

CUADERNO DE TRABAJO N°4 / MAYO 2016

Avances y Desafíos en la Implementación del Derecho de Acceso a la Información en el Sector Municipal

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS / CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

CUADERNO DE TRABAJO N°4 / MAYO 2016

Avances y Desafíos en la Implementación del Derecho de Acceso a la Información en el Sector Municipal

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS / CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

Esta obra está licenciada bajo licencia
Creative Commons Atribución –
Compartir Igual 4.0 Internacional



Ediciones Consejo para la
Transparencia, Santiago Chile
Mayo 2016

Diseño y Composición: Natalia Royer
ISSN 0719-4609

Índice de Contenidos

INTRODUCCIÓN	4
1. ANTECEDENTES	5
1.1 RESULTADOS DE FISCALIZACIONES	6
1.2 SUMARIOS Y SANCIONES	11
1.3 APOYO INSTITUCIONAL PARA LA INSTALACIÓN DEL DAI EN MUNICIPIOS	11
2. MARCO DE ANÁLISIS PARA OBSERVAR EL DAI EN MUNICIPIOS	13
3. AVANCES EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN MUNICIPIOS	16
3.1 CONOCIMIENTO INSTITUCIONAL	17
3.1.1 Conocimientos generales sobre la Ley de Transparencia	17
3.1.2 Conocimientos necesarios para la correcta aplicación de la Ley	19
3.2 VALORACIÓN DE LA TRANSPARENCIA	20
3.2.1 Percepciones generales sobre la transparencia y el DAI	21
3.2.2 beneficios de la transparencia y el DAI	23
3.2.3 Percepciones negativas respecto de la transparencia y el DAI	26
3.3 INSTALACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES	28
3.3.1 Dotación de personal	29
3.3.2 Recursos tecnológicos	29
3.3.3 Gestión documental	30
CONCLUSIONES	32
BIBLIOGRAFÍA	34
ANEXO: HERRAMIENTAS DEL MODELO DE GESTIÓN DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL (MGTM)	35

Introducción

En el año 2009, entró en vigencia en Chile la Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública (Ley de Transparencia), que otorga el derecho a cualquier persona para solicitar y recibir información de órganos de la Administración del Estado, incluyendo organismos centrales, municipios y universidades, entre otros. Junto con esta normativa, se creó también el Consejo para la Transparencia (CPLT), institución pública autónoma, encargada de garantizar la transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Con el fin de supervisar y medir el nivel de instalación de la Política Pública de Transparencia, el CPLT ha realizado sucesivos procesos de fiscalizaciones, así como estudios dirigidos a ciudadanos y funcionarios utilizando diversas metodologías. Los resultados de estas evaluaciones muestran que si bien se ha avanzado de manera significativa, aún persisten muchas tareas pendientes y oportunidades para mejorar en este ámbito.

Específicamente, en el caso municipal los resultados de las fiscalizaciones realizadas por el Consejo han detectado, en general, un menor cumplimiento de la normativa de parte de estas instituciones en comparación con los órganos de la Administración Central, especialmente en términos de la información que se publica en las páginas web institucionales (Transparencia Activa). Considerando esta situación, se han desarrollado una serie de acciones de apoyo del CPLT y otras instituciones públicas, adicionándose a las iniciativas ejecutadas desde los propios municipios, las que han posibilitado un mejoramiento significativo de su gestión en transparencia en el último tiempo.

Luego de 7 años de vigencia de la Ley, es posible identificar con claridad algunas problemáticas que han incidido en el desempeño de la transparencia municipal, considerando, además, que las diferentes comunas y sus gobiernos locales, presentan realidades muy diferentes entre sí. En este ámbito, es relevante analizar las capacidades institucionales del municipio, tales como la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos. También se debe atender al conocimiento y preparación de los encargados de implementar la Ley de Transparencia en la municipalidad, es decir, los funcionarios. Finalmente, también es importante revisar la percepción y el compromiso con la transparencia por parte del personal municipal en general.

El presente documento busca realizar un análisis exhaustivo y en profundidad del estado de implementación de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI) en el mundo municipal, el cual se presenta en tres capítulos. El **primero** entrega antecedentes respecto del desempeño en transparencia de los municipios, considerando los resultados de las fiscalizaciones realizadas por el CPLT y los sumarios. Posteriormente, en el **segundo** se presenta el modelo conceptual que se utilizará para el análisis y descripción de los principales factores que influyen en el avance de la transparencia municipal, tomando como base el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI), el cual constituye un instrumento para medir el estado de implementación del DAI en Chile. En el **capítulo tercero** se revisan los principales avances en la Política Pública de Transparencia en municipios, considerando aspectos asociados al conocimiento general y específico de la Ley por parte del personal municipal, la evolución en la valoración de la transparencia en los funcionarios y las capacidades institucionales de los municipios.

