

La confianza institucional como un determinante de la evaluación ciudadana del acceso a la información a nivel municipal en Chile¹

Institutional trust as a determinant of citizen evaluation of access to information at the municipal level in Chile

Bernardo Eric Navarrete Yáñez² 

Esther Del Campo García³ 

Manuel Sánchez Reinón⁴ 

Gonzalo Parra Corey⁵ 

Recibido: 20/04/2022

Aceptado: 04/10/2022

DOI: 10.32457/RIEM26.1855

Resumen

¿Qué factores influyen en la evaluación ciudadana sobre la transparencia municipal? El estudio, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Transparencia de 2020 elaborado por el Consejo para la Transparencia de Chile, evalúa dos hipótesis sobre los determinantes de la satisfacción ciudadana con el acceso a la información pública a nivel local: una mayor confianza en el sector público y una ideología de izquierda moldean positivamente la percepción ciudadana sobre la transparencia local. A partir de un análisis de regresión logística se encuentra evidencia que indica que la confianza con los organismos públicos sí afecta la evaluación ciudadana incrementando la probabilidad de estar satisfecho con la información recibida, descartando la influencia de la orientación ideológica.

Palabras clave: Transparencia, acceso a la información, municipios en Chile, confianza ciudadana, ideología.

1 Proyecto de investigación DICYT N° 031852NY. Dirección de Investigación Científica y Tecnológica de la Vicerrectoría de Investigación, Desarrollo e Innovación. Universidad de Santiago de Chile.

2 Universidad de Santiago de Chile. Contacto: bernardo.navarrete@usach.cl

3 Universidad Complutense de Madrid. Contacto: delcampo@cps.ucm.es

4 Universidad Complutense de Madrid. Contacto: mansan12@ucm.es

5 Pontificia Universidad Católica de Chile. Contacto: gaparra@uc.cl

Abstract

What factors determine citizen's evaluation of municipal transparency? The study, based on data from the 2020 National Transparency Survey prepared by the Chilean Transparency Council, evaluates two hypotheses on the determinants of citizen satisfaction with transparency and access to public information at the local level: greater trust in the public sector and a leftist ideology positively shape citizen perception of local transparency. From a logistic regression analysis we find evidence that indicates that trust in public agencies does affect citizen evaluation by increasing the probability of being satisfied with the information received; the influence of ideological orientation is dismissed.

Keywords: Transparency, Access to Public Information, Chilean Municipalities, Citizen Confidence, Ideology.

Introducción

Diversos estudios subrayan que la transparencia está marcada por la noción de rendición de cuentas (López-Ayllón, 2007; Rourke, 1960; Schedler, 2004; Stiglitz, 2002; Vishwanath y Kaufmann 1999). Para Schedler (2004) la rendición de cuentas se refiere a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder, la cual está necesariamente vinculada con el acceso a la información pública en dos dimensiones. En primer lugar, la responsabilidad como obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente. En segundo lugar, la capacidad de sanción por parte de los ciudadanos cuando las autoridades hayan incurridos en excesos u omisiones en el uso de sus facultades.

Según Pastor (2021: 14), el análisis de la política pública (*policy*) de transparencia no puede hacerse de manera aislada de la comprensión del contexto institucional y político (*polity*) en el que esta toma forma y se consolida, estando condicionado por ello a su evolución y mutaciones, lo que es especialmente cierto para su definición y medición: en las postrimerías del siglo XX, para un Estado neoliberal o neo-gerencial como es el caso de Chile, era interpretar la política de transparencia como la garantía del derecho del acceso a la información pública, lo que no da cuenta de las nuevas realidades del Estado neo-público o abierto en las primeras décadas del siglo XXI, y del desarrollo e implementación de políticas de modernización de la acción pública y mejora de la democracia, como la segunda generación de políticas de “gobierno abierto” que ampliaron el centro de interés desde la transparencia y el acceso a la información a la participación y la colaboración (Pastor, 2018: 240-241). La Ley 20.285 sobre acceso a la información pública se aprobó en Chile en 2008 en este nuevo contexto de mejora de la calidad democrática (Ley 20.285, 2008).

La mayoría de estos autores aportaron sucesivas aproximaciones al concepto de transparencia. Desde una visión tradicional focalizada en los procesos de difusión de información de la acción pública hacia la sociedad, es la ciudadanía quien se dirige a las instituciones públicas en demanda de información relevante para ella; esta relación con las instituciones es denominada *transparencia pasiva*. La llegada y avance del siglo XXI ha involucrado activamente a los gobiernos y administraciones públicas en la publicidad de las actuaciones, decisiones y resultados de sus políticas, lo que se ha denominado *transparencia activa* (Corojoan y Campos, 2011: 57; citados por Pastor, 2021: 16).

Así, la transparencia puede ser definida como el deber que tienen todos los poderes públicos para dar cuenta de sus actos y explicar, razonada y razonablemente, su actuación (Arenilla y Redondo, 2011:360). Pero la transparencia es también un medio para lograr que las decisiones sean motivadas y razonables, y que la información que sirve para la adopción de decisiones sea accesible al público (Jiménez et al., 2012). Aunque sin duda, lo más relevante es que los ciudadanos puedan evaluar el rendimiento de las instituciones y mantener su confianza en ellas (Labeaga y Muñoz, 2013).

De acuerdo con Vishwanath y Kaufmann (1999: 2), el concepto amplio de transparencia, tanto activa como pasiva, puede ser entendida como una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción. La estrecha relación entre acceso a la información pública y los mecanismos de gobernanza democrática se observan en la posibilidad de los ciudadanos de conocer la información en manos del Estado y exponer sus procesos decisionales a una permanente evaluación del público.

Siguiendo a Hofmann (citado por Pastor, 2021: 17), la política de transparencia de las instituciones puede ir más allá, dando publicidad no solo a la información que están obligadas por ley, sino también la que pueda resultar de interés para la sociedad o para un público objetivo determinado (*transparencia proactiva y focalizada*, respectivamente). Esta perspectiva se vincula con un enfoque más *relacional* de la acción del Estado, acentuada con la aparición de los paradigmas de la “gobernanza” y del “gobierno abierto” que generalizan el principio de colaboración con el sector privado -propio del paradigma de “nueva gestión pública”- a la misma administración pública, a otros actores públicos no gubernamentales y a la sociedad en su conjunto (Pastor, 2018: 240).

En el enfoque más propio del siglo XXI, una parte de la literatura académica concibe la política de transparencia como una herramienta fundamental de la acción pública para mejorar la calidad democrática, centrandó el interés en sus efectos sobre el control del ejercicio del poder, la prevención de la corrupción, el fomento de la rendición de cuentas, en definitiva, en el logro de una buena gobernanza que aporte legitimidad a las instituciones públicas (Pastor, 2021: 18). Morlino coincide con este enfoque y, junto a Diamond (2004: 21-22 y Morlino, 2005, 2007; citados por Pastor, 2021: 30-32) elaboraron una propuesta de operacionalización de las dimensiones de la calidad de la democracia: de contenido, procedimental y de resultados. Esta clasificación es adaptada por Pastor (2021) para evaluar los impactos de la política de transparencia en la calidad de la democracia.

Así, un impacto positivo de la política de transparencia en las variables *libertad e igualdad* mejorarán la calidad de contenido de la democracia. Si el impacto positivo se produce en las variables *imperio de la ley, rendición de cuentas (accountability)* o en la *participación* se estaría evaluando la mejora de la calidad procedimental de la democracia. Y, finalmente, si se produce sobre la *capacidad de respuesta (responsiveness)*, afectaría a la evaluación de la calidad de resultado (Pastor, 2021: 32-40).

A partir de esta última dimensión, Pastor recupera la distinción que hacía Easton (1975) entre los dos tipos de apoyo al sistema político, *difuso y específico* —el primero vinculado a la legitimidad por procesos, y el segundo a la legitimidad por resultados o rendimiento— y los relaciona con los impactos positivos de la política de transparencia en la calidad de resultado o *responsiveness*: esta

puede mejorar por un incremento en el apoyo difuso a las instituciones en su dimensión procesual (apertura a la sociedad, publicidad de los procesos de decisión, participación de la ciudadanía); y por una mejora de la satisfacción de la ciudadanía con el rendimiento de las instituciones (ajuste de la actuación de las mismas a la legalidad, eficacia y eficiencia), a través del apoyo específico a las políticas públicas que desarrollan.

Esta es la variable elegida en este artículo para analizar la satisfacción con la política municipal de transparencia, la de *capacidad de respuesta* en sus dimensiones procesual y de rendimiento, que impactan en la variable confianza y apoyo político *difuso y específico*. En ambos tipos de apoyo, la mejora de la calidad democrática se traduce en una mejora de la confianza y aprendizaje mutuos entre las instituciones y los ciudadanos (Denhardt y Denhardt, 2007: 15; citados por Pastor, 2021: 39). El gran reto de los gobiernos y administraciones públicas es “que sus políticas públicas de transparencia puedan realmente generar y aportar legitimidad institucional” (Pastor, 2021: 39). Y de paso demostrar que la transparencia funciona mejor a nivel local que a nivel nacional, por la mayor cercanía existente (Keuffer y Mabillard, 2020, citado por Villoria, 2020: 230).

