

TRANSPARENCIA Y MODERNIZACIÓN DEL
ESTADO EN CHILE: BRECHAS ENTRE LA
TEORÍA Y LA PRÁCTICA

*Transparency and State Modernization in Chile:
gaps between theory and practice*

DANIEL PEFAUR DENDAL¹
Consejo para la Transparencia
Santiago, Chile
dpefaur@cplt.cl

DANIELA MORENO TACCHI²
Consejo para la Transparencia
Santiago, Chile
dmoreno@cplt.cl

Vol. XIV, N° 24, 2016, 41-66
Recepción: 18 de marzo de 2016
Aceptación: 4 de julio de 2016
Versión final: 29 de julio de 2016

RESUMEN. A nivel internacional, así como en nuestro país, la modernización del Estado ha estado estrechamente vinculada a acciones tendientes a transparentarlo y a intentar involucrar a la ciudadanía en la acción de los asuntos públicos. Sin embargo, pese a esta simbiosis conceptual y a las innumerables acciones teóricamente «modernizadoras», así como a las propias demandas de transparencia y participación por parte de la población, los resultados no han sido los esperados, observándose, en la actualidad, una marcada crisis de confianza institucional que nuevamente trae como respuesta, más transparencia para más modernización. En base a los resultados del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI) del Consejo para la

¹ Jefe Unidad de Inteligencia de Negocio, Dirección de Estudios, Consejo para la Transparencia.

² Directora de Estudios, Consejo para la Transparencia.

Transparencia, en este artículo planteamos la necesidad de asociar los conceptos «transparencia» y «modernización» con las prácticas de la Administración. Dada la evidencia, para alcanzar el objetivo de modernización no es necesario continuar sumando legislaciones protransparencia, sino que la clave estaría en generar un sistema integral de transparencia basado en una exitosa experiencia de implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Administración del Estado, que se encuentra lejos de ser aprehendida por la ciudadanía.

Palabras clave: transparencia, modernización, ciudadanía

ABSTRACT. At the international and national levels, the modernization of the state has been closely linked to actions to make it more transparent and also to the efforts to involve citizens in public affairs. However, despite this conceptual symbiosis and countless theoretically 'modernizing' actions as well as the citizens' demands for transparency and participation, the results have not turned out as expected. Particularly, there is a marked crisis of confidence in public institutions that again suggests more transparency as the answer for more modernization. Based on the results of the Transparency and Access to Information Index (ITAI for its acronym in Spanish) of the Council for Transparency, in this article we propose the need to associate the concepts of 'transparency' and 'modernization' with the practices of the Public Administration. Given the evidence, it is not necessary to continue adding pro-transparency legislation to achieve the goal of modernization of the state. Instead, the key would be in generating an integral transparency system based on a successful experience of implementing the Transparency and Access to Public Information Law in the State Administration, which is far from being apprehended by the public.

Keywords: transparency, modernization, citizenship

*

PRESENTACIÓN: LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO TEÓRICO MODERNIZADOR DEL ESTADO

En el Estado democrático actual, los mecanismos de representación basados en procesos electorales representativos para la determinación de las autoridades políticas se encuentran fuertemente tensionados, externa e internamente. Externamente, por la irrupción de diversos actores e intereses que pugnan por incidir en procesos de ideación, ejecución y

gestión de políticas públicas, e internamente, por la rigidez de su modo de representación, que le impide asumir la creciente complejidad social del entorno del sistema político, debilitando, a su vez, su capacidad para generar los niveles de igualdad y participación esperables, sin satisfacer los requisitos que se le demandan (Gaventa, 2006). Esto ha implicado que la obtención de legitimidad democrática y el consecuente acto de gobernar ya no estén garantizados por el mero desarrollo de un programa de Gobierno por el cual los proyectos políticos son idealmente elegidos, sino también, por la cada vez más imperiosa necesidad de articular las demandas de múltiples actores que participan de la esfera pública. Todo esto se ha intentado sortear a través del rótulo discursivo de «modernización del Estado».

Dicho de otra forma, ante el posicionamiento de esta subjetividad social, que desdibuja los contornos tradicionales de los procesos de política pública, la legitimidad democrática de los Gobiernos no puede seguir estableciéndose mediante lógicas meramente funcionales del sistema político, que tienden a cierta una dinámica autopoiética o autorreferencial (Luhmann, 1996). La legitimidad es otorgada ahora por la ciudadanía de un modo mucho más complejo y profundo que el sufragio y la representación democrática tradicional. Hoy se suman dinámicas de mayor incidencia sociopolítica desde diversos actores, en donde se ponen en juego elementos que propenden hacia la profundización de la democracia, emergiendo una poderosa alianza social y política que transita a un estadio superior de la gobernabilidad y que contiene participación ciudadana e incidencia de la sociedad civil, en un contexto de gobernanza (Aldeguer y Canales, 2013).

Por ejemplo, considerando que una parte fundamental de la calidad de las políticas públicas está asociada a sus procedimientos de elaboración y diseño (Stein y Tommasi, 2007; Boeninger, 2007) y no clausurado solo en su eficacia, eficiencia o impacto, a los actores sociales no les bastará con recibir las definiciones del Estado. Dados sus intereses y capacidades emergentes, cuando se hacen representar, no otorgan un «cheque en blanco» a ningún iluminado (Delamaza, 2007), sino que solo están delegando un espacio específico de la función pública, pues ellos quieren involucrarse tanto en los resultados de los procesos, como en los procesos mismos. Así, es razonable esperar que si en un contexto democrático la ciudadanía es el público objetivo de las políticas públicas, esta pueda conocer, dar seguimiento, control, e implicarse en el desarrollo completo de estas políticas.

Este «cambio de ritmo social» desafía a los Estados democráticos a arribar a lo que se ha denominado «modernización», pues les exige

incorporar en sus políticas, bienes y servicios de interés colectivo, estándares más sofisticados para viabilizar su relación con una sociedad dinámica, donde la «transparencia» se ha instalado como supuesto base. De este modo, la modernización supondría un cambio de paradigma en «el modo de hacer las cosas» por parte del Estado, el que ya no solo puede funcionar hacia «adentro», sino que debe «abrirse» a la ciudadanía a través de mecanismos concretos que materialicen esos estándares más altos de participación social, comunicación y rendición de cuentas (PNUD, 2009).