En síntesis, este informe busca mostrar los logros, brechas y desafíos de los municipios respecto al acceso a la información pública, reconociendo que por su naturaleza, estas instituciones enfrentan desafíos particulares. Sin duda, este conocimiento es relevante para generar acciones tendientes a avanzar en la materia, lo cual constituye un imperativo, al considerar que los municipios son las instituciones públicas con las que más se vinculan los ciudadanos.

1. Antecedentes

Como primer elemento, debe señalarse que existen importantes diferencias entre las municipalidades y los organismos de la Administración Central (OAC). Por un lado, los municipios poseen una naturaleza jurídica dual, puesto que son órganos de la Administración del Estado pero, a su vez, son autónomos, en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales.

Asimismo, tienen una realidad diversa en aspectos como su número de habitantes, territorio, recursos, acceso a servicios, entre otros aspectos relevantes. Como se presenta en la tabla siguiente, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) ha considerado esta diversidad, y ha realizado una clasificación que divide a los municipios en cinco grupos, a partir de variables demográfico-territoriales y socioeconómicas.

TABLA 1. Clasificación Subdere

Variables demográficas territoriales	Variables socioeconómicas
<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño: poblacional y geográfico. • Dispersión: densidad poblacional, nivel de ruralidad, entropía de núcleos poblados. • Jerarquía político administrativa: si la comuna es capital regional, provincial o ninguna de las anteriores. • Tipo de localidad: condición de ciudad, según clasificación MINVU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio comunal: avalúo inmuebles de la comuna, avalúo total de la comuna, recaudación de patentes municipales. • Capital Humano: nivel de escolaridad promedio, puntaje PSU, analfabetismo. • Características socioeconómicas de la población: pobreza, ingreso por hogar.
Grupo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (47 municipios).	
Grupo 2: Comunas mayores, con desarrollo medio (37 municipios).	
Grupo 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio (56 municipios).	
Grupo 4: Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio (96 municipios).	
Grupo 5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo (109 municipios).	

Fuente: Elaboración propia en base a información de Subdere, 2014

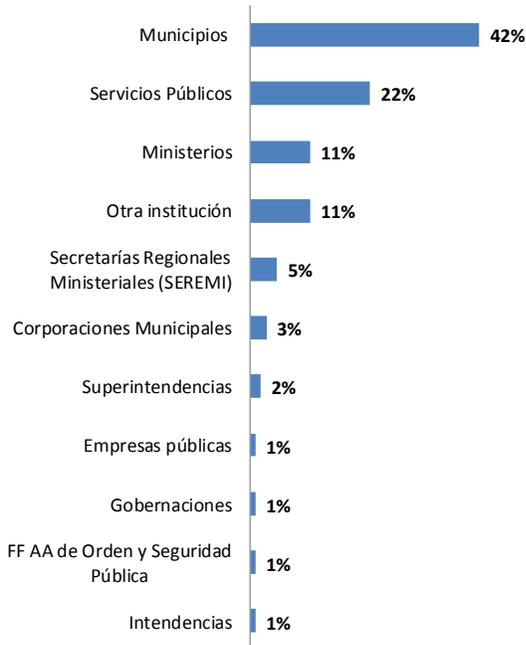
A raíz de su presencia local y de las funciones que poseen, los municipios constituyen instituciones por medio de las cuales las personas pueden acceder a una serie de servicios básicos y/o de relevancia, asociados al mejoramiento de la calidad de vida y la protección social. Es a través de estas prestaciones que estos organismos generan una vinculación más cercana con la ciudadanía (Centro de Políticas Públicas UC, 2016).

Relacionado a lo anterior, es esperable que los municipios sean aquellas instituciones a las cuales los ciudadanos acuden en mayor medida en búsqueda de información pública. Como se observa en el Estudio Nacional de Transparencia (ENT) 2015, de aquellos ciudadanos que habían solicitado información a alguna institución pública en el último año (un 29% del total de encuestados), la mayor parte de estos lo había hecho en municipios (42% de quienes han solicitado).

GRÁFICO 1. Instituciones públicas en las cuales los ciudadanos han solicitado información

¿A qué tipo de institución solicitó información?

% del total de quienes responden afirmativamente a "¿Ha solicitado información a un organismo público en los últimos 12 meses".



Fuente: Estudio Nacional de Transparencia 2015

Por todo lo anterior, es esperable que existan más instancias de interacción entre ciudadanos y municipios (versus otras instituciones públicas). Esto convierte a dichos organismos en actores fundamentales para definir la opinión ciudadana respecto del Estado y, más aún, también tendría incidencia en los niveles de confianza. Al respecto, los datos del ENT 2015 muestran que aquellos ciudadanos que tienen experiencias positivas de acceso a la información pública perciben una relación más cercana y presentan niveles mayores de confianza hacia el Estado¹.

