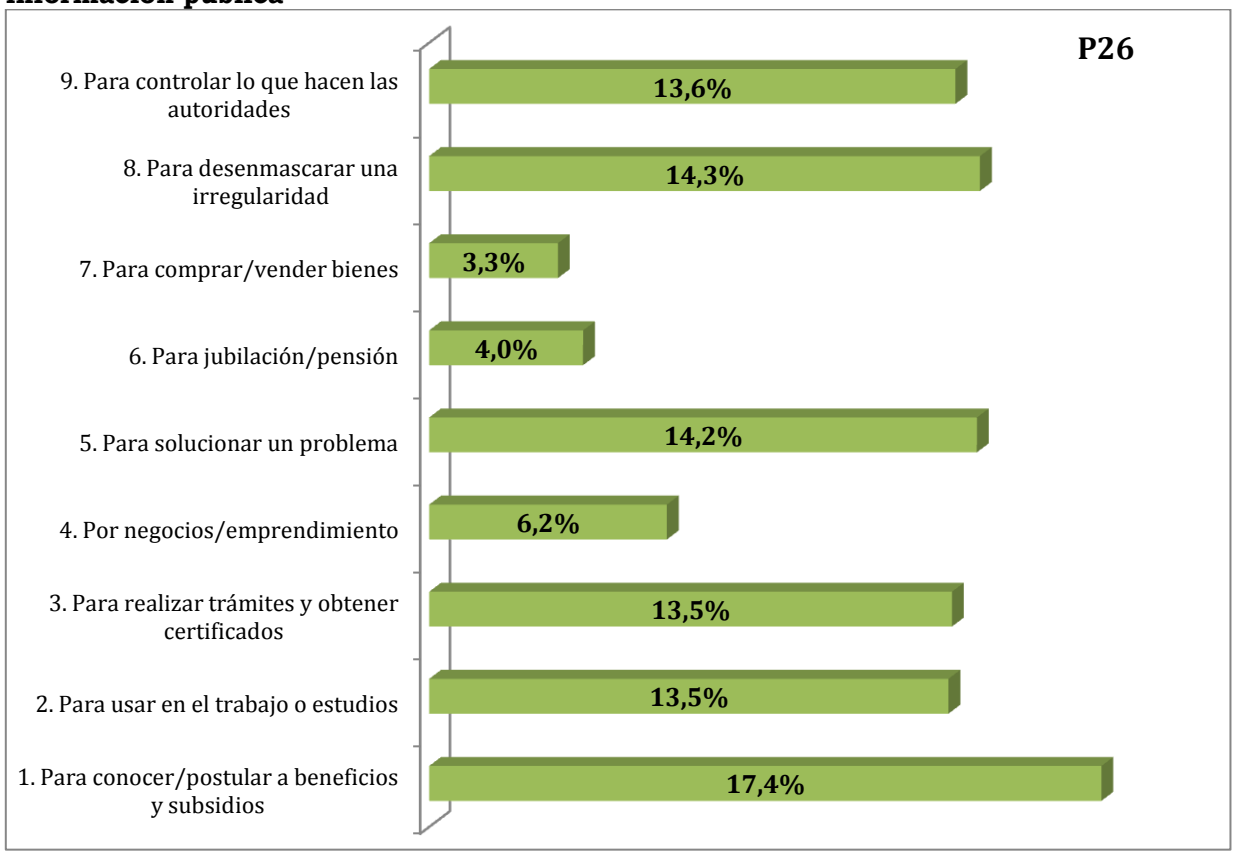


Nota: la pegunta del cuestionario es "25. A su juicio, ¿Quiénes hacen un mayor uso del acceso a la información pública?"

Del total de menciones expresadas por los funcionarios públicos se colige que no hay un preeminente consumidor de la información que se

obtiene a través de los mecanismos de transparencia y que en el grupo de quienes usarían en mayor medida esta información estarían periodistas, ONGs, políticos, administración pública, el ciudadano común y académicos.

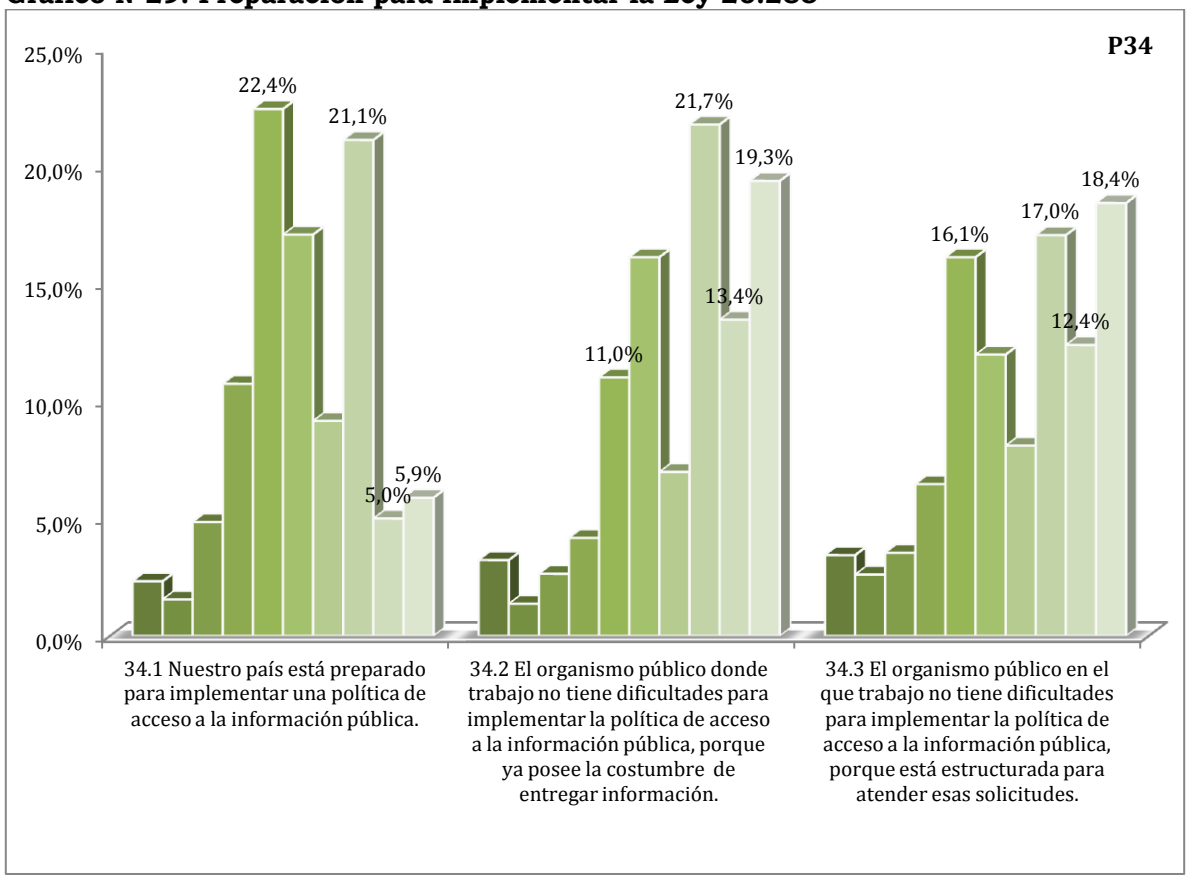
Gráfico N°28. Percepción acerca de la principal razón por la que se solicita información pública



Nota: la pregunta del cuestionario es "26. En su opinión, ¿Cuál es la principal razón por la que se solicita información pública?. MARQUE SOLO UNA ALTERNATIVA"

Asimismo, conforme a las respuestas de los funcionarios públicos, las principales razones por las que solicita información a través de los mecanismos de transparencias serían para postular a beneficios que otorga el estado, para desenmascarar una irregularidad, para solucionar un problema, para usar en trabajo, estudios y trámites.

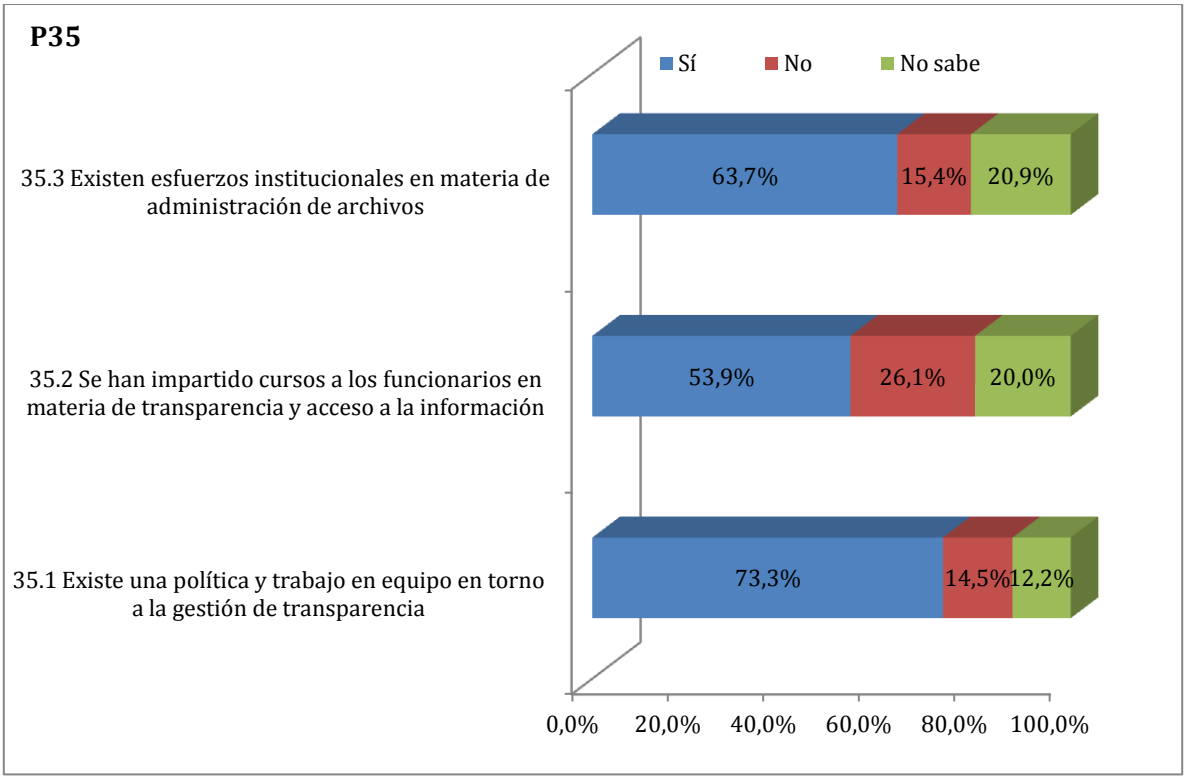
Gráfico N°29. Preparación para implementar la Ley 20.285



