

# ¿Cómo la transparencia genera confianza en las instituciones?<sup>1</sup>

## Efectos del uso exitoso de solicitudes de acceso a la información pública sobre la confianza y las percepciones de transparencia

world is messed up

believe we are in a position now to help

Marketing strategy's goal is to increase sales and achieve advantage over other competitors. It includes short term and long term activities of marketing to do with the analysis of a company's situation and contribute to its objectives. The objectives will be based on how you gain sales by acquiring and keeping customers.

Marketing strategy helps on making good messages with the right twist of communication approaches in order to have a good outcome of your sales and market results. Lastly, improvement should be measured regularly and assessed in order for you to know what's beneficial and what is not. This will help you set new targets.

Putting your strategy into action is how your marketing plan should work. Budgets will be set, at the same time it will also show you how you're going to work with your targets, it maybe through networking, advertising etc. Getting the perfect timing with your activities to fit your customers buying cycles will help you saving money and maximizing sales. The marketing plan should be detailed with the details on how your sales are followed up and the activities your doing to develop your offers. Lastly, improvement should be measured regularly and assessed in order for you to know what's beneficial and what is not. This will help you set new targets. Lastly, improvement should be measured regularly and assessed in order for you to know what's beneficial.

Marketing strategy's goal is to increase sales and achieve advantage over other competitors. It includes short term and long term activities of marketing that has to do with the analysis of a company's situation and contribute to its objectives.

The objectives will be based on how you gain sales by acquiring and keeping customers. A marketing strategy helps on making good messages with the right twist of communication approaches in order to have a good outcome of your sales and market results.

- Rafael Piñeiro Rodríguez (Universidad Católica del Uruguay)**
- Paula Muñoz (Universidad del Pacífico, Perú)**
- Fernando Rosenblatt (Universidad Diego Portales, Chile)**
- Cecilia Rossel (Universidad Católica del Uruguay)**
- Fabrizio Scrollini (Data Uruguay)**
- Emiliano Tealde (Universidad Católica del Uruguay)**

<sup>1</sup>Este policy brief recoge los resultados de un experimento de campo realizado en el marco del proyecto "Transparencia y acceso a la información pública en Uruguay, Chile y Perú" financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) de Uruguay (FCE\_1\_2017\_1\_136604).

# Resumen

Varios países en todo el mundo han promulgado reformas de transparencia, especialmente reformas orientadas a incrementar el acceso a la información pública. Si bien se han publicado estudios exhaustivos sobre el impacto de tales reformas, ningún estudio hasta la fecha ha analizado cómo el ejercicio exitoso del derecho de acceso a la información pública afecta la confianza en las instituciones de los ciudadanos. A partir de un experimento de campo en Chile, Perú y Uruguay, identificamos el efecto causal del ejercicio exitoso del derecho de acceso a la información pública sobre la confianza y las percepciones de transparencia de las personas sobre las instituciones estatales. Nuestros hallazgos indican la necesidad de diferenciar entre cómo el ejercicio exitoso del derecho de acceso a la información afecta la confianza de las personas en una institución específica y cómo afecta la confianza en las instituciones gubernamentales en general.

## Introducción

Existe cierto sentido común respecto a que las leyes de acceso a la información pública reducen la corrupción, producen mejoras en la gobernabilidad o gobernanza y aumentan los niveles de confianza en las instituciones. Sin embargo, la evidencia empírica pone en cuestión que estas leyes produzcan estos resultados esperados. En este policy brief se busca especificar las características de la relación entre la existencia y uso de leyes de acceso a la información pública y fenómenos como las percepciones de transparencia y los niveles de confianza institucional. En particular, en este trabajo mostramos cómo es compatible que estas leyes aumenten los niveles de percepción de corrupción en general y al mismo tiempo puedan mejorar la percepción de transparencia y confianza en instituciones específicas.