En este contexto, la transparencia y la probidad municipal aparecen como elementos clave para avanzar hacia una mayor confianza, pues como muestra el ENT 2015, existe una relación alta, positiva y significativa entre percepción de transparencia y confianza en el sector público. Y más aún, también se observa una relación significativa, aunque en este caso moderada y negativa, entre la percepción de transparencia y de corrupción del sector público.

¹ Por ejemplo, el ENT 2015 muestra que quienes han solicitado información pública y han obtenido respuesta, confían más en el sector público. Lo mismo ocurre con quienes han buscado información en las páginas web (Transparencia Activa) y la han encontrado.

² Las materias que contempla la sección de TA son: Estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo que les sea aplicable; planta del personal, personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y en su caso, las aclaraciones que procedan; mecanismos de participación ciudadana; actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, entre otros requerimientos establecidos en el Artículo 7° de la Ley.

TABLA 2. Correlación entre percepción de transparencia, confianza y corrupción

	En general, ¿cuánto confía Ud. en el sector público?	¿Cuán corruptos cree Ud. que son los organismos públicos en Chile?
¿Qué tan transparentes cree Ud. que son los organismos públicos en Chile?	0,71*	-0,3*

* Prueba correlación de Pearson. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Estudio Nacional de Transparencia 2015

La importancia de avanzar en materia de transparencia municipal, dado el rol de estos organismos, ha sido reconocida por Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción –la llamada “Comisión Engel”–. Así, en el informe final que elaboró esta Comisión (2015), se propone una serie de medidas abocadas hacia una mayor probidad y fortalecimiento de los municipios.

Por su parte, en lo que respecta específicamente a la labor del CPLT como garante de la Ley de Transparencia, se han constatado menores niveles de cumplimiento de los municipios respecto de las obligaciones indicadas, lo cual está asociado a una serie de dificultades y particularidades de estos organismos.

1.1 RESULTADOS DE FISCALIZACIONES

Los procesos de fiscalización que realiza el CPLT contemplan la medición de los dos mecanismos básicos del ejercicio del Derecho de Acceso a la Información:

- *Transparencia Activa (TA)*, referida a la publicación y actualización permanente de información previamente definida por el legislador a través de los sitios web de las instituciones públicas obligadas².
- *Solicitudes de Acceso a la Información (SAI)*, que considera el derecho de los ciudadanos a solicitar y acceder a información específica, salvo que lo impida alguna causal de secreto o reserva establecida en la Ley. Institucionalmente, esta modalidad es llamada Fiscalización DAI.

Respecto de TA, la fiscalización examina que la información requerida se encuentre disponible y actualizada en las páginas web municipales. En

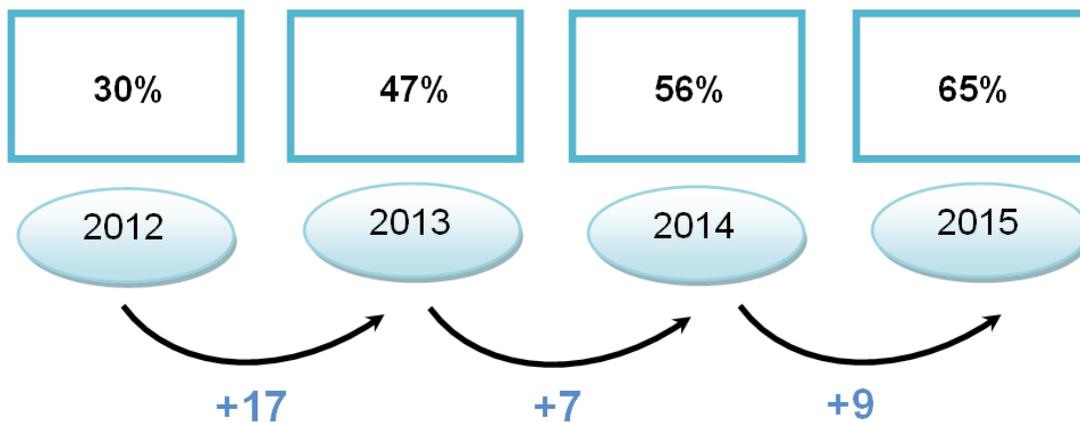
el caso de las solicitudes, se revisan aspectos como eventuales barreras de ingreso de una SAI, su tramitación, respuesta y su respectiva resolución, expediente y registro, junto con buenas prácticas³. Ello se efectúa por medio de la técnica de “cliente oculto o usuario simulado”⁴, bajo la cual, en una muestra de organismos, se realiza una solicitud de acceso a la información a través del sitio web municipal o del Portal de Transparencia⁵. Además, algunos organismos participan de una fiscalización presencial, donde funcionarios del CPLT acuden personalmente a las dependencias de la institución a realizar esta evaluación.