Nota: la pregunta del cuestionario es "34. En la siguiente escala de 1 a 10, donde 1 es nada y 10 es mucho. **Evalúe las siguientes afirmaciones**:"

El gráfico N°29 muestra la distribución porcentual de las opciones que tomaron quienes respondieron la encuesta en cada una de las proposiciones. Vistos esos datos agregadamente, los funcionarios declaran que el país y el organismo público en que trabajan están preparados para implementar la ley 20.285. La suma de las opciones 6 a 10 refleja que el 58,2% de quienes responden expresan que el país esta preparado, el 77,6% señala que el organismo en que trabajan tiene la costumbre de entregar la información y el 67,9% afirma que su lugar de trabajo esta organizado para atender solicitudes.

Gráfico N°30. Percepción de prácticas de transparencia al interior del organismo en que trabaja



Nota: la pregunta del cuestionario es "35. Al interior de la organización en la cual Ud. se desempeña **(MARQUE TODAS LAS QUE CORRESPONDA)**:"

El gráfico N°30 también muestra que los funcionarios también declaran que hay esfuerzos institucionales en materia de administración de archivos, que se han impartido cursos de capacitación sobre la materia y que han habido esfuerzos para constituir equipos de trabajo que gestionen los temas de transparencia en los organismos públicos.

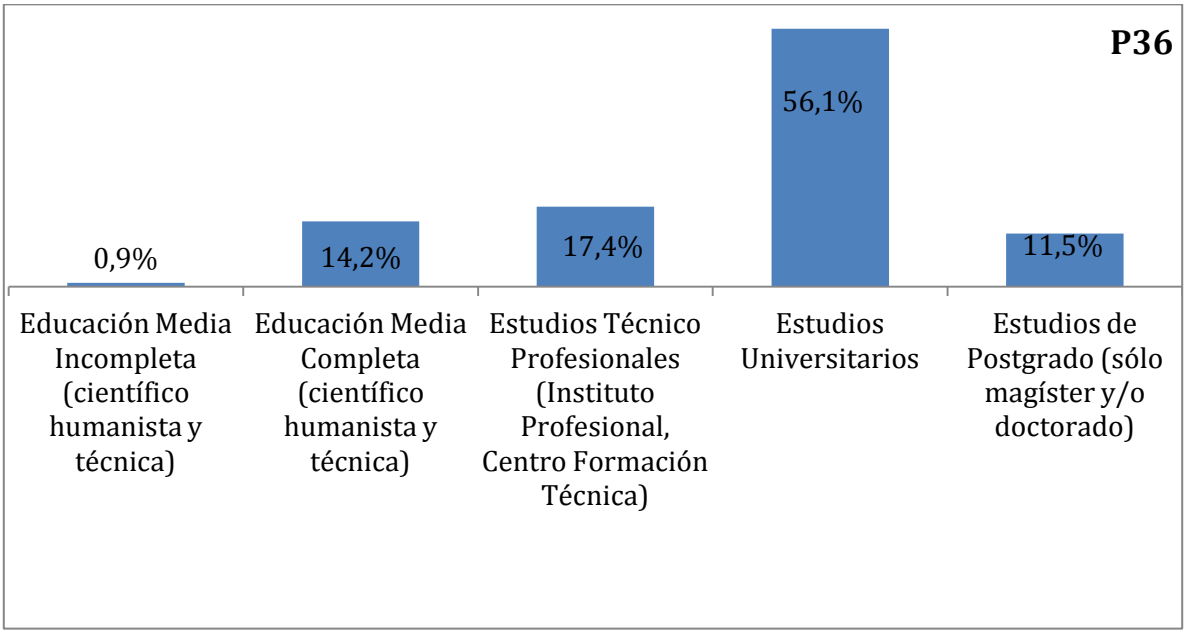
Las respuestas mayoritariamente positivas que recoge el Gráfico N°30 harían suponer, sin embargo, un mayor de grado de conocimiento acerca de la Ley, del CPLT y de los mecanismos de transparencia existentes en el país que el que se registra precedentemente en la sección sobre "Conocimiento de la Ley y del CPLT". Esta falta de sintonía en las percepciones podría entenderse desde el punto de vista que efectivamente

en los organismos se han desarrollado tales actividades, pero que ellas no han alcanzado a un número significativo de funcionarios. Así, expandir la cobertura de ellas aumentaría el conocimiento de la política pública sobre transparencia e implicaría, también, un reforzamiento de las prácticas de transparencia al interior de los organismos públicos.

e) Caracterización

Esta dimensión expone las características principales de quienes respondieron la encuesta.

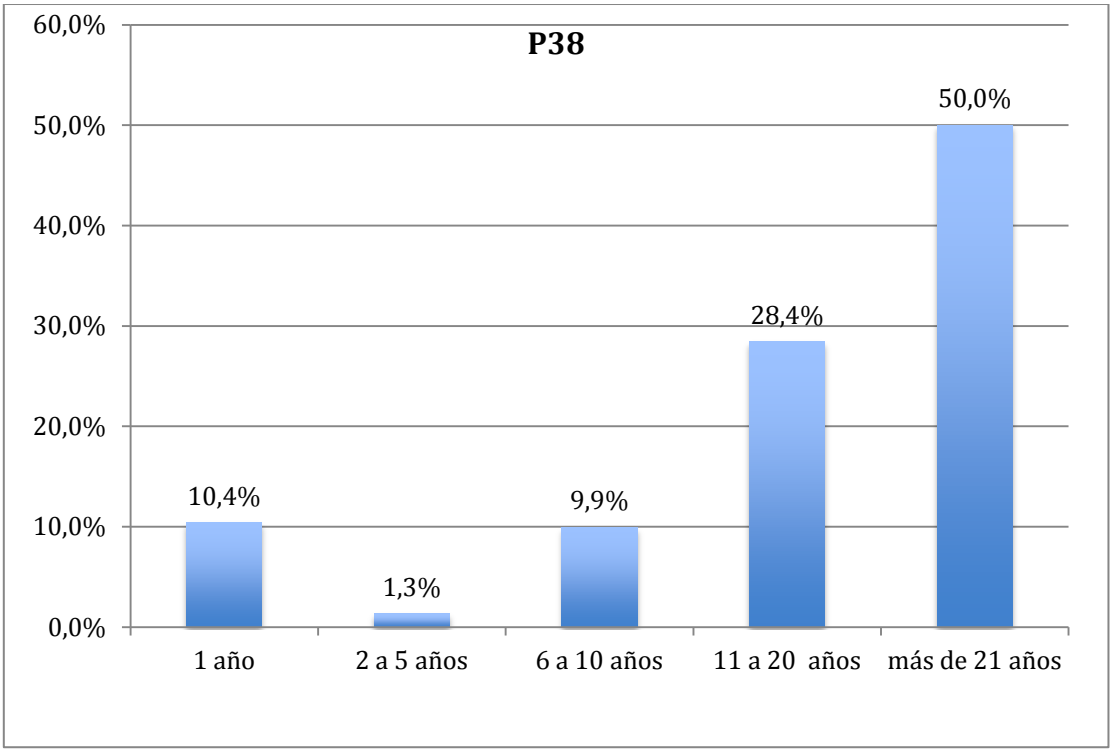
Gráfico N°31. Escolaridad de los encuestados



Nota: la pregunta del cuestionario es "36. ¿Cuál es su **último** curso aprobado? (**MARQUE SÓLO UNO**)"

Los encuestados mayoritariamente declaran tener estudios universitarios y un 11,5% tiene incluso estudios de post-grado.

