

CONOCIMIENTO Y EXPECTATIVAS CIUDADANAS EN TORNO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: SU ROL EN LA CONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO.

Carolina Maturana Zúñiga *

Resumen: Este trabajo explora el efecto que pueden tener el conocimiento de la institucionalidad y normativa asociada a la transparencia y las expectativas de los ciudadanos en relación al acceso a la información pública sobre dos niveles de confianza: en el sector público de manera abstracta y en la información pública, nivel que considera tanto las solicitudes como la publicación de las páginas web. Los datos provienen del Estudio Nacional de Transparencia 2014. Los resultados indican que el conocimiento tiene un efecto más acotado en la percepción de confianza que las expectativas ciudadanas.

Palabras Claves: transparencia, acceso a la información, información pública, confianza.

Abstract: This work explores the effect that the knowledge of legislation and institutionally of transparency and the expectations regarding access to public information have on these two levels of trust: in government, as an abstract perception and on public information, which includes information accessed by request or by visiting web sites. Data from the National Study on Transparency 2014 is used. Results show that knowledge has a more limited effect on trust than the expectations of the public regarding access to information.

Keywords: transparency, access to information, public information, trust.

* Master in Social Work, Research Specialization Washington University in St. Louis; Socióloga, Pontificia Universidad Católica de Chile; Jefa de la Unidad de Estudios y Publicaciones del Consejo para la Transparencia..

Antecedentes

La aplicación del concepto de transparencia, ha estado íntimamente ligada al desarrollo del Derecho de Acceso a la Información Pública. En esta aplicación, la transparencia parte del supuesto de que la Administración del Estado, en su función de custodia del bien público, tiene a su haber información que pertenece a los ciudadanos, por ende, las normativas de acceso a la información ponen al ciudadano al centro del marco jurídico como portador del Derecho de Acceso a la Información Pública (O'Donnell, 2010). Este reconocimiento del derecho como elemento fundamental para el desarrollo, mantención y profundización de la vida democrática, se ha ido vinculando, en la práctica a la consecución de – al menos – tres objetivos diferentes: la prevención de la corrupción, la participación ciudadana y la modernización del Estado. Cada uno de estos elementos, apunta a un objetivo común que puede sintetizarse como la búsqueda de mejores relaciones e interacciones entre los ciudadanos y el Estado, donde éste último debe internalizar en su funcionamiento cotidiano su vocación de servicio, poniéndose a disposición de los ciudadanos para abrir sus puertas y rendir cuentas de su accionar (Meijer, 2009).

Entonces, el derecho de acceso a la información, permite entregar al ciudadano herramientas de control social sobre la autoridad y sus decisiones, así como también, le entrega herramientas para facilitar el ejercicio de ciertos otros derechos, muchas veces garantizados pero limitadamente implementados (De la Fuente, 2014). Esto establece un vínculo entre los ciudadanos y Estado, que como señala PNUD (2004), se sustenta en un imperativo moral, donde destaca *el reconocimiento de que una persona no debe ser privada de ninguno de los derechos y capacidades que normalmente lo habilitan a actuar de modo libre y responsable* (p.72). De la misma manera, de acuerdo a Holzner y Holzner (2006), *la transparencia vinculada a los valores de la rendición de cuentas, permite a los ciudadanos monitorear la calidad de los servicios públicos y estimular a los empleados públicos a satisfacer las necesidades de los ciudadanos* (p.114). Como contrapartida a este imperativo moral que debe asumir el Estado, se espera contar con una ciudadanía activa y comprometida que aporta de manera dinámica a la construcción de una mejor democracia, en otras palabras, lo que siguiendo la literatura del capital social se ha denominado “actitud cívica” (Newton, 2001; Zmerli & Newton, 2008). En su acepción más amplia, *la actitud cívica ha sido entendida como un complejo círculo virtuoso de actitudes sociales, comportamiento y desempeño institucional que se encuentra en la base de gobiernos democráticos efectivos y estables* (Zmerli & Newton,

2008, p.706). En otras palabras, la actitud cívica no es sólo un atributo de los individuos, sino que del conjunto de actores de la sociedad, son creencias y prácticas comunes que se refuerzan mutuamente promoviendo el encuentro y los valores comunes. En este contexto, la transparencia puede entenderse como un elemento del ideario en torno a lo que se espera de las instituciones públicas, es decir, como un atributo que las personas perciben a nivel de las instituciones. Estas percepciones se construyen en torno a las interacciones, información y experiencia de los sujetos, elementos que forman una opinión, la cual se vincula, al mismo tiempo, con la confianza de los sujetos hacia esas instituciones.

Esta dinámica virtuosa que sitúa a la transparencia como una herramienta para mejorar la calidad de la democracia, enfrenta múltiples desafíos, ya que los principios e ideales que han inspirado las normas de transparencia y acceso a la información, fácilmente se pueden poner bajo cuestionamiento en contextos como el actual, donde existen serios problemas en torno a la credibilidad del Estado y sus instituciones. En este escenario, el VI Estudio Nacional de Transparencia (CPLT, 2014), indica que los niveles de confianza social en Chile son muy bajos, tanto a nivel interpersonal, como en el sector público y sus funcionarios. De la misma manera, muestra evidencia de que la relación ciudadano – Estado se encuentra deteriorada y está fuertemente marcada por la distancia, opinión que se ratifica en el III Estudio Nacional de Funcionarios, donde funcionarios de todo el país¹, coinciden en el diagnóstico con los ciudadanos (CPLT, 2014; 2015). Este diagnóstico, lleva a la necesidad de reflexionar y analizar sobre los elementos que sustentan la confianza social, para poder identificar oportunidades de construcción – o más bien, de reconstrucción – de la confianza en la vinculación de los ciudadanos con el Estado y lograr identificar el rol de la transparencia en este contexto.