En definitiva, la concepción de modernización estatal que se propone, para ser interpretada como acción de bien público, debe conectar con la sensibilidad y diversidad ciudadana que pretende contener y organizar, planteándose así el desafío de la construcción de lo público en conjunto con una ciudadanía que reclama un espacio propio, desde su propio lugar (Delamaza, 2007). Así, la incidencia que pudiese tener la población sobre la toma de decisiones de las autoridades debe estar basada en una interacción congruente, transparente y sostenida en la confianza entre los ciudadanos y el Estado, lo que constituye un elemento clave en la modernización estatal y en el proceso de profundización de la democracia.

Bajo esta lógica, las instituciones se transforman en estructuras comunicativas de las que emana la información necesaria para la conformación de sentido, voluntad y opinión política (Habermas, 1998). Por tanto, una efectiva modernización del Estado tiene como condición de posibilidad, la construcción de una acción comunicativa entre el Estado y la ciudadanía, donde la implementación de un conjunto de prácticas institucionales y de acciones cívicas, propiciarían un sistema democrático con mayores grados de legitimidad, confianza y, por tanto, de gobernabilidad. Ello izaría una participación más democrática en los asuntos de interés público, permitiendo al ciudadano ser copartícipe del proceso de toma de decisiones (Neuman, 2002), tanto desde la perspectiva de los derechos sociales, como desde la juridicidad (Abramovich y Courtis, 2006).

De este modo, las políticas sobre acceso a la información tendrían impactos en dos dimensiones: ciudadana e institucional. En primer lugar, desde la perspectiva ciudadana, donde se establecen los elementos básicos para la deliberación política de manera simétrica (Habermas, 1984) al institucionalizar procedimientos formales de habilitación de la ciudadanía de manera explícita y garantizada, para poder entablar una comunicación efectiva con el Estado. Así, para la formación de una opinión pública basada en aspectos argumentativos de debate y reflexión, en donde todos los actores puedan desarrollar libremente sus perspectivas a través del ejercicio de la razón en un plano de libertad e igualdad

(Habermas, 1998), la transparencia sería una fuente de acceso explícito e igualitario a información, a la que, de otra manera, la ciudadanía no podría acceder. Todo esto, en la práctica, contribuiría a habilitar a la ciudadanía para la participación, pues cuanto más información haya disponible, más capaces serán los individuos de participar en temas de interés general, y cuanto más se introduzcan los resultados de esta deliberación en los procesos de toma de decisión, mayor será la participación democrática en las organizaciones sociales y políticas (Thompson, 1998).

En segundo lugar, existe consenso en una importante variedad de actores políticos y sociales respecto de que este tipo de normativas tienen un impacto específico en la gestión y el orden institucional (Olavarría, 2011). En un nivel general, establecen criterios comunes respecto del levantamiento, recolección y divulgación de información de todos aquellos procesos administrativos por los cuales los órganos públicos toman decisiones, y de un modo más interno y particular, se configura como un acicate para volver a revisar y mejorar los propios procesos internos de la institución. Además, el componente que establece la obligatoriedad de la entrega de información de manera ordenada y en un determinado plazo, estimula a los organismos a ser mucho más eficientes en el manejo de la información, en la administración de archivos y, por consiguiente, en su gestión general.

Esta conceptualización de la modernización del Estado representa un imperioso horizonte al cual la institucionalidad democrática chilena viene aspirando y desarrollando por las distintas administraciones que han gobernado el país a partir de los años noventa, las cuales han asumido casi como un deber moral la implementación de políticas modernizadoras del Estado y de fomento de la participación ciudadana. Prueba de aquello es que, a propósito de la agenda de modernización del Estado y el proceso de consolidación democrática, se han implementado diferentes políticas que intentan hacer frente a una serie de falencias que han sido evidenciadas a través de distintas coyunturas (Rehren, 2008):

Durante el Gobierno de Patricio Aylwin se impulsó la modernización de la gestión a través del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Entre 1994 y el 2000, en el Gobierno de Eduardo Frei, se implementó el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública y se desarrollaron iniciativas como la creación de la Comisión de Ética Pública y la incorporación legal de principios de probidad, transparencia y publicidad administrativa.

El Gobierno de Ricardo Lagos creó el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado e Inclusión en la modificación constitucional, los principios de probidad y publicidad de la información.

Durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet se conoció la Agenda Presidencial para favorecer la probidad y la eficiencia en la gestión pública y se promulgó la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

La Administración de Sebastián Piñera promulgó la Ley 20.500 de Participación Ciudadana y lanzó la Agenda Legislativa sobre Probidad y Transparencia, que incluyó iniciativas como la Ley 20.730 de Lobby.

Finalmente, en el segundo Gobierno de Michelle Bachelet, a propósito de la crisis institucional provocada por múltiples casos de conflictos de interés, faltas a la ética, a la probidad y corrupción, se ha desarrollado una nutrida Agenda de Probidad y Transparencia que impulsa una variada gama de medidas legales y administrativas.

LA DESCONFIANZA COMO FACTOR DE INHIBICIÓN DE LA MODERNIZACIÓN

A nivel de la ciudadanía, los desarrollos normativos tendientes a la modernización del Estado han sido inocuos. Pese a la instalación de esta serie de comités, leyes e iniciativas que agrupan bajo dicho concepto reglas relativas a probidad, participación ciudadana, transparencia y Derecho de Acceso a la Información (DAI), su implementación no ha alcanzado los efectos deseados a nivel de la población, la que, por el contrario, ha ido acrecentando percepciones y juicios de desconfianza y lejanía del aparato público, en la línea contraria de lo esperable teóricamente (CPLT, 2015c).

Como sabemos, Chile atraviesa una de sus más profundas crisis de confianza en las instituciones. La sensación de poca transparencia y la percepción de altos niveles de corrupción en lo público, se anclan hondamente en la opinión pública. Ello se ve incrementado por una generalizada sensación de abuso y de engaño que afecta las expectativas que se tienen para con el Estado, produciéndose una ausencia de dinámicas relacionales directas entre la Administración y la ciudadanía.

Así, en los últimos años, se ha ido asentando una ciudadanía caracterizada por una fuerte desafección hacia la política tradicional y una falta de valoración y confianza en las instituciones políticas fundamentales para la existencia y desarrollo de la democracia (CPLT, 2015b). Esta desafección desemboca en una manifestación de la demanda ciudadana por mayor participación en los asuntos de interés público a través de la erupción de acciones colectivas distintas a las formales, por ejemplo, la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación, y el

creciente apoyo y legitimidad otorgada a formas más contestatarias de participación y expresión política (PNUD, 2014).