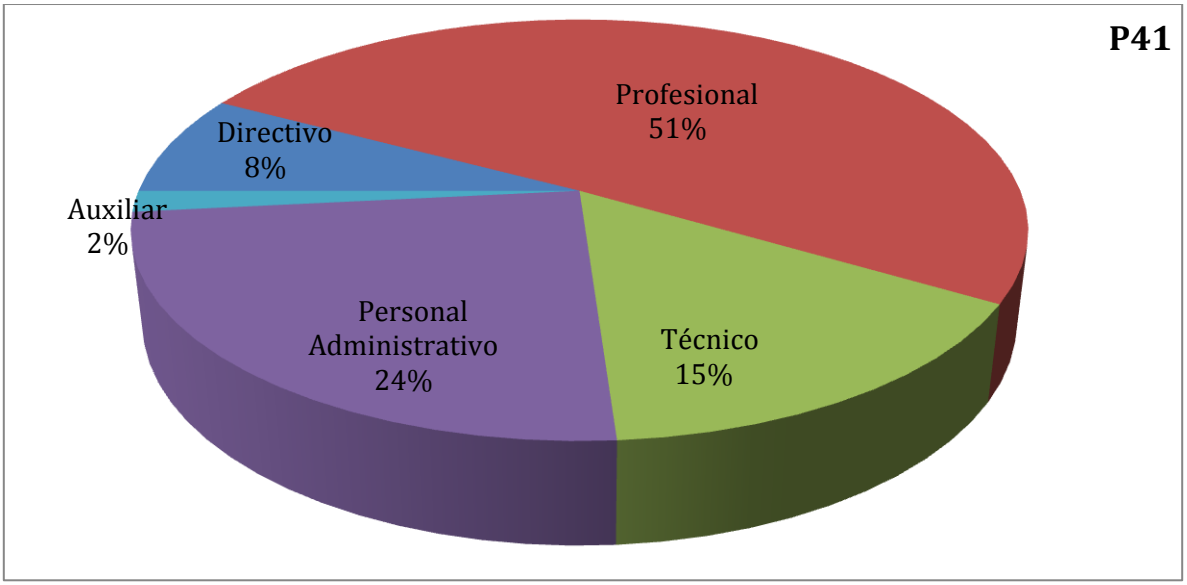
Gráfico N°32. Antigüedad en el organismo



Nota: la pregunta del cuestionario es "38. ¿Hace cuanto tiempo trabaja en esta organización? (**MARCAR SÓLO UNA**)"

La antigüedad promedio de los funcionarios 24 años. El 50% de los encuestados declara tener más de 21 años de antigüedad en el organismo en que trabaja. Un dato importante es que el grupo de funcionarios cuya antigüedad en el organismo es un año o menos representa el 10,4% de quienes responden. El 78,4% lleva mas de 11 años trabajando en el organismo. En un contexto de alta longevidad funcionaria, el Gráfico N°32 deja ver que en el último año se ha producido un esfuerzo de renovación de personal que alcanza al 10,4% de la dotación.

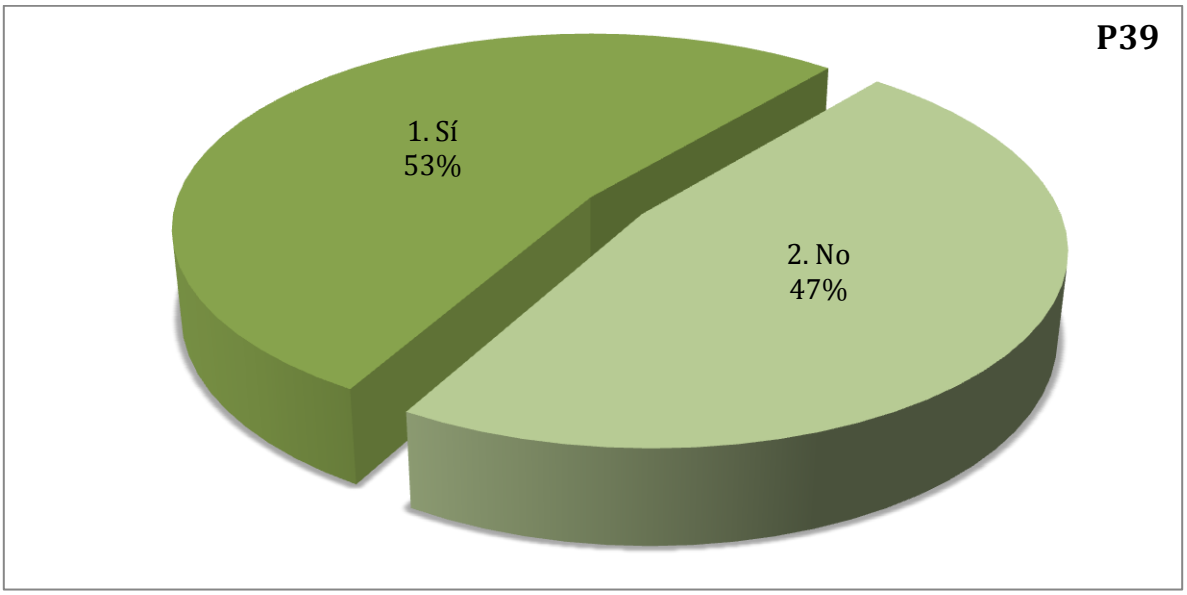
Gráfico N°33. Planta o categoría a la que corresponde cargo actual



Nota: la pregunta del cuestionario es "41. ¿A cuál de las siguientes categorías corresponde su cargo actual? (MARQUE SÓLO UNA)"

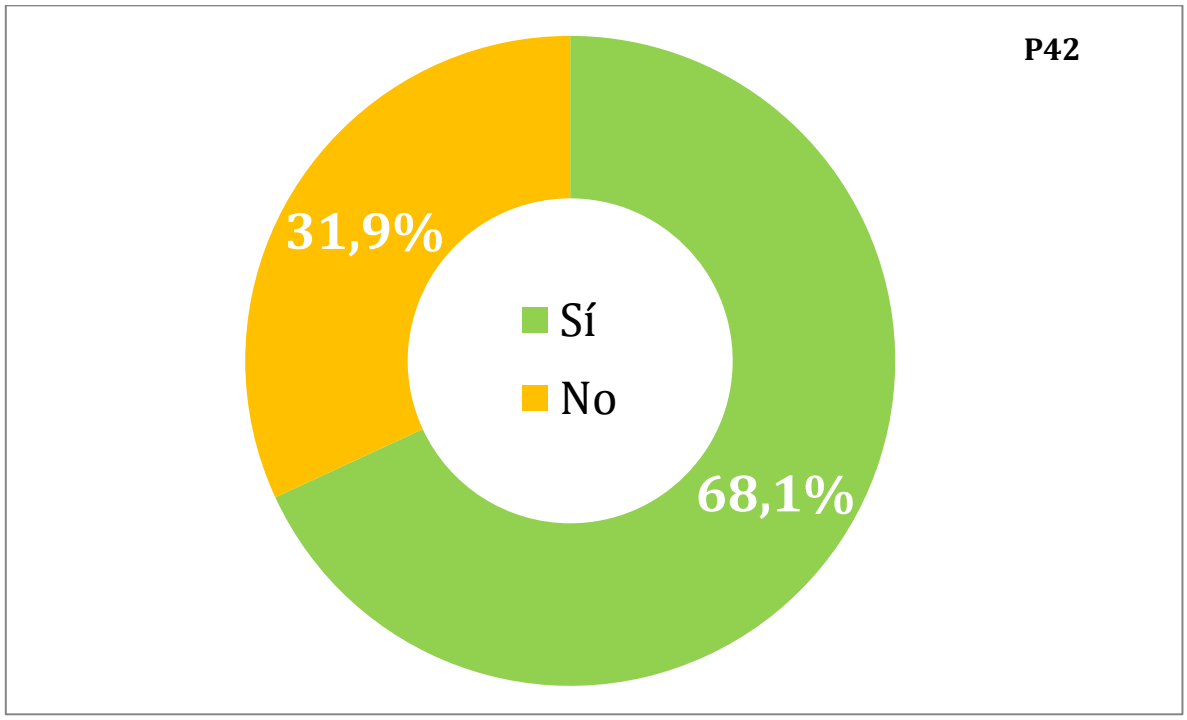
La mayoría de los encuestados declara pertenecer a la planta profesional, seguida por la proporción de administrativos, técnicos y directivos.

Gráfico N°34. Si función desempeñada se relaciona con Ley 20.285



Nota: la pregunta del cuestionario es "39. ¿La función que desempeña en el organismo público está vinculada a la Ley de Transparencia?"

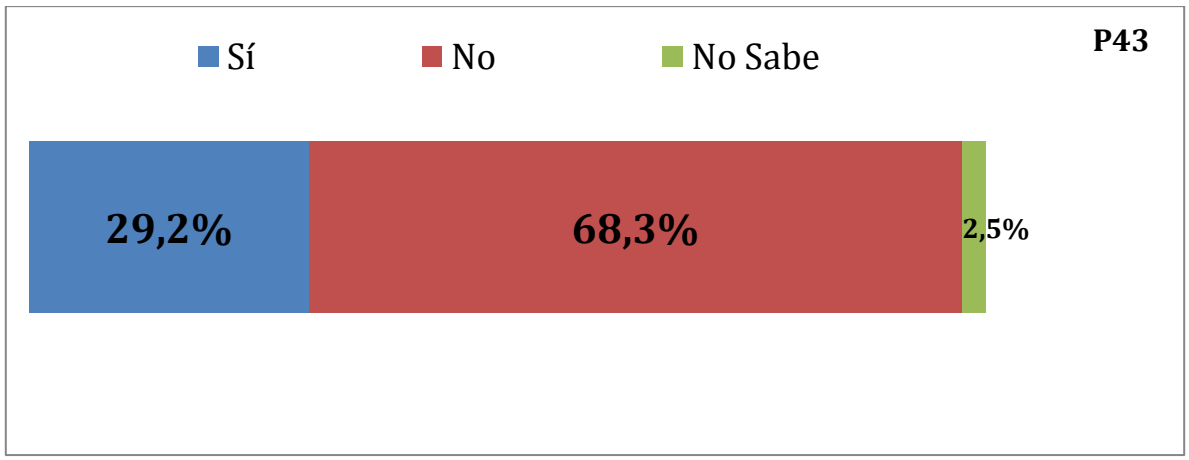
Gráfico N°35. Si le corresponde atender público



Nota: la pregunta del cuestionario es "42. Entre las funciones de su cargo, ¿le corresponde atender público?"

Los gráficos N°s 34 y 35 muestran que el trabajo de la mayoría de los encuestados se relaciona con la ley 20.285 y que atienden público.