Confianza, confianza en el sector público y transparencia

Antes de establecer las potenciales conexiones entre las instituciones públicas y la confianza social, precisaremos mejor el concepto de confianza en su sentido más puro y literal. Siguiendo el trabajo de Sztompka (1999), se puede entender la confianza como *una apuesta sobre las acciones futuras de otros* (p.25), en este sentido, la confianza siempre se asocia a la percepción de riesgo y consta de dos elementos centrales: creencia y compromiso. En el plano de la creencia, ésta se hace real en cuanto la expectativa generada en base a la

¹ El Estudio Nacional de Funcionarios desarrollado por el Consejo para la Transparencia, es un estudio online representativo a nivel nacional. Más información en www.cplt.cl

confianza, se traduce en una diferencia específica a la hora de tomar decisiones (Luhmann, 1979). Por ejemplo, si confío en que el tribunal emitirá una decisión justa, decido interponer una demanda, es decir, realizo una apuesta en la institución. Este tipo de confianza es la que fundamenta el vínculo con la institucionalidad para la creación de democracias fuertes y efectivas, de esta forma, la confianza puede expresarse a través de la creencia que los ciudadanos tienen sobre posibles acciones futuras de las instituciones públicas en distintos contextos específicos.

Esta perspectiva, se relaciona además, con el hecho de que es posible identificar algunos elementos que permiten una mayor comprensión de las aplicaciones del concepto de confianza para la interpretación de la relación que los ciudadanos tienen con el aparato público. Parte de esta discusión, se encuentra radicada en el trabajo de Khodyakov (2007), quien ha identificado el rol de la agencia humana en la creación de confianza. Este rol se cumple a través de tres elementos: iteración, que muestra la naturaleza reflexiva de la confianza, basándose en la historia de prácticas que crean rutinas, tradiciones y esquemas de interacción; proyectividad, entendida como la anticipación del futuro basado en las esperanzas, aspiraciones, y cálculos del actor; y finalmente, la dimensión de evaluación práctica, donde el actor toma decisiones en base a la aplicabilidad de las alternativas analizadas bajo la información existente, y sus propias normas morales y de conducta. Combinando el rol de la agencia humana con los elementos que permiten estimar el nivel de compromiso asociado a la confianza, es posible identificar tendencias y elementos que resultan útiles para el análisis de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Bajo esta lógica, la confianza que las personas pueden asignarle a las instituciones, estaría marcada por el ideario social y por las expectativas propias respecto de las acciones de las autoridades o funcionarios públicos.

Estos elementos, definen, además, el esfuerzo que las personas están dispuestas a dedicar en esta relación o interacción, ya que al iniciarla, el agente evalúa entre otros elementos: el rango de consecuencias de la acción, la presencia de respaldo y el valor del objeto (Sztompka, 1999). Estos dos últimos elementos, son de especial relevancia en el análisis de la confianza de los ciudadanos sobre las instituciones públicas cuando esta relación está mediada por la transparencia y el acceso a la información, en primer lugar, porque la existencia de una ley y una institución que resguarda el derecho de acceso a la información entrega garantías sobre el proceso y ayuda a definir expectativas más claras y en segundo lugar, porque esta forma de interacción con el Estado estará marcada por el valor que las personas le asignen a la información

pública, ya sea como herramienta para el control social de las autoridades, como mecanismo para acceder a los recursos y beneficios del Estado, como canal de participación e incidencia social, etc.

Ahora, en el marco de la teorización propia de los modelos asociados al capital social, es posible identificar vinculaciones específicas entre la confianza social y la transparencia de las organizaciones (Seligman, 1997; Sztompka, 1999). En este sentido, se ha acuñado el concepto de opacidad haciendo referencia a la falta de confianza, donde las expectativas fundadas hacia el otro hacen que la ejecución de los procesos que no son visibles para todos los actores - como serían los procesos de decisión política de las autoridades -, resulten opacas u oscuras (Seligman, 1997). Desde otra perspectiva, diversos autores han visualizado la transparencia de la organización social como un factor macro-social para la confianza, en este sentido, si las personas cuentan con mayor acceso a la información sobre el funcionamiento, la eficiencia, los logros y fallas de las organizaciones e instituciones, esto les produciría *una sensación de predictibilidad y seguridad* (Sztompka, 1999, p.123), con lo cual ajustarían sus expectativas y encontrarían un equilibrio en la relación e interacción con las instituciones. Por ende, la transparencia, asociada de manera directa el principio de la rendición de cuentas – que se valida como una actitud y un accionar opuesto a la arbitrariedad y la irresponsabilidad -, va construyendo interacciones positivas que generan en los ciudadanos una noción de familiaridad sobre las acciones del Estado, ya que al aumentar su capacidad de observar las operaciones y acciones de las instituciones, es decir, al hacer las instituciones visibles, esto también las vuelve más accesibles, generando mayores oportunidades para la interacción (Sztompka, 1999).