De este modo, podemos ver que en todas las estadísticas agregadas a nivel nacional, se muestra una fuerte falta de confianza de la sociedad chilena (Latinobarómetro 2005-2013; PNUD, 2014; European Social Survey, 2012), muy superior a las del resto de Latinoamérica y el mundo. Esta falta de confianza se ha ido profundizando a lo largo del tiempo, sobre todo en el sector público.

TABLA 1. CONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO

Año	Percepción positiva
2015	20%
2014	24%
2013	27%
2012	30%
2011	23%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Estudios Nacionales de Transparencia 2011-2015. CPLT

Junto con dicha desconfianza, la ciudadanía va exigiendo paulatinamente al Estado mayores estándares de transparencia y más provisión de información pública. Muestra de aquello es el constante incremento de solicitudes de acceso a información pública que han ido realizando los ciudadanos a los organismos de la Administración Central del Estado, cuyo promedio mensual aumentó de 2.950 a 5.075 entre los años 2010 y 2015 (Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, 2010-2015).

Entonces, pareciera ser evidente que la sola implementación de normativas de transparencia o los resultados obtenidos en *rankings* y mediciones internacionales en materia de corrupción (Transparencia Internacional, 2015), no resultan suficientes para mejorar la percepción de la ciudadanía sobre el Estado, pues los esfuerzos institucionales no han permitido modificar las creencias fuertemente arraigadas en el ideario colectivo. Probablemente, la persistencia de estas percepciones se asocia al hecho que el andamiaje institucional de las políticas de transparencia no ha sido diseñado ni comunicado como una política pública integral, sino más bien, se ha ido generando en la lógica de adendas que se van sumando a una estructura caótica, dividida y desorganizada que no permite una rápida visualización ni menos su fácil comprensión. Esto

finalmente redundante en que sus mecanismos no han logrado mostrar con contundencia su real utilidad.

Desde el enfoque de la cultura cívica, hace ya más de 50 años se ha reconocido a la confianza como un requisito previo para la construcción de una participación política efectiva, estableciéndose como necesario que las instituciones democráticas estuvieran combinadas con actitudes y valores positivos hacia el sistema político, propiciando una participación y una cultura política que se comunica coordinada y congruentemente con el sistema político democrático (Almond y Verba, 1963). Si ello era un factor a considerar en ese entonces, las desfavorables percepciones de la ciudadanía actual respecto al *establishment* público son aún más relevantes. Para que efectivamente una mayor participación de los ciudadanos en organizaciones voluntarias, contribuya a la efectividad institucional y a la estabilidad y legitimidad de la democracia (Putnam, 1995), es cada vez más fundamental que dicha relación esté mediada por la confianza de los ciudadanos en el sistema político y los gobernantes. En ausencia de este factor, es altamente probable que la democracia presente déficits institucionales y de participación (Baquero, 2007). He aquí un real déficit para Chile.

En la práctica nacional, pareciera ser que las virtudes teóricas que se proclaman desde la perspectiva institucional a partir del impulso modernizador del Estado, se ponen en entredicho por la ciudadanía al momento de observar su aplicación, con lo que la modernización del Estado se evalúa hoy más como un lema discursivo. Lo que queda es un Estado que a través de sus recursos administrativos y normativos se esfuerza por establecer canales de comunicación efectivos con la ciudadanía³, pero cuya imagen está cruzada por el rechazo, la sospecha y la desconfianza.

Un ejemplo ilustrativo de esta situación asimétrica entre el potencial teórico que exhiben los fundamentos de la modernización del Estado y los resultados prácticos de su implementación, se encuentra en la instalación de la Ley de Transparencia en nuestro país.

³ Por ejemplo, con las iniciativas de Ley de Lobby y Ley de Probidad.

MEDICIONES DE TRANSPARENCIA A NIVEL INTERNACIONAL Y ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 20.285, DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN CHILE

Mediciones internacionales

El campo de la evaluación de las políticas de transparencia y acceso a información es relativamente nuevo, y los intentos por evaluarlo a nivel comparado están aún en sus inicios (Scrollini, 2010). Sin embargo, existen algunas iniciativas que entregan ciertas referencias básicas sobre su implementación en el mundo. Tal es el caso del estudio de comparación jurídica sobre el derecho de acceso a la información (DAI) en América Latina de Mendel (2009), el cual describe las normas internacionales que han sido establecidas en este campo y algunos de los rasgos clave de la legislación eficaz sobre la libertad de información. El estudio evidencia diferencias sustantivas en la forma que cada país reconoce el DAI, tales como garantías procedimentales, deber de publicar, excepciones, apelaciones, sanciones y protecciones y medidas promocionales, entre otros (Mendel, 2009). No solo los aspectos institucionales son relevantes para la efectividad del resguardo de este derecho y su permanencia en el tiempo, sino que cuestiones como la implementación de las políticas de acceso a información, la manera en que los ciudadanos se lo apropiaron y, en definitiva, el impacto social que tiene la existencia del marco institucional, son elementos claves que colaboran en la sustentabilidad de la normativa y su aplicación (Fung, Graham y Weil, 2003). Bajo este supuesto, instituciones y organismos de distinta naturaleza han desarrollado instrumentos de medición sobre la implementación del derecho de acceso a la información pública⁴ (Scrollini, 2010). Sin perjuicio de lo

⁴ El marco para la Evaluación del Acceso a la Información del Gobierno de Queensland Australia. Artículo XIX y Fundar. Acces Info-Europe Centre of Law and Democracy. *Ranking* de leyes de acceso. Modelo de Evaluación de Leyes de Acceso Carter Center (Internacional), que se enfoca en las legislaciones de acceso a la información pública y posee dos objetivos principales: 1) diagnosticar el grado en que la administración pública está capacitada para responder a solicitudes y proveer información; 2) proporcionar una hoja de ruta de implementación para el gobierno. Estudio de Impacto sobre la Ley de Acceso a la Información Pública (Reino Unido). CAINFO-AGESIC Transparencia Activa. Indicadores de Transparencia Activa en Noruega. Sistema de indicadores: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de México. El cual incorpora cuatro ámbitos de evaluación: i) respuestas a solicitudes de información (RSI); ii) alineación de criterios y cumplimientos de resoluciones del pleno (A3C); Obligaciones de Transparencia (ODT) y; Atención de unidades de enlace

anterior, la mayoría de estos instrumentos han sido contruidos a partir de la realidad particular de los respectivos países, realizados de manera esporádica y a propósito de proyectos y actividades específicas, lo que no permite establecer tendencias ni comparaciones fehacientes.