Gráfico N°36. Si ha recibido capacitación en temas de transparencia



Nota: la pregunta del cuestionario es "43. ¿Ud. ha recibido capacitación relativa a temas de Transparencia o Derecho de Acceso a la Información Pública?"

La mayoría de los encuestados – dos de cada tres – declara no haber recibido capacitación en temas de transparencia. Este dato muestra una falta de sintonía con la declarado en la pregunta 35.2, donde la mayoría señala que se han hecho cursos de capacitación sobre el tema (ver gráfico N°30). Es posible que habiéndose hecho tales cursos, los funcionarios encuestados no hayan accedido a ellos. Esto refuerza la idea de expandir la cobertura de las iniciativas de difusión de la Ley 20.285, de la actividad del CPLT y de los mecanismos de transparencia existentes en el país.

Visto en perspectiva, lo que muestran los datos es que los funcionarios públicos valoran al Estado chileno, verbalizan un compromiso con los ciudadanos; perciben que el acceso a la información es un derecho ciudadano y que la transparencia es un mecanismo de modernización del Estado; reconocen la existencia de pensamientos ciudadanos críticos hacia ellos; expresan que la implementación trae como beneficio el desarrollo de una relación más horizontal entre el Estado y los ciudadanos, que el principal costo de eso es una mayor carga de trabajo para ellos, aunque la mayoría estaría dispuesta a asumirlo señalando que los beneficios superan a los costos. Asimismo, mostrando una muy positiva valoración de la Ley 20.285, muestran también falta de conocimiento acerca de ella, del CPLT y de los mecanismos de transparencia existentes, a la vez que tienden a achacar los obstáculos que dificultan la implementación de la ley a la falta de recursos y a la escasa dotación de personal de los organismos en que trabajan.

Percepciones por Categorías Analíticas

Esta sección expone el análisis de las respuestas dependiendo de si quien responde la encuesta es personal de la Administración Central o si es funcionario municipal, y si pertenece a la planta (o estamento) directivo, profesional o administrativo. Los cuadros expresan porcentajes de quienes

responden si a la frase que aparece en la columna de la izquierda (la que, a su vez, ha sido tomada del cuestionario) y el N expandido.

Tabla Nº5. Conocimiento del CPLT y de la Ley 20.285

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
SI ha escuchado hablar del CPLT N expandido= 64.060	72,82%	70,90%	48,44%	89,61%	72,50%	39,59%
Si conoce la Ley N expandido= 68.301	81,21%	84,58%	71,46%	100%	93,62%	74,38%
Si sabe que hay banner de transparencia activa N expandido= 63.851	74,92%	76,80%	53,24%	70,78%	66,59%	55,63%
El CPLT es políticamente independiente N expandido= 35.060	62,25%	68,26%	53,88%	0% (1)	32,86%	27,73%
El CPLT es transparente N expandido= 35.621	83,40%	66,60%	72,25%	6,06%	71,07%	84,16%
El CPLT cumple su misión N expandido= 35.713	75,52%	63,72%	72,60%	78,79%	55%	65,35%
CPLT es autónomo N expandido= 36.233,52	81,74%	76,68%	62,28%	100%	36,78%	45,55%

Notas: (1) Los directivos municipales que respondieron esta pregunta optaron por la alternativa “No Se”.

La tabla N°5 muestra que el personal directivo y profesional tiene mayor conocimiento de la Ley 20.285, de la existencia del CPLT, del banner de transparencia activa que el personal administrativo, tanto en la administración central como en el ámbito municipal. Asimismo, el personal municipal presenta una visión más crítica respecto de la independencia política del CPLT que el de la Administración Central. A su vez, entre todas las características consultadas del CPLT, este es el ítem

que más baja aceptación tiene entre ambos tipos de funcionarios, con excepción del personal profesional de la administración central.

De los cuatro ítems consultados, el referido a que el CPLT es autónomo es el más reconocido entre profesionales de la administración central y entre directivos municipales, en tanto que la referencia a que el CPLT es transparente es el de mayor reconocimiento entre los directivos de la administración central y entre el personal administrativo y profesional municipal.

Tabla N°6. Opiniones funcionarias sobre el Estado chileno

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Es cercano con ciudadanos N expandido= 68.648	43,55%	32,25%	30,37%	35,06%	20,27%	31,13%
Coopera con ciudadanos N expandido= 68.648	47,50%	36,29%	29,27%	9,74%	11,44%	25,62%
Confianza con ciudadanos N expandido= 68.648	45,55%	23,27%	28,09%	35,06%	8,07%	18,18%
Es Moderno N expandido= 68.648	80,63%	61,17%	61,37%	45,45%	46,34%	77,96%
Es Transparente N expandido= 68.648	74,72%	64,08%	51,82%	45,45%	34,90%	68,32%
Es Democrático N expandido= 68.648	76,76%	71,06%	59,15%	90,26%	47,48%	88.43%
Es Eficiente N expandido= 68.556	58,15%	48,46%	56,79%	35,06%	19,70%	47,20%
Es Subsidiario N expandido= 68.556	76,40%	76,31%	72,77%	60,39%	72,42%	44,90%
Facilita acceso ciudadano a sus servicios N expandido= 68.648	75,25%	73,31%	73,70%	49,35%	41,46%	65,01%

La tabla N°6 expone que aunque todas las categorías de funcionarios tienden a percibir la relación del Estado con sus ciudadanos sin cercanía,

ni cooperación, de confianza, las percepciones de las características del Estado son mas favorables. La tabla Nº6 también deja ver que el personal directivo y profesional de la administración central expresa una percepción más favorable acerca de las características de modernidad, transparencia, democracia, eficiencia, subsidiariedad y facilitación del acceso ciudadano a sus servicios respecto de lo que perciben sus congéneres municipales, con la excepción del ítem democracia, donde los directivos municipales expresan una opinión más favorable de la de sus pares de la administración central. Asimismo, los funcionarios administrativos municipales exponen una visión mas favorable acerca de si el Estado chileno es moderno, transparente y democrático, pero sus equivalentes de la administración central son mas propensos a aceptar a aceptar una visión del Estado como eficiente, subsidiario y que facilita el acceso ciudadano a sus servicios.

Tabla Nº7. Percepción acerca de compromisos y obligaciones de los funcionarios públicos

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Con el Estado	44,18%	36,61	37,31%	35,06%	8,70%	28,65%
Con el Gobierno	5,44%	1,39%	4%	0%	3,04%	0%
Con superiores	1,99%	8,74%	7,07%	0%	9,92%	11,85%
Con colegas	0%	0,37%	0,78%	0%	0%	0%
Con ciudadanos	48,39%	52,90%	50,84%	64,94%	78,34%	59,50%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N expandido=66.143

En términos generales, los funcionarios verbalizan un compromiso con los ciudadanos, antes que con otras categorías. Esa declaración es fuertemente más pronunciada en el ámbito municipal, probablemente porque ellos están en contacto más directo con los ciudadanos de base, dado que las municipalidades son la principal ventanilla de atención del Estado y donde se canalizan principalmente los beneficios que se distribuyen hacia los ciudadanos.

Tabla N°8. Percepciones funcionarios sobre pensamiento de ciudadanos

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Funcionarios burocráticos	72,69%	91,15%	81,84%	85,71%	100%	79,89%
Funcionarios corruptos	35,94%	54,36%	46,30%	85,71%	64,35%	57,30%
Secretismo en organismos públicos	46,61%	76,98%	60,11%	85,71%	78,80%	61,43%
Funcionarios discriminan	53,90%	69,80%	56,49%	85,71%	67,35%	56,47%

N expandido=68.648

Los funcionarios de ambos ámbitos tienden a reconocer la existencia de pensamientos críticos hacia la labor que desempeñan, particularmente en lo referido al comportamiento burocrático y a que, en el trato, se discriminaría a algunas personas. Sobre el pensamiento ciudadano que los funcionarios públicos son corruptos, el personal municipal expresa un mucho mayor acuerdo, en tanto el personal directivo y administrativo de la administración exponen un desacuerdo con la afirmación, mientras el personal profesional de la administración central muestra un muy tenue acuerdo con ese pensamiento ciudadano. Asimismo, con la excepción del personal directivo de la administración central, los funcionarios exponen un acuerdo con los ciudadanos acerca que habría una cultura del secretismo en los órganos públicos chilenos.

Tabla N°9. Percepciones funcionarias sobre el derecho de acceso a la información

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Información pertenece a ciudadanos	98,05%	82,27%	74,81%	74,68%	63,79%	59,78%
Cualquiera tiene derecho a información	75,87%	85,80%	86,22%	96,10%	93,43%	73,28%
Organismo esta obligado a dar información	75,87%	85,65%	80,00%	100%	96,44%	89,53%
Funcionario debe ser castigado si no da información	52,76%	76,06%	71,23%	89,61%	87,99%	66,94%
Ciudadano debe reclamar si no le	94,66%	97,06%	95%	100%	93,62%	89,53%

dan información						
Cierta información debe ser secreta	87,38%	89,06%	82,41%	100%	68,67%	79,89%

N expandido=68.648

Los datos que expone la tabla N°9 dejan ver que los funcionarios de todas las plantas (o estamentos) y de ambos ámbitos son fuertemente proclives a favorecer la concreción del derecho ciudadano de acceso a la información. En el único aspecto en que esa propensión se muestra más tenue es en el personal directivo de la administración central, respecto de la posibilidad de responsabilizar al funcionario que no entrega la información solicitada.