Si bien es posible encontrar múltiples referencias de la vinculación conceptual entre transparencia y confianza, y esta perspectiva ha sido internacionalmente aceptada como parte de los supuestos detrás de los esfuerzos de un creciente número de países por aumentar la transparencia de los Estados a través de la promulgación de leyes y normativas pro transparencia que buscan mejorar la calidad de la democracia y aumentar la legitimidad (Mendel, 2008; Access Info Europe & Center for Law and Democracy, 2014), los esfuerzos en materia de la comprobación empírica de estos supuestos ha sido poco concluyentes.

Los primeros esfuerzos para establecer la relación entre estos principios datan de la década de los 90', momento desde el cual, se han realizado diversos esfuerzos empíricos. Estos estudios han mostrado evidencia débil y contradictoria en la materia, especialmente respecto de la idea de que individuos

que presentan mayores niveles de confianza general en las personas y su entorno, también presentan mayor confianza en las instituciones públicas (Khodyakov, 2007; Zmerli & Newton, 2008; Newton, 2001). En la vinculación directa entre transparencia y confianza en el Estado o sector público, el trabajo de Bellver y Kaufmann (2005), entregó alguna evidencia empírica de esta relación con datos agregados a nivel internacional, esta evidencia ha permitido vincular la transparencia política con las condiciones de gobernabilidad, pero sin resultados que permitieran afirmar la relación - en torno a la confianza - de manera concluyente. Por su parte, el año 2012, los académicos Grimmelikhuisen y Meijer, realizaron un estudio experimental a través del cual, buscaban constatar el efecto de la exposición a fuentes de información accesibles, completas, amigables y actualizadas, sobre la percepción de confianza de los sujetos en las instituciones públicas, sus hallazgos muestran que la transparencia sólo tiene efectos marginales, marcados fuertemente por el conocimiento y opiniones previas de las personas sobre la instituciones evaluadas.

La variabilidad en los resultados de la investigación empírica, ha derivado en una serie de análisis que buscan explicar los resultados contradictorios, de esta manera, se han esgrimido una serie de razones para explicar las diferencias en los resultados de la evidencia acumulada. Entre las principales razones se cuentan: *la diversidad en la definición de confianza, la interpretación de la confianza en instrumentos de medición como cuestionarios y entrevistas, y la diversidad en la comprensión de los elementos que dan origen a la confianza social y política* (Newton, 2001, p.202). En el análisis detallado de estos elementos, se han podido identificar algunos que permiten acercarse a una mejor observación del fenómeno de la confianza en las instituciones. El primer elemento, es la pretensión de generalidad de la medición. Por ejemplo, cuando se habla de confianza en el Estado, se incluye en la pregunta una amplia gama de relaciones posibles de la persona con el Estado, lo cual disminuye la fiabilidad de la medición. En este sentido, autores como Khodyakov (2007) y Sztompka (1999), proponen enfocar la mirada en elementos tales como, la percepción de integridad o reputación; la percepción sobre sus competencias técnicas o desempeño; y su legitimidad o capacidad para ejercer la representación de las personas de manera efectiva, o bien, acotar el marco del objeto de la confianza que se quiere evaluar, así se contextualiza al sujeto de estudio sobre el alcance de los reactivos. En este sentido, también se hace necesario diferenciar claramente confianza política y confianza en las instituciones, ya que la evidencia arrojada luego de analizar los principales estudios internacionales que han medido estos conceptos, permite identificar la necesidad de diferenciarlos, tanto en términos teóricos como de medición (Zmerli

& Newton, 2008).

Estamos enfrentando entonces, un escenario donde, aunque existe una gran coincidencia desde el punto de vista teórico y político sobre la vinculación entre los principios de transparencia y confianza en las instituciones públicas, la evidencia empírica no ha sido concluyente. Este artículo, representa un esfuerzo por avanzar en la vinculación entre ambos conceptos, aportando al análisis empírico. Este esfuerzo analítico, recoge los principales elementos de la discusión de las vinculaciones entre confianza y transparencia de las instituciones, centrando la mirada en algunos puntos fundamentales, como la relevancia de hacerse cargo de las falencias de estudios anteriores que han mostrado cierta ambigüedad en la aplicación y medición del concepto de confianza. Esto lleva a la necesidad de diferenciar y precisar el objeto de la confianza a medir, por ello, diferenciamos la confianza en dos niveles: 1) la confianza en el sector público como medida general de la confianza de los ciudadanos en el Estado; 2) la confianza en la información pública, como un producto específico y potencialmente palpable, que a su vez, considera dos ámbitos, a saber, la confianza en la información que se obtiene por solicitud y aquella en la información que las instituciones publican en sus páginas web.

Hipótesis

Tanto el desarrollo conceptual, como la evidencia empírica acumulada permiten elaborar las siguientes hipótesis:

1. Los elementos de iteración, predictibilidad y resguardo enunciados en el desarrollo teórico (Khodyakov, 2007; Stompka, 1999), permiten plantear la relación hipotética de que *el nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la información pública estaría ligado a su nivel de conocimiento de los mecanismos de resguardo y protección de la transparencia*, ya que cuando un ciudadano sabe que el acceso a la información pública está protegido legalmente, obtiene certezas y genera expectativas positivas respecto de la acción institucional.
2. Aplicando el concepto de proyectividad de Khodyakov (2007), entendido como la anticipación del futuro basado en las esperanzas, aspiraciones y cálculos del actor, el nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la información pública estaría ligado a sus expectativas de acceso a la información, ya que estas suponen la percepción de los ciudadanos tanto sobre la disposición de los agentes públicos a garantizar el

acceso, así como su percepción sobre las capacidades operativas de las instituciones para dar respuesta al requerimiento de manera certera y expedita.