Dado lo anterior, la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)⁵ se dio a la tarea de elaborar un modelo de medición que permita avanzar hacia un modelo de medición internacional sobre la implementación del DAI. Para ello, se debe generar un instrumento común que permita no solo observar la realidad de cada país desde el punto de vista de la implementación de la normativa, las condiciones de uso y la percepción ciudadana, sino también establecer comparaciones y levantar buenas prácticas. Con ello, se espera poder desarrollar planes de mejora a nivel regional que puedan ser aplicados por los distintos estados, considerando los procesos involucrados tanto en transparencia activa como pasiva.

Ahora bien, dada la diversidad institucional y social que exhiben los distintos países de la RTA, este modelo de medición alcanza a relevar el estado de avance de la política de transparencia y acceso a la información de acuerdo a estándares comunes. Las dimensiones medidas son muy básicas y están orientadas a recursos institucionales con que cuenta cada país para garantizar un piso mínimo de transparencia y DAI, la existencia de una legislación que la asegure y condiciones mínimas para su ejercicio, como la existencia de un órgano garante.

Con todo, obtener luces acerca de la implementación y los resultados de estas políticas a través de estos mecanismos de medición internacionales, tiene aún una importante dificultad: la inexistencia de información básica de desempeño institucional y de encuestas de opinión que den cuenta de la valoración, el conocimiento y el nivel de habilitación ciudadana. Además, generar bases de comparación entre países, especialmente en resultados, implica desarrollar capacidades institucionales para levantar periódicamente esta información con instrumentos comunes.

(AUE). Métrica de la Transparencia de México, en donde se elaboran una serie de indicadores que se aplican para medir la implementación de la normativa en el país: i) claridad, calidad y usabilidad de información publicada electrónicamente; ii) calidad del servicio, instalaciones y orientación al usuario; iii) eficacia, cumplimiento satisfactorio y completitud en respuesta a solicitudes.

⁵ Red iberoamericana de coordinación e intercambio de buenas prácticas y experiencias entre organismos y/o entidades públicas que desarrollan supervisión en funciones en transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Instrumento de medición en Chile

Cuando aterrizamos en los resultados prácticos de la implementación de la Ley 20.285 en Chile, encontramos instrumentos más precisos que nos ayudan a observar este fenómeno. Así, podemos observar que pese a que la ciudadanía ha demandado permanentemente transparencia al Estado, esta no ha sido capaz, o no ha tenido las posibilidades de aprehender las habilidades y condiciones para ejercer y exigir este derecho, como sí lo ha hecho la Administración Pública, la que en los últimos años ha ido asimilando sus obligaciones y prácticas.

La prueba empírica de la distancia entre la modernización que ha experimentado el Estado en cuanto a transparencia, frente al nivel de penetración del DAI en la ciudadanía, se observa en los resultados que ha venido obteniendo, desde el 2013, el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI)⁶, instrumento diseñado por el Consejo para la Transparencia (CPLT) para medir el estado de implementación de la Ley 20.285 en Chile. Los objetivos de su construcción fueron comunicar señales regulatorias que alertaran a los actores implicados en la implementación de la Ley sujetos obligados (dimensión institucional) y requerientes de información (dimensión ciudadana), acerca de los elementos fundamentales para su adecuado funcionamiento, levantando, al mismo tiempo, información sobre las áreas con déficits para determinar líneas estratégicas de acción institucional del CPLT.

A la base del ITAI se encuentra el proceso básico que da vida al DAI, en el cual un ciudadano que tiene una necesidad, identifica en la información pública un elemento útil para resolverla y se acerca a un organismo público para solicitar o buscar la información. En ese momento, el organismo público que posee la información, entrega o deniega la información requerida, ante lo cual el ciudadano tiene la oportunidad de reclamar ante el CPLT. Además, el CPLT fiscaliza que las instituciones públicas cumplan con lo dispuesto en la Ley y tengan las condiciones necesarias para responder a las solicitudes, sancionando cuando corresponda.

En definitiva, el ITAI sostiene como fundamento que el encuentro exitoso de estos actores depende de las reales posibilidades de ejercer

⁶ El ITAI está constituido por dos dimensiones, ciudadana e institucional, que se calculan con una ponderación (P) de 50% c/u. Estas se descomponen en subdimensiones. La ciudadana contempla: valoración (P 20%) y conocimiento del Derecho de Acceso a Información (P 80%), y la institucional: valoración (P 20%), conocimiento (P 40%) y capacidad institucional (P 40%). El ITAI incluye indicadores respecto a la Administración Central del Estado y municipalidades.

el Derecho de Acceso y su uso: «Vale decir, no basta solo con mirar la funcionalidad de las estructuras públicas, sino que pone como condicionante de cumplimiento, las capacidades del sujeto externo» (Díaz-Tendero y Pefaur, 2014: 43). Por ello, su diseño considera las siguientes subdimensiones:

Dimensión institucional

Valoración de los funcionarios públicos sobre el DAI y la Ley: entendiendo que en la medida en que los funcionarios consideren la información del Estado como perteneciente a la ciudadanía y valoren el acceso a la información como un derecho, existen mejores posibilidades de que faciliten su acceso a los ciudadanos. Operativamente, esto se mide con un set de preguntas del Estudio Nacional de Funcionarios⁷ (ENF), que muestran la percepción de los funcionarios públicos respecto al DAI, la importancia de la información que está en el Estado y su evaluación de la Ley 20.285 (CPLT, 2013a).

Conocimiento de los funcionarios públicos sobre esta Ley: ellos son los encargados de cumplir con las obligaciones que establece la Ley y facilitar el acceso a los ciudadanos, por tanto, que conozcan cómo funciona la normativa, sus plazos, los requisitos mínimos, etcétera, es clave para que esta funcione adecuadamente. Se mide con un set de preguntas del ENF (CPLT, 2013a).

Capacidades institucionales de los organismos públicos para cumplir con los objetivos de la Ley: contar con procesos, sistemas y recursos institucionales necesarios para atender las solicitudes, es fundamental para que el proceso de acceso a la información sea eficiente. Se mide con los sistemas de fiscalización, seguimiento y reclamos propios del CPLT y las demandas de información recibidas por lo organismos públicos (CPLT, 2013a).