Tabla N°10. Valoración funcionaria de la Ley 20.285

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Muy buena	11,75%	5,39%	10,32%	0%	0%	5,91%
Buena	72,05%	63,91%	73,05%	35,06%	55,42%	82,28%
Regular	2,56%	30,28%	16,63%	64,94%	34,24%	11,81%
Mala	7,01%	0,41%	0%	0%	10,34%	0%
Muy mala	6,63%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N expandido=51.763

Consistente con lo que muestra la tabla N°9, los funcionarios de todas las categorías expresan mayoritariamente un opinión positiva de la Ley 20.285. En este contexto, la valoración de la ley es bastante más positiva en el ámbito de la administración central que en el municipal, excepto entre el personal administrativo municipal, donde la percepción positiva es más extendida que entre sus congéneres de la administración central.

Tabla N°11. Percepción funcionaria acerca de beneficios que la Ley 20.285 ha aportado al país (1ra. mención)

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Aumento participación ciudadana	21,32%	26,58%	21,65%	25,32%	23,89%	15,35%

Posibilita control ciudadano sobre el Estado	19,62%	22,96%	24,47%	25,32%	20,94%	11,81%
Permite entender mejor decisiones de autoridades	9,57%	8,74%	8,72%	9,74%	13,30%	0%
Permite protección de derechos ciudadanos	30,73%	9,82%	9,67%	25,32%	11,33%	5,91%
Da información sobre que hace el Estado	12,13%	19,34%	23,99%	0%	3,69%	12,20%
Combate corrupción en el Estado	6,63%	4,03%	7,49%	14,29%	0%	25,98%
Permite control de gastos del Estado	0%	7,71%	3,5%	0%	13,55%	13,39%
Ninguno	0%	0,81%	0,52%	0%	13,30%	0%
No sabe	0%	0%	0%	0%	0	15,35%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N expandido=51.553

Las opiniones de los funcionarios acerca de los beneficios que ha traído la Ley 20.285 no dejan ver una tendencia clara. Mientras para el personal directivo de la administración central los mayores beneficios estarían en la posibilidad de proteger los derechos ciudadanos, para los directivos municipales estos se ubicarían en el aumento de la participación ciudadana, el ejercicio del control ciudadano sobre el Estado y la protección de los derechos ciudadanos. Para el personal profesional de ambos ámbitos los mayores beneficios se ubican en que la ley gatilla el aumento de la participación ciudadana. Para los administrativos de la administración central, en tanto, los principales beneficios serían que la ley posibilita el control ciudadano de los gastos del Estado y da información sobre lo que hace el Estado, mientras que para los administrativos municipales el principal beneficio sería el combate a la corrupción.

Tabla N°12. Percepción funcionaria acerca de beneficios que la Ley 20.285 ha aportado al sector público

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Acerca ciudadanos a organismos	17,09%	29,83%	16,87%	0%	25,62%	27,17%

públicos						
Mejora imagen de organismos y funcionarios	2,70%	25,69%	12,92%	25,32%	17,24%	31,89%
Aumenta confianza ciudadana en organismos	15,21%	8,97%	26,94%	3,90%	3,69%	27,56%
Mejora conciencia de funcionarios en su rol público	47,52%	19,70%	27,51%	70,78%	22,91%	0%
Funcionarios más satisfechos con su trabajo	0%	0%	1,16%	0%	0%	0%
Mejoras en archivos de su servicio público	17,48%	15,71	14,60%	0%	21,25%	13,39%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N expandido=49.040

Los datos de la tabla Nº12 tampoco dejan ver una tendencia clara. Para los directivos – especialmente para los del ámbito municipal – los beneficios que la Ley 20.285 habría traído al sector público se relacionaría con una mejor conciencia de los funcionarios en su rol de servidores públicos, para los profesionales de la Administración Central sería el acercamiento de los ciudadanos a los organismos públicos y una mejora en la imagen de organismos y funcionarios, pero para los profesionales municipales solo la primera sería el principal beneficio, en tanto que para los administrativos municipales serían ambas. Los funcionarios administrativos de la Administración Central coinciden, en tanto, con los directivos.

Tabla Nº13. Percepción funcionaria acerca de costos de la Ley 20.285 para el sector público

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Uso político de la información	25,59%	23,48%	14,76%	25,32%	27,59%	34,65%
Tergiversación de la información	0%	7,76%	8,70%	10,39%	24,88%	15,35%
Aumento de trabajo para funcionarios	56,14%	47,51%	39,45%	29,22%	16,99%	28,74%

Más burocracia	0%	6,91%	13,30%	35,06%	9,61%	0%
Más conflictos entre ciudadanos y organismos	15,56%	8,02%	12,21%	0%	11,33%	5,91%
Ninguna	2,70%	6,32%	11,58%	0%	9,61%	15,35%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N expandido=50.210

El principal costo declarado por los funcionarios de la administración central acerca de la implementación de la Ley 20.285 es el aumento de trabajo para los funcionarios, mientras que para los directivos municipales es el aumento de la burocracia, y para profesionales y administrativos municipales es el uso político de la información.

Tabla N°14. Percepción funcionaria acerca de obstáculos para implementar la Ley 20.285 (1ra. mención)

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
Ciudadanos no saben usar la Ley	46,97%	52,88%	46,25%	50,65%	27,59%	48,82%
Funcionarios no conocen la Ley	0%	9,99%	13,31%	25,32%	3,94%	27,17%
Organismos no cuentan con recursos económicos	12,95%	9,82%	8,09%	3,90%	8,37%	0%
Organismos no cuentan con personal suficiente	18,76%	12,37%	13,66%	9,74%	22,17%	16,54%
No hay voluntad políticas de los superiores	9,57%	3,52%	0,52%	0%	13,30%	0%
Cultura del secretismo	6,63%	4,18%	4,80%	0%	6,65%	0%
No hay gestión de archivos	5,12%	6,50%	9,97%	10,39%	17,98%	7,48%
No sabe	0%	0,75%	3,41%	0%	0&	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N expandido=51.763

Para los funcionarios públicos el principal obstáculo para implementar la ley sería que los ciudadanos no saben usar la ley. A ella el personal directivo y administrativo municipal añade que los funcionarios no conocen la ley. La falta de personal también sería un obstáculo de

cierta importancia para el personal de todas las plantas y de ambos ámbitos.

Tabla N°15. Preparación para implementar la Ley 20.285

Ítem	Administración Central			Municipalidades		
	Directivo	Profesional	Administrativo	Directivo	Profesional	Administrativo
País preparado para implementar Ley 20.285	69,46%	57,69%	58,69%	38,96%	55,46%	56,11%
Organismo en que trabajo preparado para implementar Ley 20.285	78,25%	80,19%	75,87%	60,39%	72,05%	83,09%
Organismo en que trabajo está estructurado para atender esas solicitudes	73,52%	68,16%	69,90%	60,39%	57,96%	64,03%

N expandido=62.534

De acuerdo a los datos que expone la tabla N°15 el país y los organismos públicos estarían preparados para la implementación de la Ley 20.285. En todo caso, los directivos municipales tienden una notoria más baja aceptación de estos enunciados respecto de sus congéneres de la administración central y muestran un desacuerdo con el hecho que el país estaría preparado para implementar la Ley 20.285.

DETERMINANTES DE LA PERCEPCION DE TRANSPARENCIA

Aclaraciones metodológicas

El punto inicial de este análisis fue la construcción de 3 índices, para lo cual se utilizó un análisis multivariado. Estos índices buscan medir la percepción de la información pública como un derecho (IPIPD), la percepción sobre la democracia y modernización del estado (IPDME), y la

percepción sobre malas prácticas de funcionarios y organismos públicos (IPMP)[6].

Para verificar si la construcción de estos índices era viable se utilizó la medida denominada Alpha de Cronbach, que permite determinar el grado de consistencia interna de un índice hipotético generado con las variables seleccionadas [7] . Este índice determinó que las variables seleccionadas para cada índice pueden generar instrumentos de medición buenos, según los criterios dados por George y Mallery (1995)[8]. Este análisis preliminar permitió eliminar las variables que no aportaban mayor valor agregado a los índices.

Una vez seleccionadas las variables, las respuestas fueron procesadas mediante análisis factorial exploratorio. Esta técnica permite identificar atributos internos (factores) no observables directamente en los datos (Olavarría y Allende 2013). Para utilizar este análisis debe entenderse que las actitudes que se busca medir corresponderán a variables subyacentes al conjunto de frases que expresan las distintas valoraciones a medir[9].

---

[6] Para construir estos índices se utilizaron las preguntas del cuestionario Nºs 8, 6 y 7 respectivamente**. La escala de estás variables va de 1 a 4; donde: 1 Muy de acuerdo, 2 De acuerdo, 3 En desacuerdo, 4 Muy en desacuerdo**.

[7]**Las variables seleccionadas fueron, para el IPIPD alternativas 2, 3, 4 y 5 de la pregunta 8 (Alpha 0,80); para el IPDME alternativas 1, 2, 3, 4 y 6 de la pregunta 6 (Alpha 0,79); para el IPMP alternativas 1, 2, 3 y 4 de la pegunta 7 (Alpha 0,81**).

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

[9] El método de extracción de factores que se utilizará depende del cumplimiento o no del supuesto de normalidad multivariada. Fabrigar et al. (1999), mencionan que si el supuesto de normalidad multivariada es severamente violado, es recomendable la utilización del método de extracción factores de ejes principales (principal axis factor). Para comprobar el supuesto de normalidad multivariada se utilizó tres test presentes en el paquete de Stata mvtest normality. Todos estos tienen en común que la hipótesis nula es la existencia de Normalidad multivariada.

Además, Para verificar la factibilidad de este análisis se aplicaron las pruebas de Kayser-Mayer-Olkin (KMO)[9] y de esfericidad de Barnett (Walker y Madan 2009; Costello y Osbourne 2005; Vissauta 1998). En este caso los índices KMO estimados fueron entre 0.81 y 0.82, lo que verifica lo que ya se había visto con la prueba del Alpha de Cronbach.