Datos y Resultados

Los datos que se presentan en el siguiente documento, provienen del V Estudio Nacional de Transparencia del Consejo para la Transparencia que se ha realizado de manera anual y regular desde el año 2009, aunque en este análisis se incluyen solamente los datos 2014. Esta es una encuesta representativa a nivel nacional, con un error muestral del 2%, estimado en base a una varianza máxima y un nivel de confianza del 95%.

Las variables del Estudio que se seleccionaron para este análisis incluyen, en primer lugar, aquellas referidas a la confianza, como variables dependientes, donde se incorporaron preguntas que buscan identificar el nivel de confianza general en los organismos públicos y otras que permiten identificar el nivel de confianza en la información que éstos entregan o publican. En el primer caso, se usa la pregunta *¿Cuánto confía usted en el sector público?*, con una escala de diferencial semántico de 1 a 10, donde 1 es nada y 10 es mucho. Para efectos de los análisis, esta variable fue dicotomizada en valores 0 y 1, donde 0 representa baja confianza e incluye los valores del 1 al 5 y 1 representa alta confianza e incluye los valores 6 al 10. En el caso de las preguntas sobre confianza en la información pública, se utilizan 2 variables, ambas con escalas Likert de cuatro puntos que indagan el nivel de acuerdo con las siguientes afirmaciones: *la información que los organismos públicos ponen a disposición de los ciudadanos en sus páginas web es confiable* y *si una persona solicita información a un organismo público, recibe información confiable*. Estas variables también fueron dicotomizadas donde 0 representa las categorías desacuerdo/muy en desacuerdo y 1 las categorías de acuerdo/ muy de acuerdo.

Para las variables independientes, en la dimensión de conocimiento, se incorporaron las siguientes preguntas: *¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?* y *El 20 de abril de 2009 entra en vigencia la Ley de Transparencia (Ley N°20.285), que obliga a los organismos públicos a dar a conocer lo que se llama información pública ¿Conoce Ud. esta ley?* Ambas con respuestas sí/no, estas variables muestran el nivel de conocimiento del derecho en su marco institucional/ normativo. En la dimensión de las expectativas las variables seleccionadas son *Imagine que Ud. quisiera pedir cierta información a su Municipio, como por ejemplo, saber en qué se usó el presupuesto del año*

anterior, pero en la municipalidad se niegan a entregarle esta información ¿Qué haría Ud. en ese caso? Se trata de una variable nominal, donde el análisis se centrará en la recodificación de la variable original donde se asignaron los valores 0 a la alternativa *no haría nada*, 1 a quienes indican que *harían algo*, esta categoría incluye a aquellos que insistirían poco más, reclamarían en la misma institución o presentarían un reclamo formal. El uso de esta variable, representa las expectativas de los ciudadanos en su interacción con el Estado. De manera complementaria, las expectativas se analizan en una dimensión más concreta acotada a la percepción de los ciudadanos sobre sus posibilidades concretas de acceder a la información pública, con lo que se incluyen las preguntas *¿Ud. cree que el acceso a la información pública, en nuestro país es...Fácil/Rápido*, ambas variables nominales con respuestas sí/no.

Adicionalmente, como variables de control se incorpora un set de variables vinculados a las actitudes y actividades cívicas de las personas. Este set incluye las siguientes preguntas dicotómicas *¿Pertenece a alguna organización social?* y *¿Votó en las últimas elecciones?* ambas con categorías *no/sí* a las que se les asignaron los valores 0 y 1 respectivamente. En esta dimensión, se incorporó además la variable de percepción del funcionamiento de la democracia a través de la inclusión de la pregunta *¿Qué tan bien o qué tan mal cree Ud. que funciona la democracia en Chile?* que corresponde a una variable ordinal que fue recodificada agrupando las categorías *muy mal/mal/regular* en el valor 0 y *bien/muy bien* en el valor 1.

Finalmente se incorporan variables sociodemográficas. Nivel socioeconómico (NSE) y nivel educacional fueron recodificadas en tres categorías. En el caso de NSE se generaron los grupos *alto, medio y bajo*, con los valores 0, 1 y 2 respectivamente, ejercicio equivalente al de las categorías *educación básica y menos, media, superior y más* correspondientes a nivel educacional. La variable *sexo* tiene los valores 0 para *hombre* y 1 para *mujer*.

A continuación se describen las principales características de las variables de estudio a nivel descriptivo:

Tabla N°1: Distribución de las variables dependientes en relación a las variables sociodemográficas y de actividad cívica

		% que confía en sector público	% que confía en información que se solicita	% que confía en información publicada en la web
Sexo	Hombre	23,10%	46,80%	44,60%
	Mujer	25,50%	50,80%	48,40%
Nivel educacional	Básica y menos	23,20%	46,10%	41,70%
	Media	22,70%	47,70%	44,10%
	Superior y más	28,70%	53,80%	53,80%
Nivel Socioeconómico (NSE)	NSE Bajo	20,00%	44,90%	42,90%
	NSE Medio	25,00%	49,90%	46,90%
	NSE Alto	37,00%	54,50%	57,20%
Participación Electoral	No	17,70%	44,70%	44,00%
	Sí	28,10%	51,10%	48,10%
Pertenenencia a organizaciones sociales	No	29,30%	54,40%	53,90%
	Sí	23,40%	47,90%	45,60%
Percepción de la democracia	Mala/Mu y mala	11,30%	36,60%	34,40%
	Regular	21,40%	46,70%	43,20%
	Buena/Muy buena	40,40%	63,60%	61,80%