Dimensión ciudadana

Valoración de este derecho por parte de los ciudadanos: se levanta con un set de preguntas del Estudio Nacional de Transparencia⁸ (ENT),

⁷ Estudio de nivel nacional, realizado a través de encuesta vía correo electrónico a una muestra representativa de funcionarios públicos de las 15 regiones del país, con una precisión de 3% y 95% de confianza, en base a un universo de 245.593 funcionarios públicos del país, de los cuales 201.375 pertenecen a organismos de la Administración Central y 44.218 a municipios.

⁸ Estudio de nivel nacional, realizado a través de una encuesta presencial a una muestra representativa de todos los chilenos de 18 años y más que habitan en Chile continental, lo que equivale a un error muestral de 2% y un nivel de confianza de 95%.

que miden la percepción de la población sobre el acceso a la información como un derecho y sobre la importancia de la información que está en el Estado (CPLT, 2013a).

Conocimiento de los ciudadanos: sobre los elementos básicos y herramientas disponibles para ejercer el DAI. Se calcula con un set de preguntas del ENT que miden si la ciudadanía conoce el derecho, sabe si puede reclamar y dónde tendría que hacerlo (CPLT, 2013a).

Resultados ITAI

El resultado del ITAI para el año 2015 fue de 42%, lo que representa una baja de tres puntos respecto al año anterior. Esto quiere decir que a casi siete años de promulgada la Ley 20.285, todavía no están implementados correctamente ni la mitad de los aspectos básicos para su desarrollo.

TABLA 2. RESULTADOS ITAI POR AÑO

Año	Porcentaje
2015	42%
2014	45%
2013	44%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados ITAI (2013-2015)

A lo largo de estos años de medición, se ha mantenido como una constante que el mayor déficit se encuentra a nivel de la dimensión ciudadana, que el año 2015 obtiene un 27%, mientras que el ámbito institucional alcanza un 57%.

TABLA 3. RESULTADOS ITAI POR DIMENSIÓN

Año	Dimensión institucional	Dimensión ciudadana
2015	57%	27%
2014	62%	28%
2013	61%	27%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados ITAI (2013-2015)

Conocimiento de los mecanismos de garantía del Derecho de Acceso a la Información

Uno de los factores que determina el resultado del índice y que evidencia la marcada diferencia en el grado de instalación de la Ley 20.285 entre la Administración y la ciudadanía, es el conocimiento. Como podemos observar, es sumamente bajo por parte de la ciudadanía, con un resultado de 17%, que representa el indicador más bajo del ITAI 2015, descendiendo 1 punto respecto al año anterior. Por su parte, el conocimiento institucional alcanza un 46%, el cual, si bien también muestra un descenso respecto al año 2014, los tres años superan ampliamente a la dimensión ciudadana.

TABLA 4. RESULTADOS ITAI SUBDIMENSIÓN CONOCIMIENTO

Año	Conocimiento institucional	Conocimiento ciudadano
2015	46%	17%
2014	53%	18%
2013	46%	14%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados ITAI (2013-2015)

Sobre la subdimensión relativa al conocimiento ciudadano, observamos que en el año 2015, el 26% de los ciudadanos dice conocer la Ley de Transparencia, el 20% ha escuchado hablar del CPLT y el 19% sabe que existe una sección en las páginas web de los organismos públicos llamada Transparencia Activa (TA). Estos resultados denotan que existe una incipiente noción acerca de la existencia de ciertos aspectos relativos a la transparencia pública plasmados formalmente en determinados mecanismos. Sin embargo, el resultado de la variable que mide el conocimiento específico de la existencia de una institución dedicada a acoger los reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada (CPLT mencionado de manera espontánea), es de apenas 2,2%, una cifra baja que se mantiene en el tiempo y que evidencia que la garantía del derecho no está asegurada, pues los potenciales usuarios de información no conocen el principal mecanismo para poder exigirlo en la práctica.

Respecto a estas mismas variables, pero en la subdimensión de conocimiento institucional, vemos que los funcionarios públicos exhiben mayores niveles de conocimiento, en donde el 31% sabe de la existencia de una institución dedicada a acoger los reclamos de los ciudadanos

cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada (CPLT), 69% conoce la normativa, 65% ha escuchado hablar del CPLT y 75% conoce la sección de los sitios web de los organismos públicos llamada Transparencia Activa / Gobierno Transparente. En esta misma subdimensión se miden otras variables que guardan relación con aspectos mucho más exigentes de la Ley: 34% sabría indicarle a un ciudadano en qué oficina o ventanilla puede solicitar información y 33% sabe en qué sección de la web institucional se puede pedir información. El elemento más bajo, lo encontramos respecto al conocimiento de los plazos formales de respuesta que tienen las instituciones para responder solicitudes de información, con solo un 19% de acierto.

Con todo, podemos ver una clara y significativa asimetría en el nivel de conocimiento de la normativa de transparencia, el DAI y sus mecanismos de exigibilidad entre funcionarios públicos y ciudadanos:

TABLA 5. RESULTADOS ITAI - VARIABLES SUBDIMENSIÓN
 CONOCIMIENTO

Variable / dimensión	Conocimiento institucional			Conocimiento ciudadano		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013
Conocimiento Ley 20.285	69%	78%	71%	26%	29%	20%
Conocimiento CPLT	65%	77%	67%	20%	19%	21%
Conocimiento de institución dedicada a acoger reclamos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada	31%	39%	30%	2.2%	3.4%	2.5%
Conocimiento sección web de los organismos públicos llamada Transparencia Activa	75%	80%	82%	19%	19%	14%
Conocimiento de oficina o ventanilla para solicitar información	34%	28%	23%	N/A	N/A	N/A
Conocimiento de los plazos de respuesta para este tipo de solicitudes	19%	29%	22%	N/A	N/A	N/A
Conocimiento de la sección de la página web donde podría pedir información	33%	43%	29%	N/A	N/A	N/A

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados ITAI (2013-2015)

Valoración del Derecho de Acceso a la Información

Respecto a la valoración de los ciudadanos y funcionarios sobre este derecho y sobre la Ley 20.285, observamos que los resultados tienden a ser mucho más parejos a lo largo del tiempo, incluso, se puede observar un descenso en ambos casos.

Así, de una mixtura sobre una evaluación genérica positiva y una valoración práctica negativa de la Ley 20.285, el año 2015 se desprende un 63% como resultado de la subdimensión de valoración institucional en el ITAI, y un 65% en la subdimensión valoración ciudadana.