Diferentes investigaciones comparadas y estudios de caso señalan que las leyes de acceso a la información pública son usadas mayormente por grupos específicos de ciudadanos como los periodistas u otros grupos altamente politizados (Hazell and Worthy 2010, Meijer, 't Hart, y Worthy 2018, Worthy 2013). Esto suele generar dinámicas específicas respecto al efecto del uso de estas leyes sobre las percepciones de corrupción y transparencia de la ciudadanía en general. En la medida que estas leyes son herramientas para que estos grupos puedan investigar y denunciar prácticas indebidas, su aparición y utilización, lejos de mejorar las percepciones de corrupción suelen incrementarlas debido a que aumentan la detección y exposición de casos de corrupción (Worthy 2014, Worthy and Hazell 2017).

Los estudios orientados a observar la relación entre la aprobación de leyes de acceso a la información pública y la confianza institucional no han encontrado ninguna relación significativa entre ambos fenómenos (Worthy 2010; Worthy 2013; Worthy and Hazell 2017; De Fine Licht 2011; Grimmlikhuijsen 2010). Otros señalan que estos efectos son muy dependientes de las características institucionales y el contexto, como por ejemplo la percepción de impunidad y los niveles previos de corrupción. (Lindstedt and Naurin 2010; Worthy 2013; Bauhr and Grimes 2013).

Todos estos estudios van en línea con aquellos que señalan que los niveles de confianza en las instituciones no varían significativamente en función de los cambios en la performance de las instituciones en términos de transparencia (Cook, Jacobs, and Kim 2010).

La mayoría de las investigaciones existentes sobre acceso a la información pública desafían el optimismo inicial de los promotores de las leyes de acceso a la información pública. Sin embargo, ninguna investigación hasta ahora ha analizado específicamente el efecto del uso exitoso por parte de los ciudadanos de las leyes de acceso a la información pública sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones y sus percepciones de transparencia. En consecuencia, aún está pendiente de respuesta la pregunta sobre si el ejercicio efectivo y exitoso (recibir respuesta en tiempo y forma) de ciudadanos comunes afectan sus percepciones de transparencia y confianza en las instituciones y de qué manera lo hacen.

Para evaluar cómo el uso efectivo de la libertad de información afecta las percepciones de las personas sobre la transparencia y la confianza en las instituciones, realizamos un experimento de campo con un diseño de aliento en Chile, Perú y Uruguay, países que varían significativamente en cuanto a la fortaleza de jure de las instituciones de supervisión de la libertad de información. (Piñeiro Rodríguez et al.2021). Este enfoque no solo ayuda a mejorar la validez externa de nuestras conclusiones, al aplicar el mismo tratamiento en diferentes contextos, sino que también ayuda a explicar la variación entre casos.

## **¿Por qué las leyes de acceso a la información pueden impactar sobre la confianza y percepción de una institución en particular y no de las instituciones políticas en general?**

Si bien varios estudios han desafiado el optimismo inicial de los promotores de las leyes de acceso a la información pública, no abordan los mecanismos que vinculan las reformas de gobierno abierto y la transparencia por un lado, y la legitimidad y la confianza por el otro. Esta debilidad se deriva de no diferenciar las dos dimensiones que subyacen a la confianza en las instituciones: una que está asociada con el entorno informativo sobre el desempeño del gobierno o las instituciones estatales, y otra que está asociada con la experiencia del individuo con un trato justo por parte del Estado.

Varios estudios cuestionan los efectos positivos de las leyes de libertad de información sobre la confianza y la legitimidad, especialmente su efecto sobre el cambio de la evaluación general de las instituciones. Si bien estas leyes fomentan la transparencia, también revelan las irregularidades de los gobiernos, lo que afecta la confianza general en el gobierno. Desde esta perspectiva, mejorar la transparencia también podría generar menos confianza en las instituciones políticas

La existencia de leyes de acceso a la información pública y la transparencia facilita la divulgación del desempeño y los procesos del gobierno, la detección de irregularidades de los funcionarios y la comunicación de mala gestión y corrupción..

Las leyes de acceso a la información pública activan a la prensa como guardianes y por lo tanto impulsan un conflicto más general entre los medios y los gobiernos (Worthy 2010). Por lo tanto, las leyes de transparencia y de acceso a la información pública ponen a disposición de la ciudadanía más información sobre las irregularidades de los funcionarios (Worthy 2014, Worthy y Hazell 2017). Desde esta perspectiva, un mayor conocimiento sobre la corrupción socava la legitimidad y la confianza en las instituciones en general.