Fuente: Elaboración Propia

Los datos de la Tabla N°1, indican que la distribución de las variables dependientes de confianza en relación a las variables sociodemográficas, muestran algunas tendencias relevantes. Por ejemplo, se observa un comportamiento consistente con la teoría y evidencia empírica previa. De esta forma, las mujeres, las personas con mayor nivel educacional, quienes pertenecen a grupos socioeconómicos más privilegiados, quienes tienen una mejor percepción del funcionamiento de la democracia y quienes votaron en las últimas elecciones, evidencian mayores niveles de confianza, tanto en el sector público, como abstracción global, como en la información que se entrega y publica por parte de las instituciones del Estado. La única excepción en este comportamiento, es la pertenencia a organizaciones sociales, ya que quienes realizan estas actividades, se muestran consistentemente más desconfiados,

aunque las diferencias no son tan marcadas como en el caso de otras variables².

Ahora, la Tabla N°2 presenta un análisis similar al anterior, pero aplicado a las variables independientes, por lo mismo, en este caso, se incluye el resultado del análisis de comparación de proporciones que permite evaluar si las diferencias entre los grupos de análisis son estadísticamente significativas o no.

Tabla N°2: Distribución de las variables dependientes en relación a las variables independientes

		% que confía en sector público	% que confía en información que se solicita	% que confía en información publicada en la web
Conoce la Ley de Transparencia	Sí	30,4%*	51,90%	49,20%
	No	22,20%	47,70%	45,60%
Conoce el Consejo para la Transparencia	Sí	31,6%*	49,80%	48,70%
	No	22,80%	49,00%	46,50%
El acceso a la información pública ¿es fácil?	Sí	42,2%*	65,4%*	62,2%*
	No	17,70%	44,30%	42,10%
El acceso a la información pública ¿es rápido?	Sí	41,7%*	66,4%*	65,3%*
	No	18,80%	45,30%	42,40%
Si le negaran acceso a la información en su Municipio ¿qué haría?	Algo	26,3%*	51,3%*	49,2%*
	Nada	17,20%	40,30%	36,50%

*Se aplicó la prueba z, para diferencia de proporciones $p < 0.05$

Los resultados de este ejercicio de análisis, evidencian que la dimensión conocimiento del modelo teórico planteado, muestra efectos marginales en la percepción de confianza de los sujetos. Las dos variables incorporadas en este nivel de análisis solamente generan diferencias significativas en el caso de la confianza en el sector público, no mostrando los mismos resultados en el caso de la confianza en la información pública, ya sea la que se obtiene por solicitud, o aquella que las instituciones publican en sus páginas web. En este sentido, las variables de la dimensión expectativas muestran mayor capacidad de discriminación, ya que las tres variables que la componen, generan diferencias estadísticamente significativas en los tres niveles de la confianza analizados.

² Es importante notar que el Estudio Nacional de Transparencia mide la pertenencia a organizaciones sociales (16%), medida que resulta más exigente que la de otros estudios donde se consulta por la participación en un sentido más amplio y por ende, una mayor proporción de la población responde positivamente a esta afirmación, por ejemplo en el Estudio LAPOP 2012, esta cifra llega al 18%.

Este análisis muestra una tendencia clara: el rol del conocimiento del resguardo y protección legal del derecho de acceso a la información pública, probablemente no se traducen – a nivel cognitivo – en elementos que permitan generar mayores certezas o definir expectativas positivas respecto de la acción institucional de los agentes del Estado. Esto tiene fuertes implicancias para el modelo conceptual elaborado, ya que las expectativas tendrían mayores niveles de incidencia en la confianza. El hallazgo inicial de que las variables asociadas a las expectativas parecieran estar más fuertemente relacionadas con el comportamiento de las variables de confianza, que aquellas asociadas al conocimiento, derivó en análisis complementarios y confirmatorios que permitieran comprender mejor el alcance de este fenómeno. Por esta razón, a continuación se presenta un análisis más detallado a través de la construcción de modelos de regresión logística que permitan comprender mejor las variables del modelo conceptual que aportan a explorar y comprender el fenómeno de la confianza.

Como el objetivo del presente artículo es explorar el comportamiento de 3 variables dependientes diferentes, para cada una de estas variables se corrieron 3 modelos de regresión logística. La inclusión de variables en los modelos, tiene como foco constatar el papel o significancia de las variables independientes en la predicción del comportamiento de las variables asociadas a la confianza. Por esta razón, los modelos se van complejizando de acuerdo al siguiente esquema:

- 1) se incluyen sólo las variables independientes;
- 2) se incluyen las variables independientes más las variables de actividad cívica;
- 3) se incluyen las variables independientes, las variables de actividad cívica y se agregan variables sociodemográficas relevantes.

A continuación, en la Tabla N°4, se presentan los resultados de los modelos logísticos para la confianza en el sector público. En primer lugar, es necesario destacar que no todas las variables incorporadas en los modelos resultan significativas. Por otra parte, aquellas variables significativas lo son con distintos niveles de confianza, que varían entre 95% y 99%.

Respecto de la dimensión conocimiento, cabe destacar el conocer el Consejo para la Transparencia resulta significativo en la percepción de confianza en el sector público en 2 de los tres modelos, aunque pierde su significancia en el tercero al incluir las variables sociodemográficas. Esto indica que, si bien, se constata una relación entre conocimiento y confianza en el sector público, esta es débil en su capacidad predictiva, especialmente cuando se controla por otras variables.