Si bien el CPLT había visualizado previamente la existencia de una mayor dificultad de los municipios en el cumplimiento de la normati-

va, por ejemplo, a partir de los reclamos admisibles que recibía y que fueron acogidos, esta situación se constató con el primer proceso de fiscalización municipal en 2012 (sólo para la modalidad TA), donde se observó una importante diferencia en el cumplimiento de parte de los municipios en comparación con los OAC.

Específicamente, en el caso de la última Fiscalización de TA (2015) se aprecia que el promedio obtenido por los municipios es de 65%. Este resultado implica un avance respecto a años anteriores, pues en 2012 el cumplimiento sólo llegaba a 30%. Sin embargo, también muestra que aún existen brechas importantes en la información que debe estar publicada en las páginas municipales.

FIGURA 1. Resultados de Fiscalización Municipal TA (promedio de cumplimiento)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización CPLT

Es interesante de revisar que, para el año 2015, una proporción mayoritaria de municipios presentaba sobre el 50% de cumplimiento, situación muy

diferente a lo ocurrido en 2012, cuando la mayor proporción de éstos se encontraba bajo el 30%.

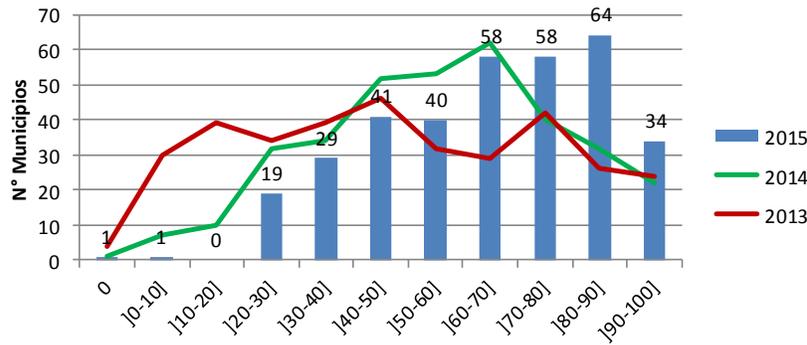
³ Desde el punto de vista del ciudadano, el proceso de solicitud de acceso a la información evidencia tres momentos: ingreso de la solicitud (condiciones en que se desarrolla la iniciativa ciudadana de presentar una solicitud de información a una institución pública y la manera en la que ella la recibe), gestión de la solicitud (procedimientos que lleva a cabo el organismo que recibe la solicitud de información de modo de posibilitar la entrega de una respuesta al ciudadano) y respuesta a la solicitud (comunicación del órgano al solicitante de la resolución de su solicitud). Como una etapa extra, se evalúa el expediente y registro de la solicitud que realiza la institución.

⁴ Ejercicio en el cual un profesional del Consejo se hace pasar por un usuario para observar el funcionamiento de un Servicio en lo relativo al acceso a información.

⁵ El Portal de Transparencia (www.portaltransparencia.cl) es una plataforma digital pensada para integrar la información de la Administración General del Estado, permitiendo a los órganos gestionar solicitudes de acceso a la información pública y publicar información de Transparencia Activa. Además, acerca a los ciudadanos dicha información, pues les permite realizar solicitudes y revisar la información publicada de todas las instituciones públicas que se hayan integrado al Portal. El año 2015 el enfoque de esta iniciativa estuvo en ampliar la cobertura de municipios utilizándolo como plataforma de publicación de Transparencia Activa, aumentar sus indicadores de uso (visitas y número de solicitudes de información) e incorporar a gran parte de organismos de gobierno para que usen el Portal como su plataforma de gestión de SAI.

GRÁFICO 2. Resultados Fiscalización Municipal TA 2015

Distribución de municipios según puntaje de cumplimiento



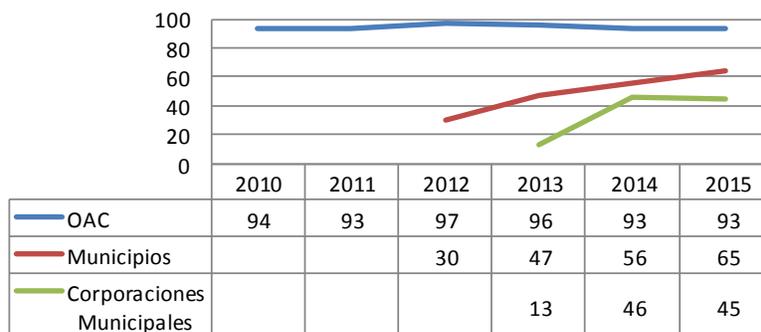
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización CPLT

Como se aprecia en el gráfico siguiente, no sólo los municipios han experimentado un alza en sus puntajes, sino que ello ha ocurrido a nivel de instituciones públicas en general. Sin embargo, las municipalidades siguen siendo las entidades que presentan los porcentajes más bajos en

la fiscalización de TA, con excepción de las corporaciones municipales, que son dependientes de los propios municipios. Es relevante notar, eso sí, que las brechas entre municipios y OAC se han acortado notoriamente, mostrando un significativo aumento en el cumplimiento de los primeros.