No hay razón para esperar un aumento de la confianza en el gobierno con la mera promulgación de leyes de acceso a la información. Primero, la existencia de estas leyes, tomadas como salvaguardas en contra de acciones discrecionales o corruptas por parte de la administración, no asegura que la ciudadanía conozca tales salvaguardas (Worthy y Hazell 2017). En segundo lugar, el conocimiento de la existencia del derecho de acceso a la información pública también es insuficiente para mejorar los niveles de confianza general. Como se ilustra en diferentes estudios, el conocimiento de la existencia del derecho y la divulgación de irregularidades gubernamentales a partir del uso de este derecho por parte de los periodistas puede aumentar la desconfianza de los ciudadanos. En tercer lugar, el conocimiento de la existencia del derecho y el conocimiento de los bajos niveles de cumplimiento de las instituciones deberían generar mayores niveles de desconfianza.

Si bien la mera existencia de las leyes de acceso a la información, el conocimiento de su existencia y la percepción de su cumplimiento por parte de las instituciones no necesariamente fomentan la confianza, existe el riesgo de “tirar al bebé con el agua del baño”. En este trabajo afirmamos que las leyes de acceso a la información pueden mejorar la confianza en las instituciones y la percepción de transparencia cuando los ciudadanos conocen la existencia del derecho y lo ejercen con éxito. Esto es especialmente cierto para la institución específica involucrada en la experiencia del ciudadano.

La confianza es engendrada por una combinación de la existencia de salvaguardas (normas) o el conocimiento de los ciudadanos de su existencia, y el conocimiento de instituciones gubernamentales específicas que cumplen con esas normas. El establecimiento de salvaguardas creíbles está asociado con la evaluación de cómo funcionan tales salvaguardas, lo que a su vez afecta el vínculo entre confianza y transparencia. En este sentido, la confianza se basa en juicios prácticos que desarrollan los ciudadanos con respecto a las salvaguardas institucionales que promueven la capacidad de respuesta del gobierno (Bruno 2017). Esto también es producto de la percepción de que una determinada agencia gubernamental se desempeña de acuerdo con las reglas.

El desarrollo de la confianza en las instituciones puede ser moldeado no solo por las percepciones generales sobre el gobierno, sino también por las experiencias particulares al interactuar con las instituciones gubernamentales (Grimmelikhuijsen y Meijer 2012). En este sentido, los ciudadanos pueden desarrollar diferentes niveles de confianza en diferentes instituciones gubernamentales dependiendo del grado en que una determinada institución cumpla con las leyes de acceso a la información pública. Por lo tanto, los efectos contradictorios o nulos resultan de descuidar la compleja relación entre la confianza y el acceso a la información pública (o entre las leyes de sobre transparencia en general).

La confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas se deriva de la existencia de normas sobre procedimientos y su cumplimiento. Esta confianza se sustenta en la capacidad de los ciudadanos para monitorear a los políticos y burócratas, la disposición de estos últimos a ser monitoreados y el cumplimiento de las normas. Las leyes de acceso a la información pública operan sobre la percepción de los ciudadanos de la voluntad de la administración de ser monitoreada. Por lo tanto, las percepciones de los ciudadanos sobre el incumplimiento con las leyes de acceso a la información (por ejemplo, no responder a las solicitudes de información o proporcionar información de baja calidad a través de la transparencia activa) indican un bajo compromiso institucional para ser monitoreado. Por el contrario, cuando los ciudadanos conocen su derecho a acceder a la información pública y perciben que la administración responde a ese derecho, o cuando ejercen directamente el derecho, desarrollan confianza en estas instituciones.

Nuestra teoría hipotetiza que cuando los ciudadanos utilizan las leyes de acceso a la información con éxito, esto se traduce en un aumento en su nivel de confianza y percepción de transparencia en la institución que proporcionó oportunamente la información solicitada. En segundo lugar, este uso exitoso de la ley no tiene por qué aumentar el nivel de confianza y percepción de transparencia en las instituciones políticas en general.