Tabla N°4: Modelos logísticos para confianza en el sector público con indicadores de bondad de ajuste

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	,150** -0,157	,094** -0,19	,156** -0,447
Conoce Ley	0,895 -0,136	0,904 -0,143	0,906 -0,143
Conoce CPLT	,736* -0,157	,715* -0,166	0,707 -0,166
Si le negaran acceso a la información en su Municipio ¿qué haría?	1,656** -0,164	1,563* -0,172	1,556* -0,174
El acceso a la información pública ¿es fácil?	2,592** -0,166	2,343** -0,176	2,380** -0,178
El acceso a la información pública ¿es rápido?	1,475* -0,175	1,222 -0,188	1,215 -0,189
Percepción de la Democracia		2,576** -0,119	2,576** -0,12
Participación electoral		1,441** -0,129	1,446** -0,13
Pertenencia a organizaciones sociales		1,093 -0,152	1,08 -0,152
Sexo			0,786 -0,117
NSE			0,867 -0,137
Nivel Educacional			0,955 -0,091
Devianza	2969,749	1886,698	1881,319
N	2022	1907	1907

Esta tabla exhibe los EXP(B) y en paréntesis se encuentran los errores estándar.

**p < 0.01, *p < 0.05

Por su parte, las variables asociadas a las expectativas, son significativas en los tres modelos. La excepción, es la variable sobre la percepción de que el acceso a la información es rápido, que sólo resulta significativa en el primer modelo. Dentro de esta dimensión, la variable que presenta la mayor incidencia en el nivel de confianza en el sector público, es la percepción de que el acceso a la información es fácil, indicando que quienes manifiestan esta opinión tienen 2,343 veces las odds de confiar en el sector público que quienes lo consideran difícil³. Al incluir las variables cívicas en el modelo 2, destaca la significancia que tiene la percepción sobre el funcionamiento de la democracia en las odds de confiar, con un nivel predictivo incluso mayor que la variable sobre la facilidad en el acceso a la información. También resulta significativa la participación electoral, mientras que tanto las variables sociodemográficas, como la

³ Esta cifra equivale aproximadamente a 34% más posibilidades de confiar en el sector público si se aplica la fórmula ((EXP(B)-1)*100 con propósitos de interpretación.

participación en organizaciones sociales, no aportan significativamente al modelo.

La Tabla N°5 reitera el ejercicio anterior presentando el análisis de la confianza en la información que se obtiene por solicitudes dirigidas a las instituciones públicas. Al igual que en el caso anterior, no todas las variables incorporadas resultan significativas y las que lo son presentan distintos niveles de confianza que varían entre 95% y 99%.

Tabla N°5: Modelos logísticos para confianza en la información por solicitud con indicadores de bondad de ajuste

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	,603** -0,119	,439** -0,143	0,535 -0,639
Conoce Ley	1,183 -0,114	1,186 -0,119	1,182 -0,119
Conoce CPLT	0,822 -0,13	0,845 -0,136	0,84 -0,136
Si le negaran acceso a la información en su Municipio ¿qué haría?	1,384* -0,126	1,435** -0,132	1,413* -0,134
El acceso a la información pública ¿es fácil?	1,858** -0,158	1,781** -0,168	1,782** -0,169
El acceso a la información pública ¿es rápido?	1,460* -0,172	1,166 -0,183	1,157 -0,184
Percepción de la Democracia		2,251** -0,113	2,251** -0,113
Participación electoral		1,128 -0,105	,782* -0,099
Pertenencia a organizaciones sociales		1,212 -0,137	1,126 -0,106
Sexo			1,207 -0,138
NSE			0,928 -0,116
Nivel Educativo			1,046 -76
Devianza	2565,2	2380,092	2373,106
N	1896	1802	1802

Esta tabla exhibe los EXP(B) y en paréntesis se encuentran los errores estándar.

**p < 0.01, *p < 0.05

En este caso, las variables de la dimensión conocimiento no resultan significativas en ninguno de los modelos, mientras que aquellas asociadas a la dimensión expectativas presentan un comportamiento muy similar al anterior, en otras palabras, la variable que más incide en la confianza en la información que se solicita es la percepción de que el acceso a la información es fácil. Lo mismo ocurre con el comportamiento de las variables sociodemográficas y las que están

asociadas a opiniones y actividades cívicas, donde nuevamente la variable más relevante del modelo es la percepción sobre el funcionamiento de la democracia.

Finalmente, la Tabla N°6 muestra los resultados de los modelos logísticos asociados a la variable dependiente de confianza en la información que se publica en las páginas web de las instituciones de la administración pública. Estos modelos reiteran las características anteriores, donde no todas las variables resultan significativas o lo son al mismo nivel de confianza.