Contribuciones al estudio del impacto de la satisfacción de la transparencia en la confianza en las municipalidades chilenas

A pesar de la importancia de la política de transparencia para la mejora de la legitimidad y confianza en las instituciones, en Chile existe una escasa evidencia sobre la contribución a la mejora de la confianza en las municipalidades de la evaluación ciudadana de la política de transparencia municipal, y específicamente de su respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Con la excepción de estudios pioneros como el de Segovia et al. (2008), Morales (2008), o los elaborados por el Consejo para la Transparencia (CPLT) desde 2009, como el organismo encargado de supervigilar la implementación de la Ley 20.285; los más cercanos en el tiempo, como los del Centro de Estudios de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica (2016a; 2016b), y el más reciente de Riffo et al. (2019).

Segovia et al. (2008) analizaron los componentes centrales de los juicios de evaluación de la confianza institucional, incluyendo a los municipios, en una muestra realizada en Santiago en 2005, donde identifican el peso de los componentes *capacidad y benevolencia*: el primero de los cuales hace referencia a la percepción que tienen las personas de la *performance* de la institución, de su eficacia y efectividad, en qué medida cuenta con la preparación y los recursos para cumplir sus metas. La transparencia es un factor más que contribuye a evaluar la capacidad institucional y la calidad de las políticas y las prácticas (Segovia et al., 2008: 44). La conceptualización del componente capacidad lo acerca a la conceptualización de la *capacidad de respuesta (responsiveness)* en su dimensión de evaluación de rendimiento, y a la definición de Easton del *apoyo específico* a las instituciones.

El segundo componente, benevolencia, se relaciona con la orientación de las metas de las instituciones hacia el bienestar de la ciudadanía, la creencia por parte de la misma de que la institución actuará de buena voluntad para perseguir el bien común. En este sentido, la transparencia contribuye a que se generen los flujos de información que permitan comprobar esta orientación del actuar de las instituciones al bien común (Segovia et al., 2008: 56). Esta conceptualización lo aproxima

a las dimensiones procesual del concepto de *capacidad de respuesta*, vinculado con los procesos institucionales y el *apoyo difuso* a las mismas que define Easton.

Los resultados del estudio realizado por Segovia et al. (2008: 50), a partir de la encuesta realizada en Santiago en 2005, situaban a los municipios con una de las correlaciones positivas más altas entre la confianza en los mismos y la valoración de su capacidad (0,69), solo superados por Carabineros y Policía de Investigaciones. No así en el factor benevolencia, cuya correlación con la confianza en los municipios se situaba en un 0,55; por debajo de Carabineros, presidente de la república, Policía de Investigaciones, gobierno, Fuerzas Armadas y el Ministerio Público; solo superaba a los Tribunales de justicia, Corte Suprema, partidos políticos y el Congreso. Es decir, la confianza institucional en los municipios se basaba en la alta valoración de su capacidad para desarrollar sus políticas y una mucho menor satisfacción con su priorización del bien común, con su benevolencia.

Este estudio pionero es relevante porque se produce antes de la aprobación de la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública, y de que su implementación a nivel municipal impactara en la evaluación de los ciudadanos respecto de su confianza en las propias municipalidades. Lo que se desprende es que el mayor reto al que se enfrentaban entonces los municipios era el de mejorar la evaluación de su *benevolencia*, es decir, de su contribución a la mejora de los aspectos procesuales de la política de transparencia que impactan en la calidad de la democracia.

Coincide en ello parcialmente con el de Morales (2008), que, aunque no se refiere explícitamente a la transparencia como una de las variables de la confianza en las instituciones, concluye que, en lo que se refiere a las instituciones democráticas y representativas, una de las dos variables que inciden en la confianza institucional es la *performance* gubernamental, es decir, la percepción por parte de la ciudadanía de un verdadero esfuerzo de las instituciones por resolver los temas de interés prioritarios para ella, evaluando su desempeño (apoyo específico) y su interés en priorizar sus demandas (apoyo difuso, o *benevolencia*). Morales cita a Hiskey y Seligson (2003) para ilustrar esta afirmación en el caso de las municipalidades: “en efecto, los ciudadanos manifiestan mayores grados de confianza en su municipio cuando perciben que este ha tenido un desempeño acorde a sus expectativas” (2008: 164).

Riffo *et al.* (2019: 98-99), analizando los determinantes de la confianza institucional en Chile a partir de los datos proporcionados por la encuesta Americas Barometer de 2014, realizada por el *Proyecto de Opinión Pública en América Latina* (LAPOP), señala que sus principales hallazgos respecto de las municipalidades son que muestran que el buen desempeño en aquellas materias que la ciudadanía considera de la competencia municipal, como la seguridad ciudadana (compartida con el ejecutivo nacional), la educación y la salud, presentan una incidencia estadísticamente significativa en la confianza de la ciudadanía. Aun sin considerar la variable transparencia los resultados de este estudio son muy relevantes porque coinciden con aquellas políticas que considera la población de mayor interés a la hora de acceder a información pública: salud (82 %) y educación (74 %) (CPLT, 2021: 63).

En 2015, el Centro de Políticas Públicas (CPP) de la Pontificia Universidad Católica de Chile inicia los trabajos de análisis de la confianza municipal en Chile, que publica en 2016, en los que

dimensiona las expectativas de la ciudadanía en relación con las instituciones en su evaluación de la *competencia técnica* y de la *integridad*. De los cinco componentes que la OCDE (2013) propone para evaluar las expectativas de la ciudadanía sobre los resultados de las instituciones, *capacidad de dar respuesta e integridad* coinciden con las dimensiones anteriores; pero añade *apertura e inclusión*, componente directamente vinculado con la política de transparencia (activa y pasiva) que contempla también la participación vecinal (CPP, 2016a: 13-14).

Capacidad de respuesta e integridad se corresponden con la dimensión de evaluación del rendimiento institucional: las políticas de transparencia facilitan la evaluación de esta dimensión mejorando el escrutinio público, controlando la discrecionalidad y ajustando su lógica de acción a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. *Apertura e inclusión* se corresponden con la dimensión de evaluación de los procesos institucionales: en este caso, las políticas de transparencia permiten evaluar los procesos de adopción de decisiones, fomentando procesos abiertos de debate público en los que la ciudadanía pueda participar, que mejoren la percepción de que los resultados alcanzados por las políticas municipales son además justos y legítimos (Pastor, 2021: 39).

En el diagnóstico de campo realizado por el Centro de Políticas Públicas en cuatro comunas del Gran Santiago, entre vecinos, funcionarios y autoridades municipales, la confianza disminuiría entre la ciudadanía por la evaluación negativa del componente integridad del rendimiento y de la inclusión (procesos): “Bajo la perspectiva de las entrevistas realizadas, la gestión municipal sería insuficiente porque habría conflictos de interés, no interesaría el bienestar de todas las personas o porque simplemente estaría muy alejada de la realidad de los vecinos” (CPP, 2016a: 18).

En lo que se refiere a la *apertura e inclusión*, la ciudadanía entiende que no cuenta con información relevante para fiscalizar la gestión municipal, ni sobre cómo puede solicitar beneficios municipales. Una barrera muy significativa para acercarse a la municipalidad e informarse es el grado de organización: las personas no organizadas dicen no contar con tiempo ni el suficiente conocimiento de cómo funciona la administración municipal (CPP, 2016a: 24).

En el año 2016 el CPP llevó a cabo una encuesta en todo el país sobre percepciones ciudadanas de los municipios que incluían evaluaciones de sus atributos. Para esta encuesta se emplearon algunas de las expectativas listadas por la OCDE para evaluar la confianza institucional, como la *capacidad de dar respuesta* más la *transparencia y difusión de información* y la *participación real de los vecinos* (*apertura e inclusión*).

En general, los atributos municipales reciben una evaluación más negativa que positiva, salvo el trato recibido por los vecinos por parte de los funcionarios: de los tres factores citados, el evaluado más negativamente es el de *capacidad de dar respuesta* (el 50 % de las personas encuestadas lo valoran de manera negativa), seguido de los factores de evaluación de procesos, la *transparencia y difusión de información y participación real de los vecinos* (45,3 %). En la evaluación positiva, los mejores valorados son los factores de *apertura e inclusión* (evaluación de procesos), como la *transparencia* (24,4 % lo considera así) y la *participación real de los vecinos* (21,9 %); seguidos de la *capacidad de dar respuesta* (18,5 %) (evaluación de rendimiento) (CPP, 2016b: 28).

Este resultado, aparentemente contradictorio con los resultados del trabajo de campo cualitativo por su negativa evaluación del rendimiento, puede que encuentre una explicación parcial en las respuestas a la evaluación del atributo *cumplimiento de promesas y acuerdos*, el más negativamente evaluado y el que menor evaluación positiva recibe, junto a la *capacidad de dar respuesta*. Seguramente una evaluación del cumplimiento de las expectativas de satisfacer las promesas realizadas en relación a las demandas ciudadanas, una dimensión más de falta de *benevolencia* que de rendimiento.

De los siete atributos considerados por la CPP, la *transparencia y difusión de información* es la segunda mejor valorada tras el *buen trato a vecinos de funcionarios*; y la tercera con menor valoración negativa, también por detrás del buen trabajo de funcionarios y casi empatada con el *trabajo en terreno*. Así, según este estudio del CPP, la transparencia es una de las dimensiones del desempeño municipal mejor valoradas, mejor aún que la *capacidad de dar respuesta*, aunque no esté acompañada de una valoración correlativa de la *participación real de los vecinos*, aspecto claramente mejorable. El atributo de transparencia es muy bien valorado por las personas adultas mayores.