## **¿Qué sucede cuando los ciudadanos realizan solicitudes de acceso y reciben respuesta?**

Pusimos a prueba nuestras hipótesis utilizando un experimento de campo con un diseño de aliento realizado en Chile, Perú y Uruguay. El objetivo principal de la intervención fue alentar al azar a las personas a realizar una solicitud utilizando la ley de acceso a la información pública. Usamos este estímulo como un instrumento para comparar el efecto de realizar una solicitud de información exitosa. Esto nos permitió identificar el efecto causal del uso de la ley de acceso de información sobre la confianza y la percepción de transparencia de la institución que responde y de las instituciones políticas en general.

Publicamos un anuncio en Facebook e Instagram, invitando a los usuarios a responder una encuesta sobre transparencia. En el caso de Perú, también publicamos el anuncio en una página web especializada en la realización de encuestas online. En esta encuesta, se ofreció a los encuestados la oportunidad de solicitar información utilizando la ley de acceso a la información. Una muestra aleatoria de encuestados recibió una solicitud completada previamente y simplemente tuvieron que aceptar enviarla. El resto de los encuestados recibió información sobre cómo realizar una solicitud de acceso a la información pública.

Para probar nuestro argumento teórico, necesitábamos estimar el efecto del uso exitoso de la, no el efecto de simplemente enviar una solicitud de libertad de información. Uno de los principales problemas con el uso de las leyes de acceso a la información en estos países es que las instituciones generalmente no cumplen con las solicitudes como exige la ley (Piñeiro Rodríguez y Rossel 2018).

Por lo tanto, para evaluar el efecto del uso exitoso, nos aseguramos de que las instituciones respondieran a todas las solicitudes con prontitud. Con ese fin, logramos acuerdos con una institución gubernamental en cada país que respondería a las solicitudes prellenadas. Determinamos el efecto del uso exitoso de la ley de comparando las respuestas de la encuesta de quienes recibieron el estímulo para realizar la solicitud con quienes no lo recibieron.

Se informó a los encuestados que estaban participando en un estudio de investigación, y se les pidió que proporcionara su dirección de correo electrónico y número de teléfono celular para una encuesta de seguimiento. La encuesta de seguimiento de encuestas nos permitió medir la variable de resultado una vez que quienes decidieron realizar las solicitudes recibieron respuesta. La encuesta con la invitación aleatoria para enviar una solicitud bajo la ley de acceso a la información pública estuvo disponible durante un mes. Cada encuestado recibió la encuesta de seguimiento a más tardar un mes después de completar la primera encuesta. Por ley, las instituciones estatales tienen hasta veinte días hábiles para responder a la solicitud (esto se aplica a los tres países). Por lo tanto, se esperaba que la segunda encuesta se administrara una semana después del final de la ventana de tiempo de respuesta. El experimento de campo se realizó por primera vez en Uruguay entre el 22/1/2020 y el 1/5/2020. En Chile, comenzó el 26/1/2021 y terminó el 12/5/2021. En Perú, comenzó el 4/12/2020 y terminó el 11/5/2021. Para reducir el desgaste en la encuesta de seguimiento, cuando no se recibió una respuesta por correo electrónico, intentamos contactar a los encuestados y recopilar sus respuestas por teléfono.

Nuestro tratamiento buscó generar la percepción de los ciudadanos sobre su capacidad para hacer responsables a los políticos y burócratas y señalar a los ciudadanos la disposición de la institución para cumplir con las leyes de transparencia. Este tratamiento, en las condiciones de nuestro experimento de campo, mostró un efecto modesto en la percepción de transparencia y confianza de los ciudadanos en las instituciones que responden a las solicitudes de información, en particular en los casos de Chile y Perú. El caso de Uruguay no siguió un patrón claro. No obstante, nuestro tratamiento no tuvo ningún efecto sobre las percepciones de transparencia y confianza en las instituciones gubernamentales en general.

Los resultados de nuestro experimento de campo, si bien no son concluyentes, sugieren la existencia de dos dimensiones diferentes que subyacen a la percepción ciudadana de la transparencia y la confianza en las instituciones: una relacionada con las instituciones del gobierno en general y otra relacionada con la experiencia personal de un individuo con una institución. En esta línea, el uso exitoso de la ley de acceso a la información pública no aumenta la percepción de transparencia en las instituciones gubernamentales en general. Sin embargo, parece tener un efecto sobre la confianza y la percepción de transparencia en la institución específica que responde con prontitud a una solicitud.