GRÁFICO 3. Resultados Fiscalización TA Instituciones Públicas

**Evolución de los Resultados de TA por tipo de institución
% de cumplimiento**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización CPLT

Un dato interesante, y que será abordado en detalle más adelante, es que los resultados alcanzados son disímiles al considerar la tipología del municipio, mostrando que ello tiene una incidencia en el puntaje de fiscalización. Por ejemplo, en 2015, de los 34 municipios que alcanzaron más de un 90% de cumplimiento, 12 pertenecen al tipo Subdere 1 y sólo

uno es del tipo 5. De igual manera, para ese mismo año, al comparar los promedios según tipo Subdere, los municipios del tipo 1 obtienen un puntaje promedio de 81%, el cual va disminuyendo según el tipo de municipio, hasta llegar a un 58%, que corresponde al tipo 5.

GRÁFICO 2. Resultados Fiscalización Municipal TA 2015



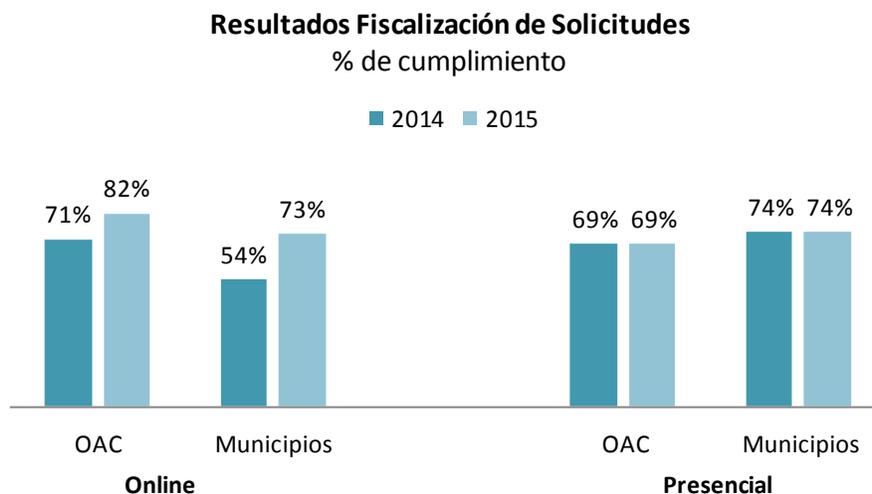
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización CPLT

En el caso de los resultados de la fiscalización de solicitudes (DAI) *online*, también se observa que los municipios han obtenido menores resultados de cumplimiento que los OAC. De esta manera, en 2015 por ejemplo, las municipalidades fiscalizadas registraron un 73% de cumplimiento versus los OAC que fueron medidos, que obtuvieron un 82%, es decir, una diferencia de 9 puntos porcentuales, cifra que, eso sí, acorta la brecha registrada en 2014⁶.

De manera diferente, para el caso de las fiscalizaciones presenciales de solicitudes, quienes registran los mayores puntajes son los municipios, por sobre los OAC (74% y 69% respectivamente para el año 2015 y los mismos porcentajes en 2014). Esto es indicativo de un mayor cumplimiento desde los municipios y podría asociarse a la mayor habitualidad de estas instituciones a la atención de público, lo cual se traduciría en la presencia de personal y oficinas específicamente destinadas a estos propósitos, incluyendo en varios casos, *oficinas de transparencia u oficinas de atención al vecino*.

⁶ Es interesante destacar que al comparar los municipios que estaban en esta fecha en el Portal de Transparencia (123 municipios), estos registraron un desempeño muy superior (88%) a los que no lo estaban (29%).

GRÁFICO 5. Resultados Fiscalización de Solicitudes *Online y Presencial*, años 2014 y 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización CPLT

Lo anterior podría estar mostrando que, respecto de las obligaciones de la Ley, actualmente para las municipalidades sería más sencillo responder las SAI versus publicar información en sus sitios web (TA). En este respecto, un elemento esencial lo constituye la existencia de una plataforma web —el Portal de Transparencia del Estado— con la cual la mayoría de los municipios gestionan sus SAI (ver sección 1.3) y que les permite ingresar los requerimientos, tramitarlos y responderlos de manera eficiente. En el caso de TA, recién una proporción de municipios comenzó en 2015 a utilizar esta plataforma para publicar información referente a esta modalidad⁷, pero ya se observan resultados auspiciosos, pues estos municipios mejoraron su desempeño respecto del año 2014 en 22 puntos⁸, y, en promedio, presentan un mayor cumplimiento que los que no tienen el Portal (16 puntos más en la última fiscalización).