Todo ello teniendo en cuenta que el segundo tipo de interacción más frecuente que mantiene la ciudadanía con su municipalidad es para solicitar información (44,1 %), solo por debajo de la realización de trámites (53,1 %), y siendo estadísticamente significativo que quienes más solicitan información son las mujeres (48 %, frente al 40 % de los hombres) en los municipios de menor tamaño (menos de 20.000 habitantes, 55 %) (CPP, 2016b: 52-53).

En este sentido, la evaluación que realizan los ciudadanos según el estudio del Centro de Políticas Públicas, sobre el atributo municipal de *apertura e inclusión*, podría afectar a otras piezas del sistema de transparencia, como los atributos de *integridad* y *capacidad de respuesta*, y modificar las expectativas con la implementación de la ley 20.285, mejorar la percepción de *benevolencia* de la acción pública municipal y de su competencia técnica, o agudizar los sentimientos de corrupción, de distanciamiento de las autoridades y de falta de competencia.

Las encuestas nacionales que el Consejo para la Transparencia viene realizando desde 2016 constatan una mejora sustancial en la evaluación de estos aspectos, en el conjunto de instituciones: la consideración de que el acceso a la información pública es necesaria ha crecido desde el 65 % de las personas encuestadas en 2016 hasta el 86 % en 2020, incremento paralelo al de la consideración de que contribuye a mejorar la gestión pública (44 % en 2016, 66 % en 2020) y prevenir la corrupción (39 % - 54 %) (de factor de rendimiento) y a fomentar la participación (45 % - 66 %) (del factor de procesos). El aspecto que no ha variado sustancialmente es el de control de las acciones de los funcionarios públicos y de la autoridad (53 % en 2017, 55 % en 2020, que afecta tanto al factor rendimiento como al de procesos).

En este contexto, el artículo realiza una primera aproximación sobre los factores determinantes de la satisfacción ciudadana con la transparencia municipal. Para esto el estudio se organiza en cuatro partes. En primer lugar, se revisan los resultados de la Encuesta Nacional de Transparencia de 2020 con el objetivo de identificar algunas características generales de los usuarios del sistema a nivel local. En segundo lugar, se expone la importancia de la confianza en el sector público como un elemento central en la evaluación ciudadana en la gestión de la transparencia a nivel municipal, así como las hipótesis

del estudio. En tercer lugar, se describe la estrategia empírica utilizada para el diseño de las variables del estudio, y el procedimiento de regresión logística que permitió aislar el efecto parcial de la confianza en los organismos públicos sobre la probabilidad de la satisfacción con la transparencia municipal. En cuarto lugar, se exponen los resultados del estudio y se describen un perfil de los usuarios a nivel local. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales a modo de conclusión.

La importancia de las municipalidades en la gestión del acceso a la información

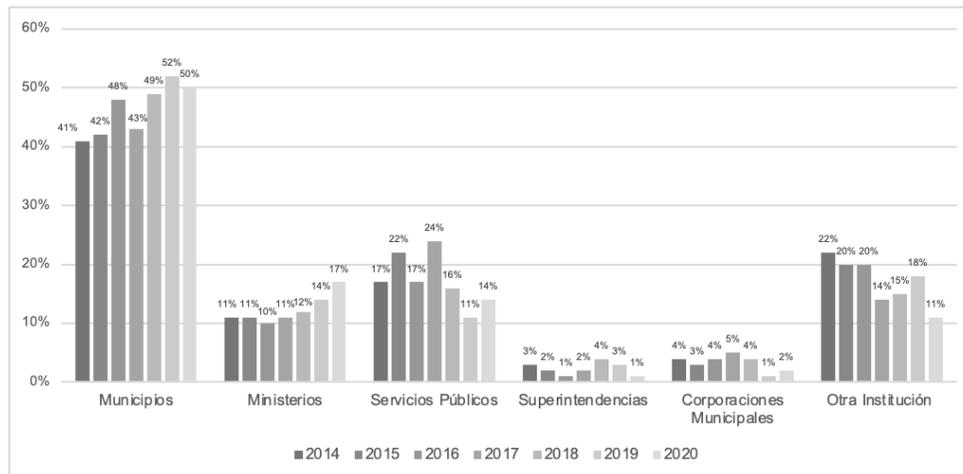
De acuerdo con la Encuesta Nacional de Transparencia del 2020, las municipalidades son un actor crítico en la gestión del acceso a la información (transparencia pasiva) a nivel nacional. De acuerdo con datos de esta encuesta los municipios reciben cerca del 50 % de las solicitudes de acceso a información pública (transparencia pasiva) y el 36 % en transparencia activa (CPLT, 2021: 86, 99).

Los resultados de la encuesta muestran, además, que las municipalidades son la entidad con mayor número de solicitudes de acceso a la información (transparencia pasiva) en el 2020 (figura 1), concentrando el 50 % de los requerimientos ciudadanos de información pública, les siguen los ministerios (17 %), los servicios públicos (14 %) y otras instituciones (11 %) (CPLT, 2021: 86).

Adicionalmente, son la entidad pública que recibe también un mayor volumen de búsqueda de información mediante transparencia activa (36 %), seguidas de los ministerios (26 %), otras instituciones (más aquellas con una mención inferior al 4 %) (25 %) y los servicios públicos (12 %) (CPLT, 2021: 99).

Figura 1.

Solicitudes de información según tipo de institución



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Transparencia, 2020

En la figura 1 se muestra cómo los municipios son la principal institución receptora de solicitudes de acceso a la información pública en Chile. Esta tendencia es estable desde 2014 y supera significativamente a otras instituciones y servicios públicos. En cambio, la búsqueda de información a través de transparencia activa, aun manteniendo una tendencia al alza, ha experimentado

grandes variaciones, situándose en 2020 catorce puntos por debajo de las solicitudes de acceso a la información, a la inversa de lo que ocurre con los ministerios y otras instituciones, que centran más el interés en la transparencia activa (nueve puntos más de diferencia en el primer caso, y once puntos más de diferencia en el segundo caso, incluyendo a corporaciones municipales y superintendencias). Los servicios públicos suscitan un interés casi equiparable por la transparencia activa y la pasiva.

Este hallazgo de la Encuesta Nacional de Transparencia 2020 no es menor y sugiere que una mayor concentración de solicitudes de información puede estar relacionada con la proximidad de los municipios ante los ciudadanos, en comparación a otros organismos públicos. Este rasgo es ampliamente valorado por la ciudadanía quien percibe a las municipalidades como la entidad pública más cercana a sus necesidades y requerimientos.

Esta deducción la corroboran los datos estadísticamente significativos (intravariantes) de perfiles de usuarios de los dos tipos de transparencia del conjunto de instituciones: mientras que el perfil de solicitante de acceso a la información (el más habitual en las municipalidades) es el de una mujer, de 18 a 40 años, del grupo socioeconómico E, muy informada, muy interesada en la política, con bastante interés en informarse sobre el Estado, sin posicionamiento político, y un nivel de formación de Instituto profesional o centro de formación técnica, completa o incompleta, y universitaria incompleta (CPLT, 2021: 85); el perfil que emplea los recursos de transparencia activa (el más habitual en los ministerios) es el de un hombre, de 18 a 40 años, del grupo socioeconómico C1, muy informado, muy interesado en política, con bastante interés por informarse acerca del Estado, y con formación universitaria completa o posgrado, y, en menor medida, formación de Instituto profesional o centro de formación técnica, completa o incompleta, y universitaria incompleta (CPLT, 2021: 98).

Las diferencias socioeconómicas claves que marcan la diferenciación de perfiles son además del género, el nivel educativo y el grupo socioeconómico, la ocupación, la edad y el aseguramiento sanitario, según los datos de la Asociación de Investigadores de Mercado y Opinión Pública (AIM), en los que se apoya el CPLT (AIM, 2022): las mujeres que solicitan información pública pertenecen sobre todo al grupo socioeconómico más bajo, de trabajadoras no calificadas (48 %), con una educación media incompleta, básica completa o menos (76 %), con un valor central de edad del principal sostenedor de 45 años, y el 94 % están cubiertas por el aseguramiento de salud público (FONASA).

En cambio, los hombres que buscan activamente información pertenecen al grupo socioeconómico medio alto C1, que, en su segmento C1B de ingresos medios (se diferencian C1A y C1B; a efectos de ilustración se elige el C1B), de los cuales el 53 % son directivos o profesionales de alto nivel, el 66 % cuentan con estudios universitarios o de posgrado, el valor de edad central del principal sostenedor de 28 años y el 50 % tiene acceso al aseguramiento sanitario privado (ISAPRES), además de teléfono móvil con plan de datos (84 %) y acceso a banda ancha fija (70 %).

El grupo socioeconómico E lo integran el 14,4 % de hogares chilenos, con un promedio de ingreso de 361.583 pesos chilenos. El grupo C1 lo integran el 12,3 % de los hogares, con un ingreso medio del grupo C1A de 3.010.391 pesos, y el C1B de 2.072.853 pesos.

El diferente perfil socioeconómico de las personas que acceden bien a la transparencia activa, bien a la transparencia pasiva, y el hecho de que la mayoría de la población que mantiene algún tipo de interacción con las municipalidades lo hacen a través de la solicitud de acceso a la información, aconsejan realizar una primera aproximación a los factores determinantes de la satisfacción ciudadana con la política de transparencia centrándola en los determinantes de la evaluación del acceso a la información municipal.