Tabla N°6: Modelos logísticos para confianza en la información que se publica en las páginas web con indicadores de bondad de ajuste

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	,508** -0,132	,403** -0,147	0,502 -0,237
Conoce Ley	1,316* -0,127	1,305* -0,132	1,293* -0,133
Conoce CPLT	,750* -0,142	0,793 -0,148	0,797 -0,148
Si le negaran acceso a la información en su Municipio ¿qué haría?	1,508** -0,139	1,519** -0,146	1,456* -0,148
El acceso a la información pública ¿es fácil?	1,499* -0,166	1,426* -0,176	1,421* -0,178
El acceso a la información pública ¿es rápido?	1,819** -0,177	1,505* -0,189	1,484* -0,19
Percepción de la Democracia		2,219** -0,123	2,202** -0,123
Participación electoral		1,036 -0,113	0,828 -0,107
Pertenencia a organizaciones sociales		1,076 -0,151	1,021 -0,114
Sexo			1,062 -0,152
NSE			1,109 -0,151
Nivel Educacional			0,808 -0,125
Devianza	2179,514	2017,406	2012,211
N	1595	1517	1517

Esta tabla exhibe los EXP(B) y en paréntesis se encuentran los errores estándar.

**p < 0.01, *p < 0.05

En el caso de la confianza en las páginas web, destaca que el comportamiento de esta variable difiere de manera importante de las otras variables de confianza. En primer lugar, destaca que, en este caso, el conocimiento de la Ley resulta estadísticamente significativo en todos los modelos y el conocimiento del Consejo para la Transparencia lo es solamente

en el modelo 1. Esto indica que la evaluación de este ámbito de la información pública, se fortalece frente a la conciencia sobre el sentido de obligación y transparencia que impone la presencia de una normativa que regula la información pública. En este caso, además, todas las variables de la dimensión de expectativas resultan significativas en los tres modelos, generando una mayor coincidencia entre las hipótesis y la evidencia que el análisis de los casos anteriores. Respecto de las variables cívicas y sociodemográficas, el comportamiento varía levemente. Si bien, la percepción sobre el funcionamiento de la democracia sigue siendo una variable relevante en todos los modelos, todas las otras variables, incluida la participación electoral, no resultan significativas.

En síntesis, el análisis ha permitido encontrar algunos resultados relevantes:

1. Los distintos niveles de confianza se comportan de manera diferenciada frente a las mismas variables dependientes y de control. Vale decir, no es lo mismo medir la confianza genérica en el Estado, que aquella en la información que produce y entrega el sector público. Incluso, dentro la categoría de información pública, se producen diferencias entre la confianza de las personas sobre la información que se entrega por solicitud, que aquella que se publica en las páginas web. Esto ratifica hallazgos previos y reflexiones de otros autores en relación a especificar el objeto de la confianza a la hora de medir el fenómeno.
2. El conocimiento de la normativa y órgano garante de protección del Derecho de Acceso a la Información, cumple un rol significativo en la construcción de la confianza, pero de manera acotada tanto al tipo de confianza como al tipo de conocimiento. De esta manera, el conocimiento de la Ley es muy significativo sólo en la confianza de la información que se publica en las páginas web, mientras que el conocimiento del Consejo para la Transparencia, es significativo en el caso de la confianza en el sector público, y aporta marginalmente en el caso de las páginas web. En el caso de la información que se solicita, ninguna de estas variables resultó significativa.
3. Las expectativas en torno a la acción del Estado en el marco del Derecho de Acceso a la Información, son significativas en todos los niveles de la confianza, aunque existen variaciones entre las variables que lo componen. De esta manera, la variable sobre la percepción en la rapidez en el acceso a la información sólo es significativa en el caso de la confianza en las páginas web, mientras que las otras variables son significativas en todos los modelos.

4. Las variables de actividad cívica, son menos significativas de lo esperado, la única variable que muestra un gran valor predictivo es la percepción del funcionamiento de la democracia, lo cual aplica a todos los tipos de confianza evaluados. La participación electoral por su parte, solo muestra efectos consistentes en la confianza general en el sector público.
5. A pesar de que la distribución de las variables dependientes de confianza mostraban cierta variabilidad entre las variables sociodemográficas, ninguna de estas variables aportaba valor explicativo a los modelos de regresión logística.

Discusión

La información entregada por el análisis de los datos indica en primer lugar, que existe consistencia entre los datos del estudio y la teoría de referencia, con lo cual, damos cuenta de un uso apropiado de los principios de la teoría del capital social para el estudio del fenómeno de la confianza en el Estado. En el marco de esta teoría, la transparencia opera como un supuesto base de la confianza en el Estado, generando tanto conocimiento como expectativas concretas en los ciudadanos respecto de sus interacciones con el sector público.

La evidencia respecto a la hipótesis sobre la asociación entre confianza y el conocimiento de los mecanismos de resguardo y protección de la transparencia, está sujeta a algunas condicionantes como *el objeto de la confianza*. A pesar de ello, tanto los modelos asociados a la confianza en las páginas web, como los de la confianza en el sector público en general, permiten indicar que el conocimiento de las garantías formales contribuye a la generación de certezas y expectativas positivas respecto de la acción del Estado. De todas formas, estos resultados contribuyen a ampliar la reflexión sobre la precisión del objeto de la confianza, acercándose así a las teorías y hallazgos anteriores que recomiendan precisar el alcance de la confianza en los esfuerzos de medición (Zmerli & Newton, 2008). En concreto, en el marco del desarrollo de esta línea de trabajo, la diferenciación del efecto del conocimiento en los niveles de confianza aplicada a distintos ámbitos, genera oportunidades para la exploración más profunda de la construcción de la confianza y los efectos de la regulación como mecanismo de garantía de la aplicación efectiva de las obligaciones del Estado y el respeto de los derechos ciudadanos.