Finalmente, es interesante revisar los niveles de cumplimiento en las fiscalizaciones de solicitudes según tipología Subdere. En este caso, puede verse que para las fiscalizaciones online 2015, los puntajes más bajos se registran en los municipios tipo 4 y 5. Si bien se aprecian importantes diferencias al compararlos con los municipios tipo Subdere 1 a 3, la diferencia de puntajes no es lineal —como sí ocurre en TA—. En este contexto, se debe señalar que en aquellos municipios fiscalizados

que pertenecen al tipo 2 y 3 (y que registraron mayores puntajes) existía una mayor proporción que utilizaba el Portal de Transparencia, lo cual podría estar incidiendo en estos resultados.

TABLA 3. Puntajes Fiscalización de Solicitudes Online 2015 según clasificación Subdere

TIPO SUBDERE	PUNTAJE
Tipo 1 (12)	81%
Tipo 2 (13)	97%
Tipo 3 (27)	88%
Tipo 4 (43)	62%
Tipo 5 (77)	67%
Total (172)	73%

*Entre paréntesis número de municipios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización CPLT

⁷ A la fecha ya se han sumado 202 municipalidades.

⁸ Aquellos que, para esa fecha, no habían incorporado el Portal de Transparencia sólo aumentaron 2 puntos porcentuales.

1.2 SUMARIOS Y SANCIONES

Otro elemento relevante al analizar el cumplimiento de los municipios corresponde a la cantidad de sumarios instruidos y sanciones efectuadas a las instituciones públicas a causa de infracciones a la Ley 20.285. En este sentido, puede observarse que los sumarios instruidos por el CPLT hacia municipalidades superan ampliamente los correspondientes a otras instituciones. De hecho, el segundo grupo que posee más sumarios es el de las corporaciones municipales.

Como se aprecia en la tabla siguiente, una proporción importante de estos sumarios tiene su origen en los resultados de cumplimiento obtenidos a partir de procesos de fiscalización (73%), especialmente el año 2013, cuando se instruyeron 88 sumarios. Esto es concordante con el menor porcentaje registrado por los municipios en las fiscalizaciones de TA. Por su parte, los sumarios por causa de amparos y reclamos, comprenden una proporción más baja.

TABLA 4. Sumarios instruidos según institución y motivo

INSTITUCIÓN	Nº SUMARIOS
Municipalidades	201
Fiscalizaciones TA	147
Reclamos/Amparos	54
Corporaciones Municipales	43
Fiscalizaciones TA	40
Reclamos/Amparos	3
Otras instituciones	12
Reclamos/Amparos	11
Otro	1
TOTAL GENERAL	256

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización CPLT

Más relevante aún es observar los resultados de aquellos sumarios que han sido ya cerrados, pues ello permite determinar si efectivamente existió un incumplimiento de la normativa. A marzo de 2016, se habían cerrado 153 sumarios, de los cuales 140 correspondían a municipalidades. De estos últimos, 113 casos fueron sancionados, sumando un total de 216 funcionarios municipales multados. Estas cifras superan con creces las correspondientes a otras instituciones, donde sólo 2 sumarios han finalizado con sanción y 3 funcionarios han recibido una multa.

TABLA 5. Resultados de sumarios cerrados según institución

INSTITUCIÓN	SUMARIOS
Municipalidades	140
Con sanción (216 funcionarios sancionados)	113
Sin sanción	27
Corporaciones Municipales	4
Sin sanción	4
Otras instituciones	9
Con sanción (3 funcionarios sancionados)	2
Sin sanción	7
Total General (219 funcionarios sancionados)	153

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Fiscalización CPLT

1.3 APOYO INSTITUCIONAL PARA LA INSTALACIÓN DEL DAI EN MUNICIPIOS

El CPLT ha buscado apoyar a los municipios abordando las dificultades que experimentan para cumplir con sus obligaciones en transparencia a través del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal (MGTM), que se realiza en alianza con Subdere, y que tiene como objetivo final mejorar el desempeño y disminuir las brechas de cumplimiento de los municipios (CPLT, 2012). El primer paso para la adhesión al Modelo es la firma de un convenio de colaboración entre el CPLT y el municipio, para luego comenzar con la implementación gradual de 12 herramientas. Asimismo, se consideran procesos constantes de asesoría, capacitación y seguimiento, a través de un equipo profesional con dedicación exclusiva.