TABLA 6. RESULTADOS ITAI SUBDIMENSIÓN VALORACIÓN

Año	Valoración institucional	Valoración ciudadana
2015	63%	65%
2014	66%	71%
2013	67%	76%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados ITAI (2013-2015)

Así, vemos que en la dimensión ciudadana, entre el 2013 y el 2015, hay un preocupante descenso de 11 puntos, lo que está determinado principalmente por la baja percepción de utilidad de la existencia de transparencia en el Estado para la ciudadanía y por la sostenida baja referido a que esta sea una efectiva herramienta para la prevención de la corrupción.

Adicionalmente, hay otros indicadores que muestran descensos sostenidos en su valoración: utilidad de la transparencia y el acceso a la información pública en el Estado en general, evaluación de la transparencia como «necesaria», y percepción de que esta «aumenta la participación ciudadana».

No obstante lo anterior, el acceso a la información mantiene una alta valoración como un derecho. El año 2015 el 80% de los chilenos está de acuerdo con que cualquier persona tenga derecho a acceder a información de cualquier organismo público; el mismo porcentaje concuerda con que cuando una persona solicita información a un organismo público, este esté obligado a responder y un 79% concuerda con que si no se le responde, exista derecho a reclamar. Todo esto, independientemente de si saben que existe una Ley que regula estos aspectos y un órgano garante que vela por su cumplimiento.

Los funcionarios públicos también declaran una alta valoración genérica respecto a este derecho y sobre la Ley 20.285. En la medición 2015, observamos que la mayoría concuerda con que cualquier persona tenga derecho a acceder a información de cualquier organismo público (87%), que cuando una persona solicita información a un organismo público, este esté obligado a responder (87%) y que si el organismo no responde, exista derecho a reclamar (88%). Asimismo, los funcionarios están convencidos de que la transparencia en el Estado es necesaria (90%) y útil (81%), sin embargo, la evaluación que existe de su implementación, es decir, su valoración práctica, disminuye, pues la evaluación sobre la existencia de la Ley alcanza un 47% de percepciones positivas; mientras que, sobre su implementación, solo un 37%. Por otro lado, solo un 30% de los funcionarios considera que los beneficios que aporta la Ley son superiores a cualquier costo que implique su implementación y apenas un 19% piensa que los funcionarios perciben más beneficios que costos de la ley, lo que evidencia que si bien reconocen la importancia de la transparencia en el Estado, consideran que son ellos los que asumen directamente los costos de su implementación.

TABLA 7. RESULTADOS ITAI - VARIABLES SUBDIMENSIÓN VALORACIÓN

Variable / dimensión	Valoración institucional			Valoración ciudadana		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013
Cualquier persona tiene derecho a acceder a información de cualquier organismo público	87%	90%	83%	80%	84%	88%
Cuando una persona solicita información a un organismo público, este está obligado a entregarla	87%	89%	85%	80%	86%	90%
Si un organismo público no entrega la información solicitada, existe derecho a reclamar	88%	93%	93%	79%	86%	87%
El acceso a la información del Estado es útil	81%	83%	86%	67%	71%	71%
El acceso a la información del Estado es necesaria	90%	87%	91%	75%	80%	85%
Evaluación sobre la existencia de la Ley 20.285	47%	56%	60%	N/A	N/A	N/A
Evaluación sobre la implementación de la Ley 20.285	37%	41%	43%	N/A	N/A	N/A

Variable / dimensión	Valoración institucional			Valoración ciudadana		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013
Los beneficios que aporta la Ley 20.285 son superiores a cualquier costo que implique su implementación	30%	37%	38%	N/A	N/A	N/A
Relación costos / beneficios de la implementación de la Ley 20.285 para los funcionarios públicos	19%	17%	25%	N/A	N/A	N/A
El acceso a la información del Estado aumenta la participación ciudadana	N/A	N/A	N/A	56%	64%	66%
El acceso a la información del Estado previene la corrupción	N/A	N/A	N/A	44%	55%	65%
Utilidad como ciudadano, de la existencia de Transparencia en el Estado	N/A	N/A	N/A	42%	44%	62%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados ITAI (2013-2015)

Capacidades institucionales para la adecuada implementación de la Ley 20.285

Finalmente, es importante analizar el resultado correspondiente a las capacidades institucionales instaladas para dar cumplimiento a las obligaciones de la Ley, poner en práctica el DAI e implementar buenas prácticas para facilitar el ejercicio del derecho. Estas capacidades, si bien muestran una disminución, se mantienen relativamente altas, sobre todo respecto a las obligaciones legales.

TABLA 8. RESULTADOS ITAI SUBDIMENSIÓN
CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Año	Porcentaje
2015	66%
2014	67%
2013	72%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados ITAI (2013-2015)

Al respecto, se observa que el cumplimiento de la Ley, en materia de transparencia activa, desciende significativamente entre 2014 y 2015 de un casi óptimo 93% a un 75%⁹. Por su parte, los resultados que exhiben los organismos públicos en cuanto al cumplimiento de las obligaciones sobre Derecho de Acceso a Información (transparencia pasiva), alcanzan un 77% en su modalidad *on line* y 71%, presencial, aumentando 6 y 3 puntos respectivamente, en relación al 2014. Estos resultados indican que los organismos públicos han evidenciado tener las capacidades para cumplir con las obligaciones que impone la Ley, no obstante, no cumplen a cabalidad.

Respecto de la implementación de buenas prácticas y proactividad en materia de transparencia por parte de las instituciones públicas, vemos un estado de implementación sobre el 60% en los mecanismos de Derecho de Acceso a Información (transparencia pasiva) y de solo un 17% en lo que a transparencia activa respecta.

Finalmente, los organismos públicos exhiben una bajísima proporción de amparos / reclamos versus solicitudes de información recibidas (SAI) / visitas a los sitios de transparencia activa¹⁰. Ello redundante en que su indicador de efectividad en este ítem se sitúa, en todas las mediciones efectuadas, sobre el 90%. Este resultado está posiblemente determinado por el bajo nivel de conocimiento de la ciudadanía respecto a la institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada.

TABLA 9. RESULTADOS ITAI - VARIABLES SUBDIMENSIÓN
 CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Variable	Resultados		
	2015	2014	2013 [*]
Fiscalización DAI on line	77%	71%	73%
Fiscalización DAI presencial	71%	68%	
Transparencia proactiva DAI on line	69%	58%	59%
Transparencia proactiva DAI presencial	60%	51%	
Fiscalización TA	75%	93%	96%

⁹ La baja en los resultados se debe, en parte, a que el proceso de fiscalización 2015 a órganos centrales del Estado fue más exigente que años anteriores, profundizando en el detalle de información que se debe publicar en dos ítems específicos: «mecanismos de participación» y «subsídios y trámites».