La experiencia de los ciudadanos con respecto a la misma ha enfrentado una importante variación en comparación a años anteriores. Existe una estrecha relación entre el aumento en el uso de los canales informáticos de acceso a información pública y las medidas de restricción a la movilidad y presencialidad provocadas por la pandemia del Covid-19.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Transparencia 2020, el uso de vías presenciales para solicitar información disminuyó del 70 % al 44 % durante el 2020, para el conjunto de instituciones, pero con un mayor impacto en las municipalidades dado que son las instituciones que reciben la mayor parte de las solicitudes de información. Una caída de 26 puntos que se trasladó a la atención electrónica a través de la página web (24 puntos de crecimiento) (CPLT, 2021: 89).

Esta situación podría tener un impacto en ciertos grupos de la población que tienen una habilidad menor en el uso de canales informáticos o no poseen los medios adecuados para acceder de manera electrónica, como es el caso del grupo de mujeres que mayoritariamente solicitan acceso a la información municipal, así como adultos mayores y residentes en zonas aisladas con problemas de conectividad y, en consecuencia, afectar el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública.

Los municipios, como la institución del Estado más próxima a la ciudadanía, han tenido un rol central en la gestión de la pandemia, y en particular, en el acceso a la información pública relacionada a subsidios y beneficios estatales, certificados y trámites, e información sobre viviendas (CLPT, 2021: 87). La disponibilidad de información pública en los canales informáticos de los municipios sobre políticas sociales u otras acciones estatales deben ser considerados una oportunidad para fortalecer la relación entre ciudadanía y las decisiones de las autoridades, y reducir la percepción negativa sobre el secretismo y de actos de discrecionalidad de los funcionarios y de las instituciones públicas.

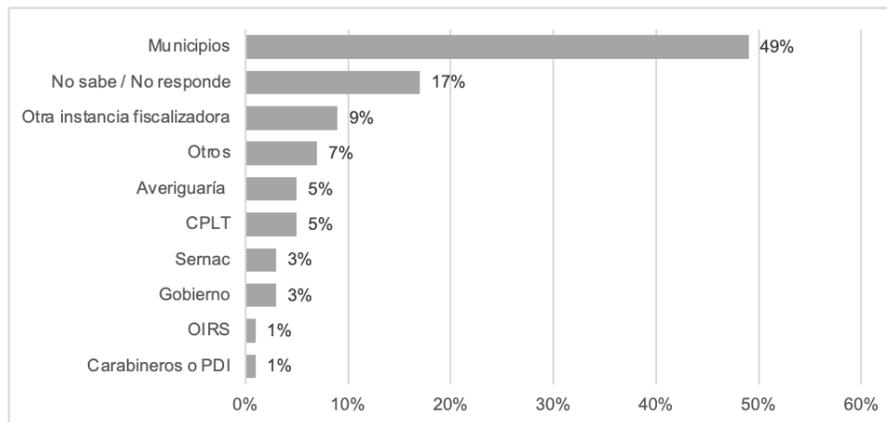
El acceso a la información pública de los municipios puede ser un curso de acción válido para contrarrestar otro tipo de percepciones negativas de los usuarios respecto a prácticas por fuera de los marcos legales a nivel local, clientelares y de corrupción, las que afectan a las componentes de *integridad* de la confianza y de *valores*, es decir, de *benevolencia*. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Transparencia 2020, un 4 % de personas declararon haber sido testigo o conocer a algún involucrado en acciones de corrupción —como pago de un soborno, entrega de un regalo o un favor—, y señalaban que esto estuvo relacionado con funcionarios públicos, afirmando el 33 % que dicho acto tuvo lugar en municipios (CPLT, 2021: 44). Esta cifra es la más alta para una institución pública dirigida por funcionarios electos.

El nivel local es un espacio caracterizado por la proximidad de los ciudadanos con las instituciones del Estado. Este carácter virtuoso del municipio es una oportunidad para fortalecer el acceso a la

información pública como un derecho exigible y *llave* de otros derechos ciudadanos. Al respecto, la Encuesta Nacional de Transparencia 2020 muestra que un 49 % de la población realizaría un reclamo en los municipios ante el rechazo en la entrega de información pública. Este resultado es más interesante si consideramos que tan solo el 5 % realizaría un reclamo ante el Consejo para la Transparencia u otra institución fiscalizadora (CPLT, 2021: 69).

Figura 2.

Organismo público donde presentaría su reclamo ante negativa de entrega de información



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Transparencia 2020

La confianza en el sector público como un elemento central de la evaluación ciudadana con la transparencia a nivel municipal

La confianza es un aspecto central en la relación entre instituciones públicas y ciudadanía. Ella estaría basada en las expectativas de que los organismos públicos actúan de un modo benéfico para la población, y puede promover una mayor cooperación con el sector público y adhesión a normas colectivas (Marien y Hooghe, 2011).

El contexto social en el que adquirió gran relevancia el estudio de la confianza en las instituciones, su conceptualización, operacionalización y medición, estaba marcado en los años finales de la primera década del siglo XXI por la caída en la confianza en las instituciones políticas y económicas a raíz de la crisis financiera de 2008. La OCDE puso en marcha en 2013 su Trust Strategy, tras celebrar su Consejo Ministerial sobre Empleo, Equidad y Confianza, proponiendo mejoras metodológicas en la medición de la confianza (2017: 3).

En 2015, con motivo de la aprobación por las Naciones Unidas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en concreto, del Objetivo 16, focalizado en la confianza y la gobernanza, se puso en marcha el Grupo Praia en el seno de su Comisión de Estadísticas, para desarrollar un manual de estadísticas sobre gobernanza. La OCDE contribuyó a los análisis y propuestas de este Grupo en 2017 con su Guía OCDE sobre Medición de la Confianza (OCDE, 2017: 3).

La conceptualización de la confianza gubernamental que inició la OCDE en 2013 se apoyó, entre otros autores, en el enfoque de Bouckaert (2012), que entiende que la confianza no es algo que

le ocurre al gobierno, sino en lo que puede influir a través de sus actuaciones y políticas; que no trata solo del qué hace el gobierno sino de cómo lo hace, para quién y con quién. Es decir, para la evaluación de la confianza en el gobierno no solo importan los resultados sino también los procesos (2013: 19-37). De manera que Bouckaert distingue entre la “confianza en la competencia” (si el funcionamiento de las instituciones cumple con las expectativas que tienen las personas sobre la competencia de quienes las dirigen), y la “confianza en las intenciones” (si las instituciones actúan de una manera que las personas perciben como ética e imparcial).

A estos factores los denomina la OCDE *dimensión de gobernanza pública* de la confianza, y lo hace mediante una serie de componentes de procesos interrelacionados que sintetizan las expectativas de los ciudadanos: confiabilidad (*reliability*), capacidad de dar respuesta (*responsiveness*), apertura e inclusión (*openness and inclusiveness*), integridad (*integrity*) e imparcialidad (*fairness*). Como se explicitó en la sección dedicada la revisión de la literatura sobre transparencia, capacidad de respuesta e integridad se corresponden con la dimensión de evaluación del rendimiento institucional; y apertura e inclusión con la dimensión de evaluación de los procesos institucionales.

De estos cinco factores, dos están directamente relacionados con la política de transparencia pública:

a) el de *apertura e inclusión* vinculado al proceso de comunicación bidireccional de los gobiernos con los *stakeholders*, en la que se comparte información relevante y útil para mejorar la transparencia, rendición de cuentas (*accountability*) y la participación.

b) el de *integridad*, relacionado con el escrutinio público de la acción pública, el control de la discrecionalidad, y de la legalidad, eficacia y eficiencia. La OCDE lo considera el factor más relevante para la mejora de la confianza, según las encuestas internacionales disponibles, en las que se muestra que a medida que crece la percepción de corrupción, disminuye la confianza institucional.

Precisamente, en su guía metodológica de 2017 la OCDE explora en qué medida las principales encuestas internacionales existentes captan las diferencias conceptuales relativas a la confianza, tanto interpersonal como institucional. Para ello se apoya en el análisis de la Encuesta Mundial de Valores (WVS): el 65 % de la varianza total de las respuestas se debe a cinco factores que integran los constructos conceptuales básicos: confianza institucional, tanto en las instituciones políticas, judiciales y de seguridad, y en las instituciones no gubernamentales; y confianza interpersonal, generalizada a las personas extrañas a la persona encuestada, y limitada, vinculada con las personas conocidas para la misma (OCDE, 2017: 41).

A partir de este análisis, adopta una definición de confianza que capte tanto la confianza interpersonal como institucional: “la creencia de una persona en que otra persona o una institución actuarán consistentemente con sus expectativas de un comportamiento positivo” (OCDE, 2017: 42). Por una parte, incluye las creencias y expectativas de la persona, de acuerdo a la literatura existente; por otra, las vincula con un comportamiento positivo por parte de la otra persona o institución, es decir, no solo que actúen de acuerdo a sus creencias y expectativas, sino que además lo hagan de manera positiva.

Bouckaert redefinió su diferenciación entre *confianza en la competencia* y *confianza en las intenciones*, como *lógica de las consecuencias*, derivada de los resultados de la acción pública, y *lógica de lo apropiado*, en la cual la confianza se basa en los valores de integridad y transparencia. Estas definiciones las asume la OCDE como parte de su Marco de Confianza establecido por su Comité de Gobernanza Pública, sintetizándola en *competencia y valores* (OCDE, 2017: 42-43). La lógica de las consecuencias se operacionaliza a través de las dimensiones de *capacidad de dar respuesta*. La lógica de lo apropiado: a través de la operacionalización de la *integridad* (emplear el poder y los recursos públicos de manera ética) y *apertura e inclusión* (informar, consultar y escuchar a los ciudadanos) (OCDE, 2017: 142).