Dado que todas las variables dentro de la encuesta corresponden respuestas de tipo categóricas, se utilizó la forma Polychoric de la matriz de correlaciones en el análisis para así obtener estimaciones robustas de los índices en cuestión (Kolenikov y Angeles 2004). Adicionalmente, dado que es posible que las características recogidas por las preguntas estén relacionadas entre sí[10], se utilizó el método de rotación de factores oblicua normalizada. Finalmente, para estimar los índices se utilizó el método de regresión y luego se re-escalaron los índices para que estuvieran en un rango de 1 a 4.

Para complementar lo anterior, se realizaron análisis de regresiones[11] con la finalidad de identificar las variables de la encuesta que estuvieran relacionadas con los índices estimados. Sobre este punto es conveniente señalar que el análisis econométrico tiene una finalidad descriptiva más que proporcionar un modelo de análisis para este tipo de datos.

Adicionalmente, se realizó un análisis más en profundidad sobre las respuestas a la pregunta ¿Cuál es su evaluación sobre la existencia de la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile?, con la finalidad de determinar si las percepciones (evaluación) de los funcionarios públicos sobre la Ley se relacionan con características de los funcionarios[12].

Para la estimación, se convirtió la pregunta 13 en una variable dicotómica agrupando las opciones Bueno y Muy bueno como 1, y las opciones Muy Mala, Mala y Regular como 0, para luego realizar el análisis

[10] Ello es posible dado que la valoración de una persona sobre algún tema depende de la opinión preexistente que tenga sobre temas relacionados.

[11] Se aplicaron modelos de análisis para datos censurados (Tobit), dado que la variable dependiente está acotada entre 1 y 4. Se optó por este tipo de regresiones porque la aplicación de regresiones simples produciría estimaciones inconsistentes.

[12] Dado el número de respuestas (266 de 344), fue necesario comprobar si es posible asumir el supuesto de perdida aleatoria de información, para no perder robustez en los resultados a causa de la auto selección que eso generaría. Los resultados de dichos test dejan ver que dicho supuesto puede ser asumido en este caso.

a través de una regresión (Logit) con variable dependiente discreta. En ello se utilizó una ecuación de la forma ; donde toma los valores 1 o 0 y corresponde a un vector de las variables explicativas.

Resultados de la estimación de los índices

Esta sección muestra los principales resultados de la estimación de índices de percepción de la información pública como un derecho (IPIPD), percepción sobre la democracia y modernización del estado (IPDME), y de percepción sobre malas prácticas de funcionarios y organismos públicos (IPMP). Es necesario tener en consideración la escala de las variables consideradas, donde 1 es Muy de acuerdo y 4 Muy en desacuerdo. Por esta razón los índices con valores menores tendrán una connotación positiva con al índice en cuestión y valores más altos tendrán una connotación negativa. En relación a ello, es pertinente recordar que el valor central de esa distribución es 2,5.

Las estadísticas descriptivas del índice de percepción de la información pública como un derecho se muestran en la tabla Nº16. En ella se puede observar que el promedio del índice es bajo, lo que sugiere que la percepción general de los funcionarios públicos tiende a aceptar la visión que esta sería un derecho ciudadano. En la tabla Nº16 se puede observar que los funcionarios públicos mujeres – estando de acuerdo – tendrían una opinión algo menos favorable que los hombres a la idea que el acceso a la información en poder de la administración pública es un derecho ciudadano. El parámetro de la variable que representa la visión de las funcionarias mujeres se ubica por sobre la media del índice y la distancia asciende a aproximadamente dos desviaciones estándares respecto de la media del índice. El parámetro que representa la opinión de los funcionarios hombres, en cambio, se ubica a 2,5 desviaciones estándares por bajo la media del índice, lo que revelaría un mayor acuerdo con la idea. La diferencia entre hombres y mujeres, para esta variable, es estadísticamente significativa.

Por otro lado, no se observan diferencias importantes en la percepción de funcionarios de órganos de la administración central y municipal acerca del acceso a la información pública como un derecho ciudadano. La percepción de los funcionarios de la administración central es similar a la media del índice, en un contexto en que la media tiende a representar una percepción favorable a la idea que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano.

En el caso del análisis por planta o estamento, los datos muestran que el parámetro que representa la visión de directivos y administrativos sería aproximadamente una desviación estándar mayor que la media del índice, en cambio la percepción de los profesionales se ubica aproximadamente a 2 desviaciones estándar por debajo de la media, siendo este estamento (o planta) propenso a aceptar el acceso a la información pública como un derecho ciudadano.

Tabla Nº 16. Índice de percepción de información pública como un derecho

	Media	Desv. Std	Interv Conf 95%		Nº obs	Nº poblacional
Total	1.79	0.05	1.68	1.90	332	179655
Por sexo						
Mujer	1.87	0.06	1.74	1.99	181	96880
Hombre	1.71***	0.06	1.59	1.83	151	82774
Por servicio						
Municipal	1.84	0.17	1.49	2.18	43	37430
Central	1.78	0.05	1.68	1.88	289	142225
Por estamento†						
Directivo (1)	1.86	0.10	1.65	2.06	29	6260
Profesional (2)	1.69	0.05	1.59	1.78	162	69251
Administrativo (3)	1.86	0.07	1.72	2.00	141	104143

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

† Diferencias significativas entre grupos: (2)-(3)**

Es conveniente recordar que en la construcción de percepción funcionaria sobre democracia y modernización del Estado, se seleccionaron – aplicando las pruebas señaladas – las opciones de que

consultan si el Estado chileno es moderno, transparente, democrático, eficiente y si facilita el acceso ciudadano a sus servicios, excluyéndose la opción que pregunta si el Estado chileno es subsidiario. Ello hace que el análisis de los parámetros de la tabla N°17 puedan diferir levemente con lo que se expone en el análisis de la tabla N°6.

Los resultados del índice de percepción sobre la democracia y modernización del estado en la tabla N°17 expresan que los funcionarios hombres tienden a ser levemente menos favorables, que la generalidad de funcionarios, a una opinión que indique que el Estado chileno presentaría características de modernidad, transparencia, democracia, eficiencia, subsidiariedad y que facilitaría el acceso ciudadano a sus servicios.

Asimismo, la percepción de los funcionarios municipales acerca del Estado tendería a ser menos favorable, ubicándose el parámetro que la representa a aproximadamente dos desviaciones estándares por sobre la media del índice. Lo contrario ocurre con las percepciones de los funcionarios de la administración central, quienes se encuentran por debajo del promedio del índice, y serían un poco más favorables a la idea o percepción del estado como más democrático y moderno.

En términos de las percepciones por estamento (o planta), las percepciones de directivos y administrativos son abiertamente mucho más favorables hacia el Estado, en tanto que las de los profesiones son más críticas.

Tabla N°17. Índice de percepción sobre la democracia y modernización del estado

	Media	Desv. Std	Interv Conf. 95%		Nº obs	Nº poblacional
Total	2.53	0.05	2.44	2.62	325	177321
Por sexo						
Mujer	2.50	0.06	2.38	2.63	178	97542
Hombre	2.57	0.07	2.42	2.71	147	79779
Por servicio						
Municipal	2.63	0.12	2.38	2.88	42	35259
Central	2.51	0.05	2.41	2.60	283	142062
Por estamento†						
Directivo (1)	2.46	0.13	2.18	2.74	29	6260

Profesional (2)	2.66	0.05	2.55	2.76	162	69060
Administrativo (3)	2.45	0.07	2.31	2.59	134	102001

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1
† Diferencias significativas entre grupos: (2)-(3)*

En el caso del índice de percepción funcionaria sobre opiniones ciudadanas de malas prácticas en organismos públicos (tabla Nº18), el análisis indica que, en general, los funcionarios públicos reconocen que hay juicios ciudadanos críticos hacia ellos y que funcionarios hombres, pertenecientes a organismos de la administración central y de las plantas directivas y administrativas tienden a estar menos inclinados a reconocer, que el promedio de funcionarios, la existencia de opiniones ciudadanas que expresan pensamientos que los funcionarios públicos serían burocráticos, corruptos, que tienen una cultura de secretismo y que discriminan.

Tabla Nº18. Índice de percepción funcionaria sobre opiniones ciudadanas de malas prácticas de funcionarios en organismos públicos

	Media	Desv. Std	Interv Conf. 95%		Nº obs	Nº poblacional
Total	2.20	0.05	2.10	2.31	321	176716
Por sexo						
Mujer	2.15	0.06	2.03	2.26	174	95147
Hombre	2.27	0.07	2.13	2.40	147	81568
Por servicio						
Municipal	1.99	0.12	1.76	2.23	40	34267
Central	2.25**	0.06	2.14	2.37	281	142449
Por estamento†						
Directivo (1)	2.35	0.10	2.15	2.56	28	6224
Profesional (2)	2.07	0.05	1.96	2.18	165	70294
Administrativo (3)	2.29	0.07	2.15	2.42	128	100197

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

Por el contrario, quienes muestran mayor disposición a reconocer opiniones ciudadanas de malas practicas entre los funcionarios públicos

son funcionarias mujeres, quienes se desempeñan en el ámbito municipal y quienes pertenecen a la planta profesional.

Resultados de la estimación de modelos

A continuación se presentan los resultados de los modelos Tobit utilizados para analizar los tres índices estimados y el modelo logit estimado para la evaluación sobre la Ley de Transparencia que realizan los funcionarios encuestados.

En todos los modelos se utilizaron las mismas variables. Ellas hacen referencia a características de las personas como sexo, educación, meses en el organismo público, la planta o estamento a que pertenecen, si en su trabajo tiene funciones asociadas a la ley de transparencia, si atiende público. Adicionalmente se incluyeron variables relativas al servicio especifico al que pertenecen, como región, el tipo de organismo (municipal o administración central) y sobre el conocimiento de la Ley de transparencia y del CPLT, como aquellas que hacen referencia a si el encuestado conoce de algún organismo público que acoja reclamos de los ciudadanos cuando otros organismos públicos no entregan la información, si declara conocer la Ley de Transparencia y si declara conocer o haber escuchado hablar acerca del CPLT.