¹⁰ El CPLT denomina «reclamos» a los casos que se reciben por incumplimiento de transparencia activa y «amparos» a los que se reciben por solicitudes de información realizadas al organismo.

Variable	Resultados		
	2015	2014	2013 [*]
Transparencia proactiva TA	17%	36%	35%
Amparos / reclamos vs SAI / visitas TA**	92%	96%	97%

* En el año 2013, el proceso de fiscalización en Derecho de Acceso a Información no diferenció entre modalidad on line y presencial.

** Se construye a partir del complemento del promedio de la proporción de los amparos por SAI versus las SAI realizadas a las instituciones con reclamos en TA versus visitas TA.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados ITAI (2013-2015)

CONCLUSIONES

Considerando que efectivamente la transparencia y el acceso a información pública se han conceptualizado como un componente clave en los procesos de modernización del Estado y como requerimientos básicos para la habilitación de las personas en el ejercicio de la participación ciudadana, es fundamental implementar los ajustes necesarios para enmendar la brecha existente entre lo teórico y lo práctico.

En base a los datos que arroja el ITAI, podemos deducir que los aspectos básicos de funcionamiento de la Ley 20.285 no se han instalado completamente y las limitaciones que se evidencian en cuanto a su implementación, las encontramos principalmente en su desconocimiento, lo que determina una escasa intensidad del ejercicio del derecho. Esto pareciera indicar que la institucionalidad se ha preparado internamente para recibir solicitudes ciudadanas que no llegan.

Por ello, se erige de forma clara y evidente la necesidad de promover consistentemente la difusión del DAI. Así, desde la perspectiva ciudadana, parece imperioso avanzar en esta línea, implementando acciones tendientes a masificarlo a través de campañas comunicacionales permanentes, tanto a nivel de medios, como en las propias instituciones y servicios públicos, donde la interacción entre el Estado y el ciudadano, en cualquiera de sus esferas sectoriales, debiese estar mediada por la transparencia. Bajo esa mirada, el tipo de difusión que se haga de este derecho debe estar orientado a mostrar la utilidad y pertinencia de la información pública para los distintos intereses ciudadanos.

A su vez, seguir potenciando el eje del conocimiento también es relevante en el ámbito de los funcionarios públicos, quienes se transforman en el principal vehículo en el correcto ejercicio del derecho, toda vez que tienen las posibilidades y responsabilidades de orientar e instruir a la personas sobre la existencia de procedimientos institucionales para dar

respuesta a solicitudes de información. Por ello, es clave capacitar intensamente a los funcionarios públicos en cómo guiar a los ciudadanos en el ejercicio del DAI y mejorar las prácticas institucionales, entregando la información correctamente.

Otro aspecto que resulta relevante dice relación con la valoración que se tenga sobre la transparencia en el Estado y el DAI. Si bien observamos que estos elementos son valores sociales que todavía cuentan con alta reputación, se aprecia también un leve detrimento, cuestión que —acrecentado por el difícil contexto sociopolítico por el que atraviesa el país— nos desafía a concebir la transparencia como activo que hay que cuidar y cultivar con especial énfasis. Para ello, es necesario mostrar con determinación y como una política de Estado, los beneficios y virtudes de la transparencia tanto a nivel institucional como ciudadano, por lo que es fundamental que los funcionarios públicos reconozcan al acceso a la información como un derecho y, por tanto, lo viabilicen de esa forma.

Una tercera esfera básica a desarrollar son las capacidades institucionales para gestionar las solicitudes de información y dar cumplimiento de los estándares de transparencia de los organismos públicos. Es necesario consolidar la función de transparencia en los sujetos obligados, tanto cumpliendo con las obligaciones legales que estipula la Ley 20.285 y las Instrucciones Generales del CPLT, como realizando acciones proactivas orientadas a profundizar estándares de transparencia en una lógica relacional con la ciudadanía. En ese sentido, es importante avanzar concienzudamente en la incorporación de buenas prácticas y en la instalación de prácticas de publicación, de rendición de cuentas participativas y consultas ciudadanas pertinentes para la generación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de modo que se instale de manera definitiva la cultura de la transparencia en el Estado.

En este sentido, parece ser que la respuesta para acortar las brechas existentes entre la convicción teórica y el discurso político que se ha asumido en torno a la transparencia como un elemento inherente a las democracias modernas y sus reales niveles de penetración, no tienen que ver con la creación de más normativas y disposiciones administrativas en la materia. Ello respondería más bien a una lógica autorreferencial de las necesidades, diagnósticos y perspectivas propias de la acción estatal. A la luz de los resultados del ITAI, existe un buen espacio para avanzar hacia una política pública que, con base en la Ley 20.285, pudiera generar un mayor impacto en sus dimensiones sociales.

Bajo esa mirada, se observa como un desafío importante la atomización que existe en cuanto a diferentes normativas y políticas que buscan

profundizar estándares de transparencia y modernización en el Estado¹¹, pero sin vinculación específica entre ellas, dado que su ordenamiento en la lógica de una unidad, coherente y robusta que permita identificar un sistema integral de transparencia aplicable a todos los poderes del Estado y órganos autónomos, sin duda tendría un impacto positivo en la ciudadanía que hasta ahora no se ha observado. La ciudadanía tendría la claridad de un camino predecible al momento de solicitar información pública y una única ruta para ampararse ante la eventualidad de la vulneración de su derecho. Esto, además, aumentaría las posibilidades de experiencias positivas en la interacción entre el ciudadano y el Estado, lo que finalmente incidiría positivamente en su percepción de confianza (Maturana, 2015). Así, una interfaz exitosa entre un ciudadano que se acerca al Estado solicitando información y un funcionario que sabe cómo dar respuesta a esa solicitud, se presenta como un espacio privilegiado para mejorar la satisfacción de las personas en su interacción con el Estado, posibilitar una buena evaluación de la experiencia y, por consiguiente, aportar en la recomposición de la confianza en el sector público.