Una de las herramientas centrales del MGTM es el Portal de Transparencia del Estado, plataforma electrónica dirigida a favorecer la tramitación interna de SAI en los municipios y la actualización permanente y oportuna de la información de TA⁹. Si bien esta herramienta es fundamental, el Modelo se sustenta en la convicción de que no basta con crear un portal web, es decir, con la transferencia de una capacidad específica, pues se requiere del establecimiento de otros procesos, así como de mayores conocimientos y valoración hacia la Ley, que respalden la utilización de la plataforma.

Relacionado a lo anterior, las otras 11 herramientas se abocan hacia la generación de un programa integral, que permitan al municipio mejorar su desempeño de manera efectiva. Ellas consideran la formalización

⁹ Es importante señalar que, en un principio, sólo se implementó el Portal para SAI, pero desde el 2015 se comenzó con la variante del Portal para TA.

de canales de atención y retroalimentación de clientes, la definición de reglamentos internos y roles, la evaluación constante del servicio, la generación de mecanismos de mejora e incentivos, y la realización de actividades de capacitación, como pilares fundamentales¹⁰.

Es importante señalar que el MGTM contempla una implementación progresiva, de acuerdo a la realidad de cada uno de los municipios, por lo cual estos tienen diferentes niveles de implementación. A marzo de

2016, 323 de los 345 municipios del país ya han suscrito el convenio de colaboración, de los cuales un 40% lo ha implementado íntegramente. Asimismo, un total de 303 municipios gestionan sus solicitudes de acceso a información y 202 administran la publicación de Transparencia Activa a través del Portal de Transparencia. De los 22 municipios que aún no se han sumado al proyecto, 14 son de los tipología Subdere 4 y 5, es decir, aquellas comunas de menor tamaño, con menor cantidad de recursos y capacidades institucionales.

TABLA 6. Municipios no adheridos al MGTM según clasificación Subdere

TIPO SUBDERE	N° MUNICIPIOS NO MGMTM	N° MUNICIPIOS MGMTM	% ADHESIÓN
Tipo 1	4	43	91%
Tipo 2	2	35	95%
Tipo 3	2	54	96%
Tipo 4	11	85	89%
Tipo 5	3	106	97%
Total general	22	323	94%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Operaciones y Sistemas, CPLT 2016

De manera complementaria al MGTM, se ha diseñado el Programa Especial de Acompañamiento (PEA) para municipios que han tenido un menor desempeño en transparencia. Éste constituye un proyecto que busca contribuir al mejoramiento sostenido de la gestión municipal de transparencia a partir de la instalación y fortalecimiento de conocimientos, capacidades en los funcionarios municipales, así como de sensibilización tendiente a una mayor valoración hacia la transparencia. En este marco, considera la capacitación presencial hacia todos los funcionarios por parte del personal del CPLT, la realización de un trabajo de asesoría focalizado con las unidades municipales de control interno, y el apoyo en la implementación del Portal de Transparencia y de las demás herramientas del MGTM. Un total de 38 municipios han suscrito la iniciativa y, a la fecha, 33 de ellos se encuentran utilizando el Portal de Transparencia.

En 2015 se realizó una evaluación del MGTM (CPLT, 2015a), la cual mostró efectos positivos, claros y directos a nivel de mejoras en gestión de SAI, menores costos de implementación de la Ley y mayor valoración de la transparencia como derecho ciudadano¹¹. A partir de lo anterior, se concluye que esta iniciativa ha tenido buenos resultados en términos de transferencia de capacidades (por medio del Portal de Transparencia) y de valoración del DAI. Sin embargo, aún falta por avanzar en estos dos aspectos y en el conocimiento de los funcionarios municipales sobre la normativa.

¹⁰ Una descripción detallada de la totalidad de las herramientas puede encontrarse en los anexos de este documento.

¹¹ Existen otros efectos que se espera alcanzar en el largo plazo, como las mejoras en la gestión de TA, dado que en el momento en que se realizó la evaluación (2015), recién se estaba implementando el Portal para esta modalidad. Para mayores detalles de los impactos medidos, ver CPLT, 2015a.

2. Marco de análisis para observar el DAI en municipios

Para comprender el avance de la transparencia en Chile –incluyendo en las municipalidades– es necesario revisar qué elementos inciden en el nivel de instalación de esta política pública en el país. En este contexto, cobra importancia la definición de un modelo explicativo que permita definir dichos factores, así como las relaciones que se establecen entre ellos.

El Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI), elaborado por el CPLT, constituye un instrumento adecuado para medir el estado de implementación del DAI en Chile. Este índice busca orientar la toma de decisiones en materia de transparencia, propiciando la definición de acciones que mejoren el alcance de la Ley en las instituciones y potenciando el ejercicio de este Derecho en la ciudadanía (CPLT, 2013).