Tabla N°19. Resultados Modelos de estimación para índices de percepción

Variables	(1) Índice de percepción sobre democracia y modernización del Estado	(2) Índice de percepción sobre malas practicas de funcionarios y organismos públicos	(3) Índice de percepción sobre información pública como derecho
Sexo (1 Mujer, 0 Hombre)	-0.05	0.07	0.22*
	(0.10)	(0.10)	(0.12)
Educación Técnico Profesional	0.30*	0.05	-0.13
	(0.17)	(0.15)	(0.20)
Educación Universitaria	0.14	0.11	0.21
	(0.21)	(0.16)	(0.18)
Educación Post grado	0.16	0.22	0.48**

	(0.20)	(0.17)	(0.19)
Meses en institución (Std)	0.01	-0.06	-0.03
	(0.05)	(0.05)	(0.05)
Func en org vinculada a Ley de Transparencia (1 Si, 0 No)	-0.10	0.12	0.10
	(0.09)	(0.10)	(0.12)
Le corresponde atender público (1 Si, 0 No)	-0.01	-0.09	-0.04
	(0.09)	(0.10)	(0.11)
Servicio (0 Municipal, 1 Nivel Central)	-0.23*	0.33*	-0.01
	(0.12)	(0.17)	(0.18)
Estamento Administrativo	0.04	-0.02	0.25
	(0.18)	(0.23)	(0.17)
Estamento Profesional	0.19	-0.34*	-0.12
	(0.15)	(0.19)	(0.16)
Conoce entidad para reclamos (1 Si, 0 No)	-0.08	0.17	0.07
	(0.12)	(0.11)	(0.11)
Conoce la Ley de Transparencia (1 Si, 0 No)	0.03	0.03	-0.47**
	(0.13)	(0.14)	(0.19)
Conoce el Consejo de Transparencia (1 Si, 0 No)	-0.13	-0.05	-0.10
	(0.09)	(0.12)	(0.11)
Región I	-0.19	0.04	-0.17
	(0.20)	(0.18)	(0.16)
Región II	-0.18	-0.16	-0.01
	(0.12)	(0.16)	(0.17)
Región III	0.24	0.00	0.01
	(0.18)	(0.15)	(0.20)
Región IV	-0.16	-0.10	0.09
	(0.13)	(0.17)	(0.15)
Región V	-0.31**	-0.10	0.45
	(0.14)	(0.19)	(0.28)
Región VI	0.55*	0.04	0.11
	(0.31)	(0.29)	(0.28)
Región VII	0.08	-0.04	0.15
	(0.18)	(0.20)	(0.15)
Región VIII	-0.25	0.37**	-0.04
	(0.25)	(0.18)	(0.18)
Región IX	-0.14	-0.02	0.03
	(0.25)	(0.36)	(0.23)
Región X	-0.04	-0.05	0.29*
	(0.18)	(0.17)	(0.17)
Región XI	-0.16	0.45***	0.39**
	(0.16)	(0.15)	(0.18)
Región XIV	-0.11	0.05	-0.22
	(0.22)	(0.55)	(0.54)
Región XV	-0.33**	0.43*	-0.90**
	(0.13)	(0.23)	(0.38)
Constante	2.79***	1.81***	1.74***
	(0.29)	(0.32)	(0.31)
Observaciones			
Obs. Poblacionales	149700	150708	152438
McFadden's R-squared	0.08	0.07	0.06

Error estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Los datos de la tabla Nº 19 indican que quienes tienen educación técnico profesional y quienes son de la Región de O'Higgins tienden a tener una percepción mas negativa del Estado chileno, en términos que este sería moderno, transparente, democrático, eficiente, subsidiario y que facilita el acceso ciudadano a sus servicios; pero que lo contrario ocurriría con quienes se desempeñan en un organismo de la administración central, y de las regiones de Valparaíso, y Arica-Parinacota.

Adicionalmente, quienes se desempeñan en la administración central, y en las regiones del Biobío, Aysén y Arica-Parinacota tienden a estar en desacuerdo con las opiniones de ciudadanos sobre prácticas burocráticas, corruptas, de secretismo y de discriminación entre funcionarios públicos; pero quienes pertenecen al estamento profesional tienden a aceptar esas opiniones.

El análisis también muestra que las funcionarias mujeres, los que poseen estudios de postgrado y quienes se desempeñan en las regiones de Los Lagos y Aysén tienden a estar en desacuerdo con que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano, aunque haya cierta información que deba tener el carácter de reservada; pero que quienes conocen la Ley 20.285, se desempeñan en la región de Arica-Parinacota tienden a aceptar esta visión del acceso a la información del Estado como un derecho ciudadano.

Tabla Nº20. Resultados Modelo Logit para variable evaluación de la Ley de Transparencia

	Evaluación sobre Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Sexo (1 Mujer, 0 Hombre)	-0.38
	(0.47)
Educación Técnico Profesional	-0.41
	(0.68)
Educación Universitaria	0.68
	(0.83)
Educación Post grado	0.80
	(0.82)

Meses en institución (Std)	0.02
	(0.20)
Func en org vinculada a Ley de Transparencia (1 Si, 0 No)	0.27
	(0.39)
Le corresponde atender público (1 Si, 0 No)	-0.00
	(0.43)
Servicio (0 Municipal, 1 Nivel Central)	-0.08
	(0.58)
Estamento Administrativo	1.04
	(0.81)
Estamento Profesional	-0.85
	(0.59)
Conoce entidad para reclamos (1 Si, 0 No)	-0.12
	(0.55)
Conoce el Consejo de Transparencia (1 Si, 0 No)	-0.17
	(0.55)
Region I	1.30
	(1.33)
Region II	0.27
	(0.66)
Region III	-0.73
	(0.69)
Region IV	0.33
	(0.65)
Region V	2.09***
	(0.77)
Region VII	1.14
	(1.47)
Region VIII	0.53
	(0.69)
Region IX	-1.21
	(1.11)
Region X	0.08
	(0.78)
Region XIV	-0.36
	(2.01)
Region XV	0.81
	(1.35)
Constante	0.72
	(1.15)
Observaciones	231
Obs Poblacionales	118872

Errores estándar en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Los datos de la tabla 19 muestran que los funcionarios que se desempeñan en la Región de Valparaíso valoraran positivamente la Ley 20.285.

DISCUSIÓN

Acerca del análisis de los datos

El análisis de los datos, por dimensiones y categorías analíticas, deja ver cuatro grandes temas que destacan en una visión agregada. En primer lugar, lo funcionarios públicos identifican que entre el Estado y sus ciudadanos hay una relación que no es cercana, que tampoco es de cooperación, ni de confianza. Por otro lado, tienden a valorar positivamente al Estado chileno, en relación a las características consultadas en la encuesta, pero son algo más críticos en el juicio sobre su eficiencia.

En segundo lugar, los funcionarios verbalizan abiertamente un principal compromiso con los ciudadanos, ven a la transparencia como la principal herramienta de modernización del Estado y manifiestan que están preparados para la transparencia, reconocen la existencia de pensamientos ciudadanos críticos hacia ellos, valoran positivamente a la Ley 20.285, muestran acuerdo con proposiciones que indican el acceso a la información pública como un derecho ciudadano, achacan los obstáculos de la implementación de le Ley 20.285 a que los ciudadanos no saben hacer uso de ella – y en menor medida a la falta de personal –, identifican que el principal costo de implementación de la ley es una mayor carga de trabajo para ellos, pero están dispuestos a asumirla declarando que los beneficios de implementar una ley de acceso a la información pública supera sus costos.

Viendo ambos temas en conjunto, aparecería que la falta de eficiencia del Estado podría ser el factor que impediría una relación más cercana, de mayor confianza y de más cooperación entre el Estado chileno y sus ciudadanos, y que la expansión y profundización de mecanismos de transparencia podría ayudar a generar una relación más fluida y positiva entre ellos.

En tercer lugar, los funcionarios no expresan un acabado conocimiento de la ley, ni del CPLT, en un contexto en que el 68% dice atender público y en el que labor del 53% de los encuestados se relaciona con la Ley 20.285.

En cuarto lugar, el 43% de los funcionarios expresan un abierto desacuerdo o declaran no saber si el CPLT es políticamente independiente y uno de cada tres funcionarios tiene dudas acerca de si es autónomo, si cumple su misión y si es transparente. Además, uno de cada tres funcionarios declara abiertamente no haber escuchado hablar del CPLT y un 7,4% omite pronunciarse sobre si sabe de la existencia del CPLT. Ello configura un panorama que llama a la reflexión de los integrantes del CPLT acerca de esta falta de conocimiento entre los funcionarios públicos acerca del CPLT y las características de su labor.

Visto en perspectiva, el análisis de los datos de las respuestas sugiere que entre los funcionarios públicos predomina una visión favorable hacia el Estado, una reacción también favorable a la expansión del derecho de acceso a la información, a la ley 20.285 y una falta de conocimiento extendido de la ley, del CPLT y de los mecanismos de transparencia existente en el país.