Esta lógica es la más vinculada con el concepto de transparencia pública, y cubre los dos campos de evaluación del impacto de la política de transparencia en la confianza institucional, la evaluación de la dimensión rendimiento (integridad) y de la dimensión procesos (apertura e inclusión) (Pastor, 2021). Esta dimensión de la confianza es la que se tendrá en cuenta en este artículo para testar las hipótesis que se proponen en relación a la variable dependiente, satisfacción con la información solicitada: la dimensión de *valores*, de la *lógica de lo apropiado*, operacionalizada a partir de los factores de *integridad* y *apertura e inclusión*.

H1: *La satisfacción con el acceso a la información municipal es mayor en los ciudadanos que poseen una confianza en el sector público*

Adicionalmente, la percepción con la transparencia municipal puede estar relacionada con ciertas características sociodemográficas, tales como género, edad, y nivel socioeconómico, así como la ubicación ideológica autodeclarada. Esta última ha sido considerada por la literatura como una variable que podría influir en la evaluación ciudadana de los servicios públicos. De acuerdo con González y Carreras (2011) la ideología afecta dicha percepción en dos vías. Por una parte, produce un sesgo en el juicio de calidad que realizan los ciudadanos, quienes declaran una posición ideológica más cercana al gobierno realizarán una evaluación menos exigente en comparación a quienes se diferencian ideológicamente de las autoridades. Por otra parte, la ideología puede afectar la decisión del voto a través de su afinidad con algunas candidaturas y sus políticas propuestas. Según la cercanía ideológica es posible que el elector evalúe de manera diferenciada cada plan. Adicionalmente, otros estudios muestran que las personas con una identificación ideológica de izquierda tienden a valorar positivamente los servicios provistos por el sector público y de acceso a la información (Rodríguez, Pruneda, y Cueto 2014).

H2: *La probabilidad de satisfacción con el acceso a la información municipal es mayor en los ciudadanos que manifiestan una orientación ideológica de izquierda*

Estrategia empírica

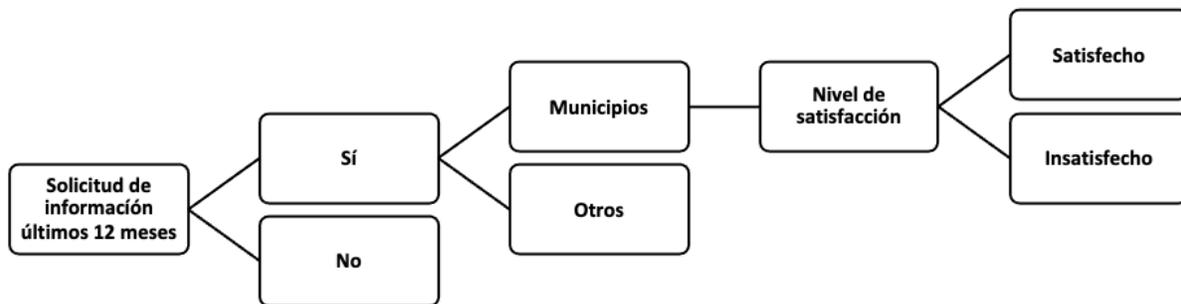
El estudio emplea los datos de la Encuesta Nacional de Transparencia 2020 sobre acceso a la información pública, elaborada por el Consejo para la Transparencia, la cual tiene por objetivo medir las percepciones de la ciudadanía en torno a las materias vinculadas con la aplicación de la

Ley 20.285. La Encuesta utiliza un diseño muestral probabilístico trietápico por conglomerados y representativo de la población chilena adulta (mayores de 10 años).

Nuestra variable dependiente indica si el entrevistado se encuentra satisfecho con la información entregada en su última solicitud de acceso a la información pública en un municipio. Para su construcción se realizaron tres pasos sucesivos. En primer lugar, se identificó el total de personas que declararon haber realizado una solicitud de acceso a la información pública en los últimos 12 meses (P19. ¿Ud. ha solicitado información a un organismo público en los últimos 12 meses? Ministerios, Municipalidades u otros). En segundo lugar, de aquellos que realizaron la solicitud de información se incorporó únicamente a quienes la realizaron hacia municipalidades (P20. Pensando en la última vez que solicitó información a un organismo público, ¿A qué tipo de institución la solicitó?). En tercer lugar, se identificó su nivel de satisfacción con la información entregada y se le asignó el valor de 1 a quienes declararon encontrarse “Muy satisfecho” o “Satisfecho”, y 0 a quienes se mostraron “Muy insatisfechos” o “Insatisfechos” (P23. ¿Cuán satisfecho quedó Ud. con la información que le entregaron?).

Figura 3.

Estrategia utilizada en la elaboración de la variable dependiente



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las variables independientes de interés se utilizaron: confianza en el sector público e ideología de los encuestados. Ambas variables fueron recuperadas de la Encuesta Nacional de Transparencia 2020, y para su medición utilizan una escala de 1 a 10.

Adicionalmente se utilizó como controles estadísticos una serie de características sociodemográficas de los encuestados, tales como edad, género, nivel socioeconómico observado, y zona de residencia (urbana o rural). La edad es una variable de tipo numérica que varía desde 18 a 82 años; el género es una variable dicotómica donde 1 es hombre y 2 es mujer; el nivel socioeconómico es de tipo ordinal agrupadas en 6 categorías, donde 1 indica clase AB o alta y 6 clase E o marginal, de acuerdo con el libro de códigos de la Encuesta Nacional de Transparencia. La tabla 1 resume los principales estadísticos descriptivos de las variables seleccionadas, y zona de residencia es dicotómica donde 1 es urbano y 2 es rural.

Tabla 1.

Estadísticos descriptivos de las variables seleccionadas

Variable	Pregunta	N	Media	Dev. est.	Min.	Máx.
Nivel de Satisfacción	<i>Elaboración propia</i>	362	NA	NA	0	1
Género	¿Cuál es su género?	362	NA	NA	1	2
Edad	¿Cuál es su edad?	362	46,69	15,74	18	82
Zona	Zona de la comuna de residencia (urbana o rural)	362	NA	NA	1	2
Nivel socioeconómico	GSE observado	362	NA	NA	1	6
Confianza sector público	En general, ¿Cuánto confía Ud. en el sector público?	362	4,01	2,41	1	10
Ideología	En política se habla normalmente de 'izquierda' y 'derecha'. En una escala dónde '0' es la 'izquierda' y '10' la 'derecha', ¿dónde se ubicaría Ud.?	362	5,64	2,53	1	10

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Transparencia 2020

La estrategia analítica utilizada se basa en un modelo donde la variable de respuesta o dependiente es de tipo categórica (binaria). Para esto se utilizó una función de enlace logit dada la distribución binominal de la variable dependiente. La decisión por un modelo logit por sobre modelos probit consiste en que el primero ofrece una ventaja sustantiva: nos permite calcular los *odds ratios* a partir de los cuales es posible comparar la magnitud de la probabilidad dado distintos valores de nuestras variables independientes (Agresti, 2007; Long, 1997). En otras palabras, podremos identificar aquellos efectos constantes de las variables de interés sobre la probabilidad éxito o de que los usuarios se muestren satisfecho con la información entregada por las municipalidades.

El modelo estimado de la siguiente forma:

$$\ln \frac{Pr(Satisfecho_i = 1)}{1 - Pr(Satisfecho_i = 1)} = \beta_0 + \beta_1 Confianza_i + \beta_2 Ideología_i + \beta_3 Mujer_i + \beta_4 Edad_i + \beta_5 Rural_i + \beta_6 GSE_i + u$$

Donde $Pr(Satisfecho_i = 1)$ es la probabilidad de estar satisfecho con la respuesta recibida por parte del individuo i .

Resultados

Previo a la presentación de los resultados del modelo estadístico es pertinente identificar algunos patrones descriptivos en los datos. Esta información nos entregará una primera aproximación sobre las características de la ciudadanía que accede a la información municipal.

Perfil de los usuarios a nivel municipal

Un primer elemento del perfil de los usuarios del acceso a la información pública a nivel municipal es su edad, la cual tiene cuatro elementos centrales. En primer lugar, hay una distribución relativamente homogénea entre los 18 a 55 años. Esto nos podría indicar que los solicitantes de información pública a nivel local son población económicamente activa. Este hallazgo es concordante con lo observado por el Consejo de Transparencia quien sugiere que los usuarios de la ley a nivel municipal principalmente utilizan este derecho para requerir información sobre subsidios, bonos y servicios públicos en el marco de la pandemia del Covid-19.

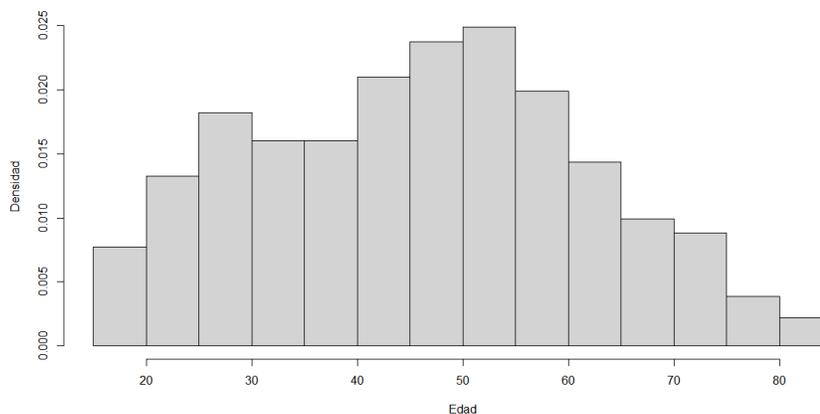
En segundo lugar, existe una mayor concentración de ciudadanos en torno a los 40 y 55 años de edad que hacen uso del derecho de acceso a la información pública.