# Conclusiones y recomendaciones de política

El ejercicio exitoso del derecho de acceso a la información pública indica a los ciudadanos que una institución cumple con estas leyes y con los estándares de transparencia, y su voluntad de ser monitoreada. Los ciudadanos pueden atribuir crédito a la institución específica que sí cumplió con la ley de transparencia respondiendo a su solicitud, independientemente de su percepción de transparencia y confianza en las instituciones gubernamentales en general. Los ciudadanos que recibieron una pronta respuesta a una solicitud de acceso a la información tienen una experiencia concreta de la transparencia de la institución. Sin embargo, los ciudadanos no extrapolan esta experiencia a las instituciones gubernamentales en general.

En línea con los análisis teóricos y empíricos existentes sobre el impacto de las leyes de acceso a la información sobre las percepciones de transparencia y confianza, nuestros resultados apoyan la idea de que no hay razón para esperar un aumento en los niveles de confianza y percepción de transparencia en las instituciones en general, por la mera promulgación de la ley. Además, nuestra teoría y nuestros resultados muestran que el aumento del nivel de confianza y percepción de transparencia en una institución es compatible con menores percepciones de transparencia y confianza en general. El conocimiento de la existencia de leyes de libertad de información y la divulgación por parte de los periodistas de las irregularidades del gobierno utilizando las leyes de acceso a la información pública, podría alimentar la desconfianza en las instituciones en general y una percepción general de la corrupción en el gobierno. Sin embargo, la experiencia exitosa con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública puede, al mismo tiempo, incrementar la confianza y la percepción de transparencia en la institución que respondió oportunamente a una solicitud de información.

En función de los resultados de nuestra investigación, las instituciones podrían aumentar sus niveles de confianza y percepciones de transparencia con políticas que:

- promuevan la transparencia activa de la información a disposición de las instituciones;
- aumenten las capacidades de los procesos de gestión para generar y archivar información para poder responder a las solicitudes de acceso que realice la ciudadanía;
- difundan el derecho de la ciudadanía a realizar solicitudes de acceso y la disposición de la institución a responderlas;
- estimulen en particular entre las personas con bajo nivel de confianza en la institución y bajas percepciones de transparencia la realización de solicitudes de acceso para evacuar sus dudas sobre la gestión;
- faciliten los procesos de solicitud de acceso a la información.

# Referencias bibliográficas

Bauhr, Monika, y Marcia Grimes. 2013. "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability." *Governance* 27 (2):291-320.

Bruno, Jonathan R. 2017. "Vigilance and Confidence: Jeremy Bentham, Publicity, and the Dialectic of Political Trust and Distrust." *American Political Science Review* 111 (2):295-307.

Cook, Fay Lomax, Lawrence R Jacobs, and Dukhong Kim. 2010. "Trusting What You Know: Information, Knowledge, and Confidence in Social Security." *The Journal of Politics* 72 (2):397-412.

De Fine Licht, Jenny, Daniel Naurin, Peter Esaiasson, and Mikael Gilljam. 2014. "When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship." *Governance* 27 (1):111-134.

Grimmelikhuijsen, Stephan G, and Albert J Meijer. 2012. "Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment." *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (1):137-157.

Hazell, Robert, and Ben Worthy. 2010. "Assessing the Performance of Freedom of Information." *Government Information Quarterly* 27 (4):352-359.

Hibbing, John R, and Elizabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. New York: Cambridge University Press.

Lindstedt, Catharina, and Daniel Naurin. 2010. "Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption." *International political science review* 31 (3):301-322.

Meijer, Albert, Paul 't Hart, and Ben Worthy. 2018. "Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework." *Administration & Society* 50 (4):501-526.

Piñeiro Rodríguez, Rafael, and Cecilia Rossel. 2018. "A field experiment on bureaucratic discretionary bias under FOI laws." *Government Information Quarterly* 35 (3):418-427.

Worthy, Ben. 2010. "More Open but not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government." *Governance* 23 (4):561-582.

Worthy, Ben. 2013. "'Some are More Open than Others': Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK." *Journal of Comparative Policy Analysis* 15 (5):395-414.