La segunda hipótesis de este análisis se comprueba de manera bastante consistente en los distintos pasos y etapas del análisis. Así, el nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la información pública está ligado a sus expectativas sobre la posibilidad de acceso a la información. Como se indicó en el desarrollo conceptual, estas expectativas suponen la percepción de los ciudadanos tanto sobre la disposición como sobre las capacidades del aparato público para garantizar el acceso de manera adecuada. Una arista de este análisis, guarda relación con el alcance concreto de lo que las expectativas representan, ya que si bien, los reactivos del Estudio Nacional de Transparencia apuntan a elementos intrínsecamente vinculados al Derecho de Acceso a la Información, puede ser que reflejen una opinión general sobre el Estado y su funcionamiento, lo cual contribuye a explicar la relevancia de estas variables en la percepción de confianza en el sector público en su sentido más amplio y abstracto.

De manera complementaria, el hecho de que las variables vinculadas a las expectativas sobre el acceso a la información tengan mayor relevancia en la confianza de los ciudadanos que aquellas vinculadas al conocimiento, puede asociarse a los siguientes elementos: 1) El conocimiento de las normas de protección de derechos a un nivel genérico no implica una adecuada comprensión de sus implicancias prácticas. Es decir, si el conocimiento es superficial o meramente formal, difícilmente va a modificar o afectar la percepción general de las personas sobre el objeto evaluado, ya que no necesariamente serán capaces vincularán ambos elementos; 2) el conocimiento opera en el plano cognitivo, las expectativas en la práctica, con lo cual, estas últimas están mucho más internalizadas en la vida de los sujetos. En otras palabras, las expectativas se construyen en el campo de lo cotidiano, mientras que la identificación de las normas es un dato o información adicional que puede o no incorporarse a la vida de las personas, por ende, aunque su incorporación puede resultar determinante en términos de las capacidades de los sujetos para proteger sus derechos, si no se asocia a experiencias concretas, queda descontextualizado y es muy difícil darle un sentido práctico.

Los elementos presentados en esta discusión permiten delinear potenciales áreas de investigación en esta línea que permitan avanzar hacia una mayor comprensión de los fenómenos de estudio. Si bien este trabajo contribuye a la evaluación del rol del conocimiento y las expectativas asociadas a la transparencia del sector público en la creación de confianza, parte de los autores destacados en la línea de trabajo del capital social, han relevado la importancia de la evaluación de experiencias concretas como el elemento de cierre o consolidación de los procesos cognitivos y de percepción (Gittel & Vidal,

1998; Khodyakov, 2007; Prell, 2012), este aspecto práctico, aún no ha sido abordado sistemáticamente desde las ciencias sociales.

Adicionalmente, si bien los modelos elaborados aportan a la capacidad predictiva del comportamiento de la confianza, no alcanzan los niveles de predictibilidad deseados, esto se debe a la complejidad del fenómeno de estudio y a la multiplicidad de determinantes que pueden estar detrás de su variabilidad en el tiempo, por ende, aunque existe una multiplicidad de estudios dando cuenta de una creciente desconfianza en las democracias modernas (Latinobarómetro 2005 – 2013; PNUD, 2014; European Social Survey, 2012), es necesario avanzar en la exploración de las raíces culturales, sociológicas y psicológicas de este fenómeno.

Referencias Bibliográficas

Access Info Europe & Center for Law and Democracy. (2014). Global Right to Information Rating (RTI). Disponible en <http://www.rti-rating.org/>

Bellver, A. y Kaufmann, D. (2005). Transparenting Transparency: Initial empirics and policy applications. The World Bank.

Consejo para la Transparencia (CPLT) (2014). Estudio Nacional de Funcionarios. Disponible en <http://www.cplt.cl/consejo/site/edic/base/port/estudios.html>

CPLT (2014). Estudio Nacional de Transparencia. Disponible en <http://www.cplt.cl/consejo/site/edic/base/port/estudios.html>

_____ (2015). Informe analítico comparado de los resultados del III Estudio Nacional de Funcionarios y el VI Estudio Nacional de Transparencia. Disponible en: <http://www.cplt.cl/cuadernos-de-trabajo/consejo/2012-12-13/160518.html>

De la Fuente, G. (2014). El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: Avances y desafíos de la política. *Revista Transparencia y Sociedad* (2), 27-51.

ESS-ERIC (2012). European Social Survey. Disponible en <http://www.europeansocialsurvey.org/>

- Gittel, R. & Vidal, A. (1998). *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. London: SAGE Publications.
- Grimmelikhuijsen, S. & Meijer, A. (2012). The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, November (5).
- Holzner, B. & Holzner, L. (2006). *Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society*. Pittsburgh, PA: University Pittsburgh Press.
- Khodyakov, D. (2007). Trust as a Process: A Three Dimensional Approach. *Sociology*, Vol 41(1), 115-132.
- Corporación Latinobarómetro. (2015 – 2013). *Latinobarómetro*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. New York: Wiley.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, Vol 75(2), 255-269.
- Mendel, T. (2008). *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Paris: UNESCO.
- Newton, K. (2001). Trust, Social Capital, Civil Society and Democracy. *International Public Science Review*, Vol 22(2), 201-214.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Paidós.
- Prell, C. (2012). *Social Network Analysis: History, Theory and Methodology*. London: SAGE Publications.
- Programa para el desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina*. Santiago de Chile: PNUD
- PNUD. (2014). *Auditoría a la Democracia*. Santiago de Chile: PNUD.
- Seligman, A. (1997). *The Problem of Trust*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Social Trust and Attitudes Toward Democracy. *Public Opinion Quarterly*, Vol 72(4), 706-724.