En tercer lugar, los datos indican que el grupo más joven de la población no son el grupo etario con más solicitudes de información pública a nivel local. Esto podría ser contraintuitivo dado las ventajas digitales de este grupo de usuarios, no obstante, si se asume la hipótesis del Informe del Consejo para la Transparencia sobre un mayor número de solicitudes relativas a subsidios y prestaciones sociales, es posible que este grupo acceda a dicha información por otras fuentes sin requerir a estos canales.

Finalmente, la población adulta mayor es un usuario minoritario del sistema realizando una menor cantidad de solicitudes en comparación al resto de los grupos etarios. El descenso de usuarios activos es significativo a medida que aumenta la edad de los encuestados, específicamente a partir de los 60 años se observa una caída consistente. Es posible que esto se explique dada la brecha digital de este grupo y las restricciones de movilidad por la emergencia sanitaria del Covid-19 las cuales podrían estar dificultando el acceso y ejercicio de este derecho para ciertos grupos de la población (Ver figura 4).

Figura 4.

Distribución de la edad entre los usuarios solicitantes de información pública a nivel municipal

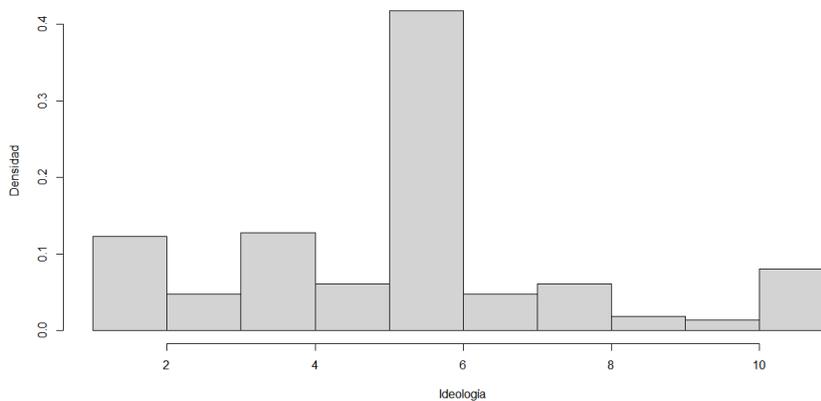


Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Transparencia 2020

Una segunda característica general de los usuarios es su distribución ideológica. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Transparencia los solicitantes de información pública a nivel municipal se declaran mayoritariamente de centro, con un 41 %. Esta distribución es concordante con la señalada por el resto de la población y nos sugiere que la ideología podría no ser un elemento sensible de los ciudadanos al momento de ejercitar su derecho de acceso a la información pública. Asimismo, si bien se observa una ligera diferencia a favor de quienes se declaran de izquierda por sobre quienes mencionan mayor afinidad con la derecha política, esta no es significativa y refuerza el análisis previo (Ver figura 5).

Figura 5.

Distribución de la ideología entre los usuarios solicitantes de información pública a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Transparencia 2020

Un siguiente paso para la construcción de un perfil es comparar características sociodemográficas entre los usuarios del acceso a la información a nivel municipal. De esta manera, un hallazgo relevante es que los usuarios son principalmente mujeres concentrando un 68,2% de las solicitudes de información pública a las municipalidades durante el 2020. Su edad media es de 49 años, residentes de zonas urbanas, y del grupo socioeconómico medio bajo con un 40,9 %, seguido del grupo bajo 38,9 %.

En el caso de los hombres son ligeramente más jóvenes en comparación a las mujeres con una edad media de 47 años, residentes de zonas urbanas, y de socioeconómico medio bajo, quienes concentran un 36,5 % de las solicitudes de acceso a información pública a nivel municipal.

Un rasgo interesante es que tanto para hombres como mujeres no existen usuarios de acceso a la información (transparencia pasiva) pertenecientes al grupo socioeconómico alto. Esto, una vez más, es consistente con la hipótesis planteada por el Consejo para la Transparencia de un mayor ejercicio del derecho en los grupos más afectados por la situación sanitaria del Covid-19, quienes identifican en las municipalidades la institución pública más cercana para dar respuesta a sus necesidades y requerimientos de bienestar.

Determinantes de la satisfacción de los usuarios a nivel local

El aumento de solicitudes de acceso a la información pública a nivel municipal durante la pandemia del Covid-19 ha subrayado la importancia de la transparencia municipal. ¿Qué factores determinan la satisfacción con la transparencia a nivel local? ¿Cómo la confianza en el sector público impacta en la evaluación ciudadana de la gestión de transparencia municipal? La tabla 2 muestra los resultados de un análisis de regresión logística donde la satisfacción con la transparencia municipal es la variable dependiente.

Tabla 2.

Determinantes de la satisfacción ciudadana con la transparencia a nivel municipal

	<i>Variable Dependiente:</i>	
	Satisfacción Transparencia municipal	
	(1)	(2)
Mujer	-0,245 (0,247)	-0,257 (0,343)
Rural	0,231 (0,312)	0,303 (0,442)
Edad	-0,006 (0,007)	0,018* (0,010)
Confianza en sector público		0,316*** (0,080)
Ideología		-0,034 (0,064)
NSE C2 (clase media)		0,799 (0,980)
NSE C3 (clase media baja)		0,109 (0,947)
NSE D (clase baja)		0,646 (0,961)
NSE E (marginal)		-14,700 (882,744)
Intercepto	1,161*** (0,391)	-0,755 (0,673)
Observaciones	362	211
Log Likelihood	-227,254	-114,057
Akaike Inf. Crit.	462,509	240,114

La evidencia sugiere que la satisfacción con la transparencia a nivel municipal es mayor en aquellos usuarios que tienen una mayor confianza con el sector público (modelo 2). El coeficiente de regresión es estadísticamente significativo y positivo, lo cual es consistente con la hipótesis del estudio.

El método de bondad de ajuste que se ha empleado es el que se utiliza para este tipo de modelos de variable dependiente categórica: estadísticos como 2: Log-likelihood⁶ y Akaike, incluyendo la devianza. Estas pruebas estadísticas comparan el modelo ajustado con un modelo nulo donde las variables predictivas no están incorporadas, es decir, si al incorporar las variables independientes de interés mejoran o no la capacidad de predecir la probabilidad de estar satisfecho con la transparencia a nivel municipal.

El estadístico log-likelihood nos muestra que a medida que más nos aproximamos al ajuste del modelo (valor 0), este mejora. El modelo 1 tiene un ajuste más pobre en comparación al modelo con la variable explicativa de interés. Adicionalmente, se decidió incluir una medida de eficacia del modelo prediciendo la variable respuesta. Para esto se utilizó el estadístico chi-cuadrado, que mide la diferencia entre el modelo en su estado actual y el modelo cuando solo se incluyó la constante. El resultado de la prueba muestra que la probabilidad asociada al estadístico es de 0,001229769, significativamente menor a 0,05 por lo cual podemos rechazar la hipótesis nula de que el modelo 2 (con la variable independiente de interés) es mejor prediciendo la variable de respuesta que si hubiese sido elegida al azar.

En general, los resultados del modelo 2 indican que a medida que la confianza en el ámbito público aumenta la probabilidad de estar satisfecho con la transparencia municipal, manteniendo el resto de las variables constantes. En términos sustantivos por cada punto adicional en la escala de confianza con el sector público (1 a 10) la oportunidad de encontrarse satisfecho con la información recibida por las municipalidades aumenta en 0,77. Este efecto es estadísticamente significativo al 0,001 (ver figura 6).

De igual forma, los resultados no muestran evidencia a favor de la hipótesis 2. Como se observa en el modelo 2, la ideología de los usuarios sugiere que a medida que nos desplazamos hacia la derecha la satisfacción con la información pública entregada es menor. No obstante, el efecto parcial descrito indistinguible de cero y por lo tanto estadísticamente no significativo.

Un hallazgo interesante es el efecto parcial que tiene la edad sobre la probabilidad de que los usuarios se muestren satisfechos con la transparencia a nivel municipal (modelo 2). Este efecto es estadísticamente significativo a un 90 % de confianza. Si bien, esta variable fue considerada un control estadístico, los resultados indican que a medida que la edad aumenta la probabilidad de mostrarse satisfecho con la información pública recibida a nivel municipal aumenta también.