Para cosechar el potencial de lo que se ha construido en materia de transparencia, la clave del devenir de esta Ley sería considerarla más como una política pública que como una legislación. Así, se esperaría desarrollar prácticas institucionales en reciprocidad con la ciudadanía y, de esta manera, que la institucionalidad se constituya como un agente comunicativo del que emana la información necesaria para que esta tenga las condiciones idóneas para participar activamente de los temas de interés público, ejercer el control social y exigir una mejor *performance* al Estado. Creemos que así se puede establecer la conexión faltante entre las promesas de una pionera normativa como la Ley 20.285 y las posibilidades de las personas de constituirse como sujetos de derechos en su relación con el Estado (CPLT, 2015c).

De lo contrario, si en los próximos estadios de implementación de la Ley 20.285, esta se ejecuta como un mero acto administrativo por parte de los organismos públicos, que buscan dar cumplimiento a una exigencia normativa a través de la realización de un conjunto de procedimientos formales y que solo considera las solicitudes de acceso a información como *inputs* funcionales de una determinada obligación legal, el riesgo de que todo el costo de implementación que significa para el Estado sea una inversión perdida es bastante alto. Por una parte, no existirían mayores incentivos para que las personas hagan uso de una Ley, ya que solamente se transparentaría lo que la propia Administración considera oportuno

¹¹ Ley de Probidad, Lobby, Financiamiento de la Política y Partidos Políticos, entre otras.

transparentar o se debe tener un nivel de especialización muy sofisticado para descifrar las sinuosidades jurídico-administrativas para solicitar información efectivamente relevante. Por otra parte, el Estado no estaría aprovechando el potencial que significa establecer vasos comunicantes efectivos con la ciudadanía, abriendo espacios de crítica, colaboración y co-construcción de políticas públicas de mayor calidad y legitimidad democrática.

Con estos componentes básicos (conocimiento y valoración ciudadana e institucional y capacidades institucionales) correctamente implementados en el proceso de instalación de la Ley 20.285, y con una armoniosa sinergia entre las distintas iniciativas normativas que el Estado ha desarrollado para elevar sus estándares de transparencia, creemos que estarían las condiciones básicas para el desarrollo de una política pública de transparencia y acceso a la información en Chile, en donde se establezca una contribución concreta para la modernización del Estado y la participación ciudadana, rompiendo, de esta manera, con la brecha evidenciada entre lo teórico y lo práctico sobre la relación entre transparencia y modernización del Estado.

REFERENCIAS

- Abramovich, V. y Courtis, Ch. (2006). *Acceso a la información y derechos sociales. El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el estado social constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Aldeguer, B. y Canales, J. M. (2013). Transparencia y buen gobierno: algunas consideraciones sobre el caso español. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *La cultura cívica*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Baquero, M. (2007). Desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento en la democracia latinoamericana. *Revista de Ciencia Política*, 48, 77-104.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008). *Historia de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública*. Recuperado de http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20285&anio=2015
- Boeninger, E. (2007). *Políticas públicas en democracia*. Santiago, Chile: Cieplan.

- Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2010-2014). *Informes estadísticos mensuales sobre solicitudes de acceso a información pública*. Chile. Recuperado de http://www.cdc.gob.cl/informes_mensuales/
- Corporación Latinobarómetro (2005-2013). Latinobarómetro. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Consejo para la Transparencia (2011). *Estudio nacional de transparencia*. Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>
- Consejo para la Transparencia (2012). *Estudio nacional de transparencia*. Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>
- Consejo para la Transparencia (2013). *Estudio nacional de transparencia*. Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>
- Consejo para la Transparencia (2014). *Estudio nacional de transparencia*. Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>
- Consejo para la Transparencia (2015a). *Estudio nacional de funcionarios públicos y transparencia*. Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>
- Consejo para la Transparencia (2015c). *Estudio nacional de transparencia*. Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl/estudios-nacionales-de-transparencia/consejo/2012-12-13/155411.html>
- Consejo para la Transparencia (2013a). Índice de *transparencia y acceso a la información: Construcción del modelo y primeros resultados*. Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl/cuadernos-de-trabajo/consejo/2012-12-13/160518.html>
- Consejo para la Transparencia (2015b). *Informe analítico comparado de los resultados del III Estudio nacional de funcionarios y el VI Estudio nacional de transparencia*. Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl/cuadernos-de-trabajo/consejo/2012-12-13/160518.html>
- Delamaza, G. (2007). Actores y asuntos públicos. En X. Erazo, M. Martín y H. Oyarce (Eds.), *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Vol. I* (pp.). Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Díaz-Tendero, E. y Pefaur, D. (2014). El derecho de acceso a la información pública como principio de acción en la modernización de la gestión pública y del Estado: Mediciones y efectos en Chile. *Revista Transparencia y Sociedad*, 1, 35-47.

- ESS-ERIC (2012). European Social Survey. Recuperado de <http://www.europeansocialsurvey.org/>
- Gaventa, J. (2006). *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*. Brighton, Inglaterra: University of Sussex.
- Fung, A., Graham, M. y Weil, D. (2003). *The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?* Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, España: Trotta.
- Habermas, J. (1984). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, España: Taurus.
- Luhmann, N. (1996). *La ciencia de la sociedad*. Ciudad de México, México: Anthropos.
- Maturana, C. (2015). Conocimiento y expectativas ciudadanas en torno al acceso a la información pública: su rol en la confianza en el sector público. *Revista Búsquedas Políticas*, 4(2), 93-113.
- Mendel, T. (2009). *El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica*. Unesco.
- Neuman, L. (2002). *Acceso a la información, llave para la democracia*. Atlanta, Estados Unidos: Carter Center.
- OEA (2003). *Relatoría para la libertad de expresión*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=139&lID=2>
- Olavarría, M. (2011). *La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe de desarrollo humano: la manera de hacer las cosas*. Santiago, Chile: autor.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago, Chile: autor.
- Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*. Recuperado de <http://xroads.virginia.edu/~HYPER/detoc/assoc/bowling.html>
- Rehren, A. (2008). *La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la Concertación*. Santiago, Chile: Instituto de Ciencia Política UC.

- Scrollini, F. (2010). *Evaluación de la transparencia: estado del arte de indicadores*. Recuperado de www.consejotransparencia.cl/cuadernos-de-trabajo/consejo/2012-12-13/160518.html
- Stein, E. y Tommasi, M. (2007). Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. En J. R. Machinea y L. Serra, *Visiones del desarrollo en América Latina* (pp. 77-153). Santiago, Chile: CEPAL y CIDOB.
- Thompson, J.B. (1998). *Los media y la modernidad: una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona, España: Paidós.
- Transparencia Internacional (2015). *Índice de percepción de la corrupción*. Recuperado <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>