Acerca de las determinantes de las percepciones

El análisis de los índices de percepción funcionaria de democracia y modernización del Estado, de malas prácticas en organismos públicos y de acceso a la información pública como un derecho ciudadano confirman el análisis por dimensiones y por categorías analíticas. El promedio que alcanza el índice de percepción de la información pública como un derecho muestra que entre los funcionarios públicos existiría un extendido acuerdo con esta idea. El índice de percepción sobre democracia y modernización del Estado deja ver que funcionarias mujeres, los de la administración central, y de las plantas directivas y administrativas presentan una opinión mas favorables hacia estas características del Estado chileno con

las que se construyó el índice. A su vez, el índice de percepción funcionaria sobre malas prácticas en organismos públicos expresa que funcionarias mujeres, personal de las municipalidades y aquellos pertenecientes a la planta profesional son más propensos a reconocer la existencia de pensamientos ciudadanos acerca de malas prácticas funcionarios en los organismos públicos.

Asimismo, quienes declaran conocer la Ley 20.285 tienden a tener a estar de acuerdo con la idea del acceso a la información como un derecho ciudadano.

Acerca del proceso de construcción de la muestra

El Anexo 1 describe el proceso de construcción de la muestra. Cuatro temas de interés para la labor del CPLT aparecen en él. Primero, los datos expuestos en los sitios web de gobierno transparente son, con frecuencia, desactualizados, inconsistentes, imprecisos y, en reiterados casos, inexistentes. Todo ello configura una situación de baja calidad de la información que se expone en esos sitios – al menos para efectos de análisis.

Segundo, el proceso de construcción de la muestra y, en particular, la etapa de recolección de información de contacto de la muestra estimada reveló al equipo de investigación que el vínculo del CPLT con sus Enlaces institucionales es frágil. Reiterados casos mostraron que la lista de Enlaces no esta actualizada (ellos manifestaban que otra persona cumplía la función), que la información de contacto no era precisa y que ellos(as) subordinaban la respuesta del requerimiento a decisiones de las jefaturas. También con frecuencia los Enlaces no entregaron la información solicitada, señalaron no tener información acerca de la realización del estudio (a pesar del envío de memos e email por parte del CPLT) o no respondieron los contactos, pese a múltiples intentos.

En este contexto, el esfuerzo del equipo de Ayudantes por obtener la información de contacto fue encomiable, pues permitió alcanzar 693

direcciones de correos electrónicos. Luego de cerrada la etapa de obtención de información de contacto de la muestra, se identificaron 394 reemplazos a los funcionarios de los que no se logró tal información[13]. De ellos el CPLT solicitó directamente a los Enlaces esa información, pero sólo se recibieron datos de contacto de 33 funcionarios. Con ello se completó la muestra efectiva con 726 personas.

Tercero, los esfuerzos de obtener información de contacto de los funcionarios incluidos en la muestra reveló que una proporción de ellos carece de acceso a internet y/o no está familiarizado con el uso de las tecnologías de información y comunicaciones.

Cuarto, no obstante los esfuerzos desplegados la respuesta a la encuesta mostró que variados segmentos funcionarios prefieren no involucrarse en este tipo de estudios. El anexo 1 expone las razones que daban los funcionarios para no responder la encuesta.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de los datos por dimensiones y categorías analíticas revela, por un lado, una alta valoración funcionaria de la Ley 20.285, pero, por otro, también expresa que ellos no tienen un acabado conocimiento de la ley, del CPLT y de los mecanismos de transparencia existentes en el país. Adicionalmente, los índices construidos tienden a mostrar una percepción funcionaria positiva del Estado chileno, que reconoce la existencia de opiniones ciudadanas críticas hacia ellos y que es claramente proclive a la concreción de la transparencia como un derecho ciudadano.

[13] La razón por la que no se logró la información de contacto incluye situaciones en el la persona ya no trabajaba en el organismo, estaba con licencia, permiso o comisión de servicio, porque el jefe no autorizó aplicar la encuesta o porque el funcionario no deseaba responder la encuesta.

Todo ello, por un lado abre una oportunidad de expansión de la cultura de la transparencia en el país, con los funcionarios públicos como un importante aliado; pero, al mismo tiempo, sugiere la necesidad de una extendida e intensiva acción de difusión de información entre ellos y de capacitación sobre este tema para motivarlos a cumplir un rol de fuertes y efectivos promotores de la transparencia en sus organismos. Esta necesidad, a su vez, llama por una variada gama de acciones al interior de los organismos públicos. Entre ellas se pueden citar las siguientes:

- Programas de promoción de la Ley 20.285 y del CPLT al interior de los organismos públicos
- Programas de formación en transparencia para el personal público, que fueran habilitantes para promoción. Estos programas podrían tomar la modalidad de Diplomas, cursos de especialización, pasantias en el CPLT, tutorías y similares.
- Promover cátedras de transparencia en las universidades chilenas, particularmente en las carreras de Administración Pública, Derecho y Trabajo Social

Por otro lado, el proceso de construcción de la muestra más propiamente deja ver un frágil vínculo con los Enlaces y una situación de baja calidad de la información expuesta en los web de gobierno transparente. Sobre lo primero, es probable que programas de capacitación especialmente dirigidos a Enlaces, dotar de estatus a esta función de modo que ejercerla implique una cierta promoción – a través de incentivos como la propia capacitación, alajamiento de la oficina del Enlace o similares – puedan acercar más a estos funcionarios al CPLT. Sobre lo segundo, aparte de las acciones que actualmente emprende el CPLT, un programa de normalización y estandarización de la información que se pública, incluida capacitación sobre el tema, podría ser fructífero.

REFERENCIAS

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

Banisar, David. 2007. "Government Secrecy: Decisions Without Democracy". Whashington D. C. Estados Unidos: People For the American Way Foundation.

Castillo, Leonardo. 2009. "Ley de transparencia: verdades y desafíos. Una mirada crítica a la Ley Nº 20.285 sobre Transparencia de la función y acceso a la información de la Administración del Estado". Serie Documentos Electrónicos, Programa Gerencia Social y Políticas Públicas. Santiago, Chile: FLACSO.

Cid, Verónica, Genaro Marileo y Emilio Moya Díaz. 2012. "Calidad del acceso a la información pública en Chile". Santiago, Chile: Chile Transparente, Department for International Development (DFID) y Transparencia Internacional.

Consejo para la Transparencia (CPLT) y Front Desk. 2012. Estudio Nacional de Transparencia. Consejo para la Transparencia. Informe Nº4. Resultados. Noviembre de 2012.

Corporación Libertades Ciudadanas. 2011. "Estudios sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública para el Consejo para la Transparencia". Informe Final. Santiago, Chile.

Costello, Anna y Osbourne, Jason. 2005. "Best Practices in Exploratory Factor Analysis: Four Recommendations for Getting the Most From Your Analysis". Practical Assessment, Research & Evaluation. Volume 10 Number 7, July 2005.

Fabrigar, L. R., Wegener, D. T., MacCallum, R. C., & Strahan, E. J. 1999. Evaluating the use of exploratory factor analysis in psychological research. Psychological Methods, *4*, 272–299.

Fung, Archon; David Weil, Mary Graham y Elena Fagotto. 2004. "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?". Boston, EstadosUnidos: Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation (Ocassional Papers).

George, D. y Mallery, P. 1995. SPSS/PC + Step by: A Simple Guide and Reference. Belmont: Wadsworth Publishing Company.

Kolenikov, Stanislav y Gustavo Angeles. 2004. "The Use of Discrete Data in Principal Component Analysis: Theory, Simulations, and Applications to Socioeconomic Indices". Working Paper of MEASURE/Evaluation project, No. WP-04-85. North Carolina: Carolina Population Center, UNC.

López, Eudelio. 2009. "La importancia de la Transparencia". Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL). México, Monterrey: CTAINL.

Luna, Issa. 2008. "Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México". Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 42. Caracas, Venezuela: CLAD.

Moreira, Izabela y Mário Claussen. 2011. "Políticas de transparencia en la administración pública brasileña". Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 51. Caracas, Venezuela: CLAD.

Naessens, Hilda. 2010 "Ética pública y transparencia". En: Rey, Eduardo y Patricia Calvo González (Coord.) *200 años de Iberoamérica (1810-2010)*, Congreso Internacional: Actas del XIV Encuentro de Lationoamericanistas Españoles, Santiago de Compostela, España: 15-18 de setiembre de 2010,

Olavarría Gambi, Mauricio y Claudio Allende González. 2013. "Endeudamiento estudiantil, acceso a la educación superior e implicancias para el bienestar". Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Nº 141, pp. 91 – 112. Madrid, España: CIS.

Olavarría Gambi, Mauricio. 2012. "La institucionalización y gestión estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile". Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo para la Transparencia.

Olavarría Gambi, Mauricio. 2010. Estudio "Tipos de modelos de gestión de información, con foco en la gestión interna del servicio y la política pública de transparencia en sujetos obligados por la ley 20.285". Informe final preparado a requerimiento del Consejo para la Transparencia. Santiago, Chile.

Robbins, Stephen. 2004. "Comportamiento Organizacional", 10ª Edición. México: Pearson, Educación.

Sánchez, Juan; Francisco Muñoz y Francisco Montoro. 2009. "¿Cómo mejorar la tasa de respuesta en encuestas On Line". Revista de Estudios

Empresariales, Segunda Época, Nº1, pp. 45 – 62. Granada, España: Universidad de Granada.

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

Visauta, Bienvenido. 1998. "Análisis estadístico con SPSS para Windows. Estadística multivariante", Volumen II. Madrid: Ed. McGraw Hill.

Waissbluth, Mario. 2008. "Gestión del Cambio en el sector Público", Documentos de Trabajo Nº 109, Serie Gestión. Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Walker, Jeffery T. y Maddan, Sean. 2009. "Statistics in Criminal Justice and Criminology: Analysis and Interpretation" Third Edition. Sudbury, MA: Jones and Bartlett, Inc.

Yansaneh, Ibrahim S. 2003. "An Overview of Sample Design Issues for Household Surveys in Developing Countries". Technical Report on Surveys in Developing and Transition Countries. New York: United Nations, 2003.