En otras palabras, los resultados sugieren que los jóvenes son más exigentes al momento de evaluar la información recibida por las administraciones municipales que las personas de mayor edad. Sin embargo, este efecto debe ser moderado por las implicancias prácticas de la satisfacción ciudadana,

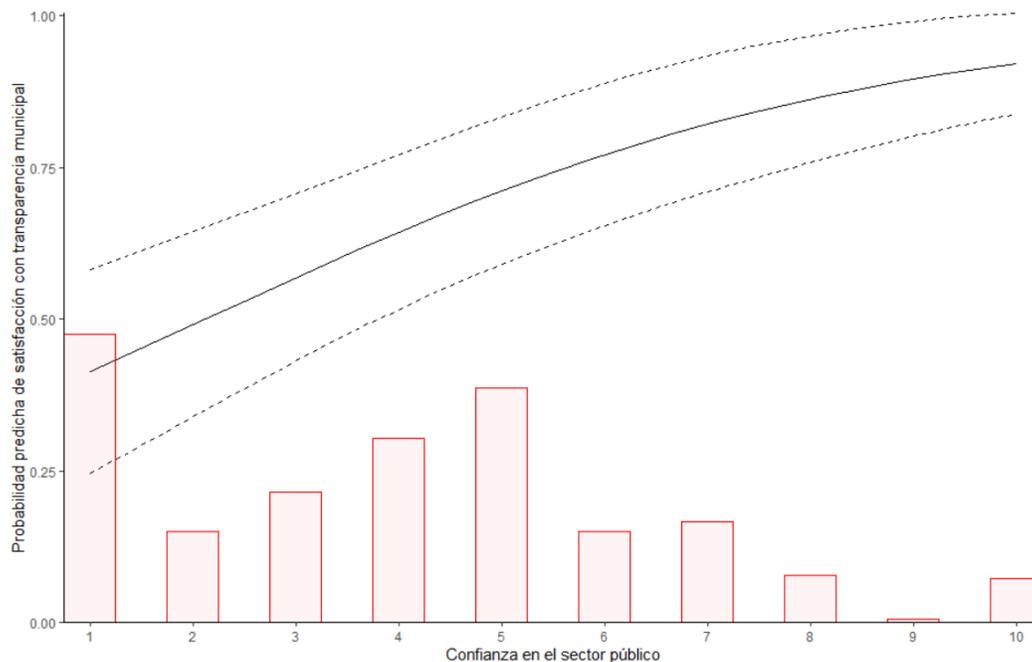
6 El estadístico log-likelihood (logaritmo de la razón de verosimilitud) es un indicador de cuánta información sin explicar queda en la variable dependiente tras haber ajustado el modelo. A mayor el valor del log-likelihood nos indica un pobre ajuste del modelo, cuanto mayor sea este valor, más variabilidad sin explicar queda en el modelo. El ajuste perfecto debería asumir el valor de 0. La bondad de ajuste global del modelo se evalúa mediante la devianza (-2 veces el logaritmo de la verosimilitud): en este caso la devianza del modelo nulo es $-2LL=250,08$, pero cuando añadimos "confianza" este valor se reduce a 222,74, lo que nos dice que con esta variable el modelo mejora prediciendo si alguien está satisfecho con la transparencia a nivel municipal.

pues los jóvenes de 18 años de edad tienen una probabilidad del 39 % estar satisfecho con la respuesta a su solicitud, y las persona con más edad observada en la muestra de 82 años tienen una probabilidad un 67 %. En definitiva, si bien la edad produce un aumento considerable en la probabilidad de observar usuarios satisfechos, su incremento en términos prácticos es menos significativo.

Finalmente, la variable independiente Grupo Socioeconómico (GSE) no tiene efectos estadísticamente significativos sobre la variable dependiente. Por ello, la incorporación de variables sociodemográficas en el modelo, y que están presentes en la literatura no tienen un efecto parcial estadísticamente significativo en la variable dependiente del estudio, o su efecto es muy pequeño (Edad). Es decir, el no encontrar un efecto de estas variables de control podría poner en valor el rechazo de algunas hipótesis rivales que sugieren que la satisfacción con la transparencia u otros servicios públicos podría estar explicada por variables de tipo sociodemográficas.

Figura 6.

Probabilidad predicha de la satisfacción con la transparencia municipal según la confianza en el sector público



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Transparencia 2020

La figura 2 muestra la probabilidad predicha a partir de los valores observados en la confianza ciudadana con el sector público, junto a un histograma para visualizar la densidad de respuestas según cada opción. De esta información es posible extraer algunas lecciones generales sobre la relación entre confianza con las instituciones públicas y la satisfacción ciudadana con la transparencia municipal.

En primer lugar, la probabilidad de estar satisfecho con la transparencia municipal aumenta de manera sostenida a medida que los ciudadanos sienten una mayor confianza con los organismos

públicos. En caso contrario, cuando la confianza ciudadana en el sector público es baja es más probable que el usuario se sienta insatisfecho con la información entregada a nivel municipal.

Una manera simple de comprender este efecto es comparar las probabilidades predichas para distintos valores de confianza con el sector público, manteniendo constante el resto de las variables. Por ejemplo, si comparamos la satisfacción de un ciudadano que desconfía fuertemente del sector público (puntuación 1 en la escala de la Encuesta Nacional de Transparencia 2020) con uno que tiene una confianza media (con un valor de 4 en la escala), vemos que la satisfacción con la transparencia municipal aumenta en 24 puntos porcentuales, pasando de un 26 % a un 48 % respectivamente. Esta diferencia es más aguda si contrastamos la probabilidad predicha entre quienes confían plenamente en las instituciones públicas (valor 10 en la escala) y quienes no lo hacen (valor 1 en el índice), en el primer caso la probabilidad de satisfacción con información provista por los gobiernos locales es de 86 %, mientras que en quienes desconfían del sector público es un 26 %. En otras palabras, la satisfacción con la transparencia municipal aumenta en 60 puntos porcentuales.

En segundo lugar, el efecto tiende a ser menos pronunciado en aquellos ciudadanos que muestran valores elevados de confianza en comparación a valores bajos en el indicador de confianza. En otras palabras, si bien la confianza muestra un efecto significativo en todos los niveles, su impacto en la satisfacción con la transparencia municipal es más débil en los ciudadanos que tienen cercanos a la confianza total, sobre 7 en la escala utilizada. Lo anterior es producto del efecto de comprensión en torno a los valores medios y la curva en forma sigmoide de los modelos con variable dependiente binaria. Esto queda demostrado al comparar el efecto de la confianza entre personas con valores de 8 y 9, donde la probabilidad de mostrarse satisfecho aumenta tan solo en un 3 % (ver parte superior de la curva en la figura 5).

Conclusiones

Las municipalidades son una de las instituciones públicas que tiene más importancia en la calidad de vida de la población. Una mayor proximidad entre los habitantes del territorio y las autoridades públicas supone un mejor conocimiento de las necesidades de las comunidades y una capacidad de respuesta acorde. En esta relación, la transparencia municipal y el acceso a la información pública son fundamentales para reforzar los aspectos positivos de una gestión orientada al territorio. No obstante, la disponibilidad de la información no es una garantía *per se* de los aspectos positivos de la transparencia. La evaluación de los ciudadanos de sus interacciones con el sector público debe ser considerada al momento de diseñar nuevos mecanismos de evaluación de los sistemas de gestión de transparencia a nivel municipal (Islam, 2006).

Para que la transparencia promueva vínculos virtuosos entre la ciudadanía, las instituciones públicas y las autoridades se requiere que la información provista por los órganos sea valorada de manera efectiva por la ciudadanía. Una experiencia positiva de la transparencia municipal podría (re)activar dicha relación y potenciar los beneficios de un gobierno abierto.

En este estudio se ha podido evaluar la relación entre la confianza en el sector público y la satisfacción con la transparencia municipal. Es interesante observar que quienes demuestran una mayor satisfacción con la información recibida poseen una confianza más elevada en el rol del sector público. Esta mayor confianza institucional vendría explicada en gran parte por una positiva evaluación del atributo municipal de *apertura e inclusión*, por el hecho mismo de solicitar información, obtener respuesta y la satisfacción con la misma, y con el atributo de *integridad*, por la oportunidad de contrastar en este proceso la orientación ética de la institución en su empleo de los recursos públicos objeto de interés (prestaciones y beneficios vinculados a la situación de Covid-19, en lo coyuntural, y aquellos vinculados con la prestación de servicios educativos y de salud). Es decir, de evaluar positivamente la *lógica de lo apropiado*, tanto en su aspecto procesual como de rendimiento, lo que corroboran los datos de los estudios nacionales de transparencia del CPLT, que desde 2016 constatan una mejora sustancial en la evaluación de estos aspectos: prevenir la corrupción, que pertenece al factor *integridad* (39 % - 54 %) y fomentar la participación, en el factor *apertura e inclusión* (45 % - 66 %).

Cunill (2006) afirma que uno de los requisitos básicos para que la transparencia cumpla su misión de control y vigilancia social es que la información entregada sea confiable y de calidad. El resto de la varianza en la variable de satisfacción puede deberse a estos factores intrínsecos, su oportunidad, confiabilidad, etc., o también a otros componentes de evaluación de la confianza, por ejemplo, la confianza interpersonal, dada la cercanía y proximidad de las relaciones que se establecen entre ciudadanía, empleados y representantes municipales.

Esto nos sugiere que la evaluación de los usuarios podría estar moldeada por experiencias previas o situaciones que han afectado su confianza en las instituciones públicas, incluidas las propias municipalidades. Si bien no es posible asegurar cual es el mecanismo que opera detrás de esta relación es plausible asumir que una mayor confianza afecta positivamente las percepciones ciudadanas sobre la respuesta a sus requerimientos. En definitiva, la evidencia presentada es consistente con la hipótesis 1 del estudio.

En cuanto al efecto de la ideología sobre la evaluación ciudadana de la transparencia municipal, el estudio no encontró evidencia que permita afirmar la existencia de una relación. Por el contrario, los resultados sugieren que la ideología no tiene un impacto sistemático en los niveles de satisfacción con la gestión de la transparencia municipal. Estos resultados son consistentes con algunas investigaciones aplicadas sobre la percepción ciudadana de los servicios en los niveles locales (González y Carreras, 2011). En este nivel, independiente de la ideología de los ciudadanos se observa una valoración positiva de la provisión servicios desde las administraciones locales. La proximidad con las comunidades y sus necesidades inmediatas parece ser un activo fundamental en esta evaluación.

La importancia de evaluar la satisfacción con la transparencia municipal radica en identificar cómo la ciudadanía percibe la implementación del derecho de acceso a la información pública, y de aquellos factores determinantes en la opinión de los usuarios. Los resultados del estudio muestran que la edad y la confianza con los organismos públicos son uno de ellos. No obstante, la manera en que ambos afectan la satisfacción con la transparencia municipal es distinta. Por una parte, es

posible que las personas de mayor edad tengan una evaluación satisfactoria mayor que los jóvenes dada una preferencia por los canales presenciales de consulta, quienes podrían estar valorando la atención directa y resolutive de sus preguntas que implica un uso menos intensivo del tiempo para los funcionarios municipales a cargo. Por el contrario, los segmentos jóvenes de la población que muestran una evaluación menos satisfactoria podrían estar relacionada con el uso de canales informáticos que diluyen la cercanía de la municipalidad como un aspecto virtuoso de su relación con los ciudadanos. De esta manera, la despersonalización de las respuestas ante los requerimientos de información pública, la imposibilidad de una réplica instantánea y la demora en la gestión de las respuestas podrían ser elementos subyacentes a esta relación entre menor satisfacción y edad.

Por otra parte, la confianza con los organismos públicos y una mayor probabilidad de satisfacción con la transparencia a nivel municipal podría estar asociada con una autoselección de los requirentes que podría estar sesgando esta relación observada. Es decir, quienes muestran tienen una menor confianza en el sector público tienen una predisposición más baja para asistir a los organismos públicos para resolver sus necesidades o que independiente de la respuesta obtenida su evaluación sea negativa.

En ambos casos, el estudio se encuentra incapacitado de abordar este tipo de preguntas que requieren un análisis más detallado de la situación de la transparencia a nivel municipal. Sin embargo, los resultados expuestos dejan algunas luces para una agenda de investigación de transparencia en el nivel local y otras preguntas relevantes que requieren de más estudios aplicados con múltiples fuentes de datos.

Finalmente, una evaluación positiva de la gestión en transparencia municipal es un aspecto central para la gestión de la información pública a nivel local. La existencia de este derecho no debe ser considerada una condición mecánica para el buen gobierno, el mejoramiento en la rendición de cuentas, un reforzamiento entre la comunicación de las autoridades y la ciudadanía, y un control activo por parte de la población de sus decisiones, así como otras virtudes asociadas a la transparencia. Un acceso a la información pública requiere de acciones decididas por parte de quienes la administran de tal manera que cumpla con criterios de oportunidad, calidad, y completitud. Únicamente por esta vía será posible concebir la transparencia como una herramienta efectiva a disposición de la ciudadanía.

Bibliografía

- Agresti, A. (2007). *An introduction to categorical data analysis*. 2. ed. Wiley-Interscience. Disponible en <https://bit.ly/3U9SYIy>.
- Arenilla Sáez, M. y Redondo Lebrero, J. C. (2011). Ética, transparencia y participación. En Arenilla Sáez, M. *Crisis y reforma de la Administración Pública*. Netbiblo.
- Asociación de Investigadores de Mercado y Opinión Pública, AIM. (2022). Grupos Socioeconómicos. Disponible en <https://bit.ly/3UmrOOS>.

- Bouckaert, G. (2012). Trust and Public Administration. *Administration*, 60(1), 91-115. Disponible en <https://bit.ly/3T0Wkwz>.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2016a). *Confianza Municipal. Percepciones desde la escala local*. Disponible en <https://bit.ly/3zEwac6>
- Centro de Políticas Públicas UC. (2016b). *Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios. Informe de resultados*. Disponible en <https://bit.ly/3UlpV4G>.
- Consejo para la Transparencia, CPLT. (2018). *Evaluación de Transparencia. Estado del arte de indicadores*. Disponible en <https://bit.ly/2Rv9RkS>.
- Consejo para la Transparencia, CPLT. (2021). *Estudio Nacional de Transparencia 2020*. Informe Final. Disponible en <https://bit.ly/3h3Cx28>.
- Corojoan, A. y Campos Domínguez, E. (2011). *Gobierno abierto: Alcance e Implicaciones*. Madrid: Fundación IDEAS. Disponible en <https://bit.ly/3h6Cumg>.
- Cunill Grau, N. (2006). La Transparencia en la Gestión Pública: ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista chilena de Administración Pública* (8), 22-44. Disponible en <https://bit.ly/3zFCtMB>.
- Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2008). *The New Public Service: Serving, not Steering*. M. E. Sharpe, Armonk. Disponible en <https://bit.ly/3DSGiR1>.
- Diamond, L. y Morlin, L. (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy* 15(4), 20-31. Disponible en <https://bit.ly/3WkpDNv>.
- Easton, D. (1975). A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435-457. Disponible en <https://bit.ly/3Nu5Mam>.
- González, B. y Carreras, E. (2011). Los límites de la lealtad ideológica en la evaluación ciudadana del 'performance' administrativo local. *Revista de Sociología* 07(4), 719-49. Disponible en <https://bit.ly/3NsKkCN>.
- Hiskey, J. y Mitchell, S. (2003). Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia, *Studies in Comparative International Development* 37(4), 64-88. Disponible en <https://bit.ly/3WpKi2A>.
- Hofmann Furth, A. (2012). La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y de cómo vitalizarla. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Cartagena de Indias (Colombia): CLAD.
- Islam, R. (2006). Does more transparency go along with better governance? *Economics and politics*, 18(2), 121-67. Disponible en <https://bit.ly/3WrVJ9R>.
- Jiménez Asencio, R., Lizcano Álvarez, J. y Villoria Mendieta, M. (2012). *La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno local. Disponible en <https://bit.ly/2JSrpSE>.

- Keuffer, N. y Mabillard, V. (2020). Administrative openness and diversity in Swiss municipalities: how does local autonomy influence transparency practices? *International Review of Administrative Sciences*, 86 (4), 782-798. <https://doi.org/10.1177/0020852318823278>.
- Labeaga Azcona, José María y César Muñoz Martínez. (2013). La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y prácticas institucionales. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, 31-53. <https://doi.org/10.5944/reppp.1.2013.10778>.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2008) Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública. Disponible en <https://bit.ly/3TYHqrO>.
- Long, J. S. (1997). *Regression models for categorical and limited dependent variables*. Sage Publications.
- López-Ayllón, S. (2007). Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública. En *Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*. Pnud, Iteso, Universidad San Rafael Landívar, Asociación civil editorial Universidad Católica de Córdoba, Universidad Católica del Uruguay, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad ALberto Hurtado, Pontifica Universidad Javeriana.
- Marien, S. y Hooghe, M. (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance: does political trust matter? *European journal of political research* 50(2), 267-91. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01930.x>
- Morales Quiroga, M. (2008). Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada desde los resultados LAPOP [Versión electrónica]. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 161-186. <http://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200007>.
- Morlino, L. (2005). *Democracia y democratizaciones*. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM).
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática. ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política* 7(2), 3-22. <http://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300001>.
- OCDE. (2017). *OECD Guidelines on Measuring Trust*. Recuperado el 16 de Julio de 2022, de OECD,. Disponible en <https://bit.ly/3fxKH2w>.
- Pastor Albadalejo, G. (2018). Colaboración abierta e innovación pública. En J. Rodríguez y G. Lariguet (Comps.). *Gobierno abierto y ética* (pp. 239-272). Argentina: Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en <https://bit.ly/3TTgzNT>.
- Pastor Albadalejo, G. (2021). El estudio de la transparencia como política pública para mejorar la calidad de la democracia. En G. Pastor Albadalejo (Dir.). *Políticas públicas de transparencia en las democracias del sur de Europa* (pp. 11-46). Tirant lo Blanch.
- Rodríguez, V., Pruneda, G. y Cueto, B. (2014). Actitudes de la ciudadanía hacia los servicios públicos. Valoración y satisfacción en el periodo 2009-2011. *Política y sociedad* 51(2), 595. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n2.43561.

- Rourke, F. E. (1960). Administrative Secrecy: A Congressional Dilemma. *American Political Science Review*, 54(3), 684-94. <https://doi.org/10.2307/1953946>.
- Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. Disponible en <https://bit.ly/3fszQXz>.
- Segovia, C., Haye, A., González, R., Manzi, J. y Carvacho, H. (2008). Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza [Versión electrónica]. *Revista de Ciencia Política*, 28(3), 39-60. <http://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200002>.
- Stiglitz, J. (2002). *Transparency in Government*. Washington, D.C.
- Uslaner, E. (2008). Trust as a moral value. En D. Castiglione, J. Van Deth and G. Wolleb (Eds.). *The Handbook of Social Capital* (pp. 101-121). Oxford: Oxford University Press.
- Villoria, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, 194, 213-247. Disponible en <https://bit.ly/3h8ul0J>.
- Vishwanath, T. and Kaufmann, D. (1999). Towards Transparency in Finance and Governance. SSRN. <http://doi.org/10.2139/ssrn.258978>.