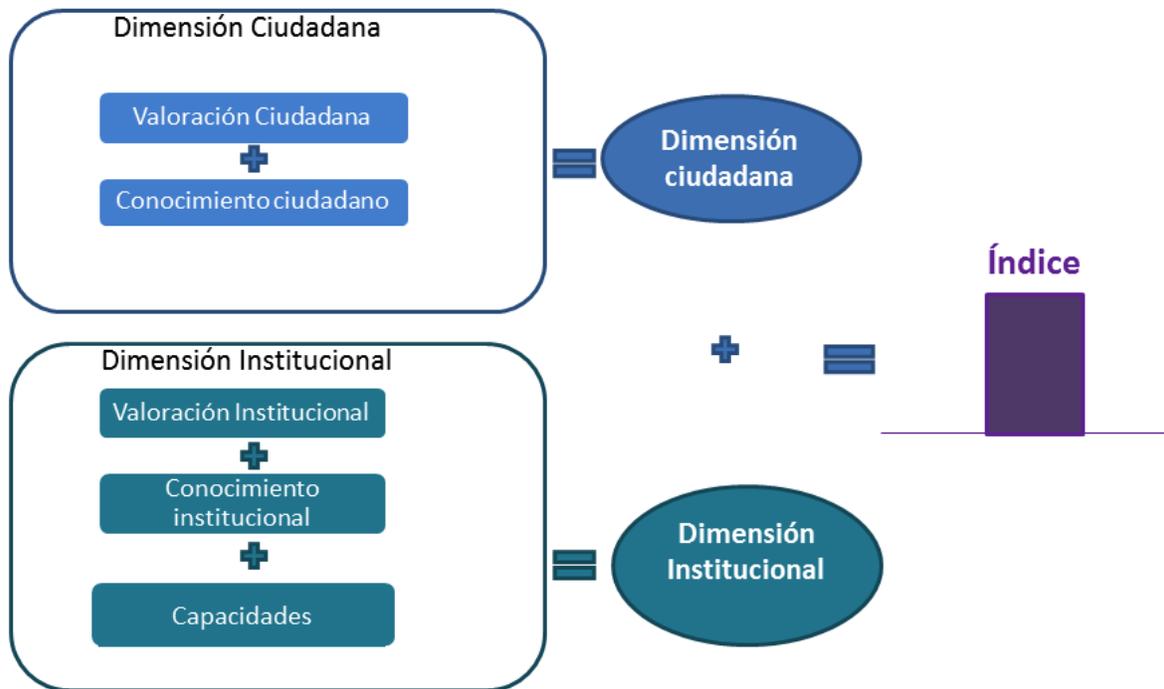
El ITAI parte de la base que el avance del DAI debe ser entendido como un fenómeno multidimensional en el cual intervienen diferentes factores. En efecto, un uso efectivo del Derecho de Acceso a la Información implica tanto que el ciudadano se interese y conozca cómo solicitar o buscar información pública, se encuentre con las condiciones necesarias para acceder a ella en las instituciones y que, cuando hagan uso de este derecho, estos organismos provean dicha información en los tiempos y formas adecuados. Por ello, el ITAI considera dos dimensiones centrales para el correcto ejercicio de este Derecho: la *dimensión ciudadana* y la *dimensión institucional* (CPLT, 2013).

A su vez, el ITAI aborda cada una de estas dimensiones a partir sub dimensiones o atributos medibles. Para la dimensión Institucional se

consideran las sub dimensiones Valoración, Conocimiento y Capacidades Institucionales. Por su parte, para la dimensión Ciudadana se contemplan las sub dimensiones Valoración y Conocimiento del Derecho de Acceso a la Información.

- **Valoración:** En la Dimensión Institucional se mide la valoración general de la existencia de la Ley y el Derecho, y una evaluación respecto de su implementación. En la dimensión ciudadana también se contemplan elementos de valoración genérica, como también de evaluación práctica de la Ley y el DAI.
- **Conocimiento:** Se contempla la medición de los elementos básicos mínimos para ejercer el DAI, como son el conocimiento de la existencia de la Ley y si se es capaz de identificar la figura práctica de exigibilidad, es decir, dónde se puede reclamar en caso de incumplimiento. En el caso del conocimiento institucional, además, se consideran aspectos relacionados con el rol de guía del funcionario público en el acceso a la información (si conoce dónde solicitar o buscar información y los plazos de respuesta).
- **Capacidad Institucional:** Considera los procesos, sistemas y recursos con que cuentan las instituciones para atender los requerimientos de información la ciudadanía. Así, implica elementos como la cantidad de solicitudes y amparos o reclamos realizados ante el CPLT, resultados de fiscalización y buenas prácticas institucionales para dar cumplimiento a la función de transparencia y la demanda de información ciudadana.

FIGURA 2. Dimensiones y atributos del ITAI

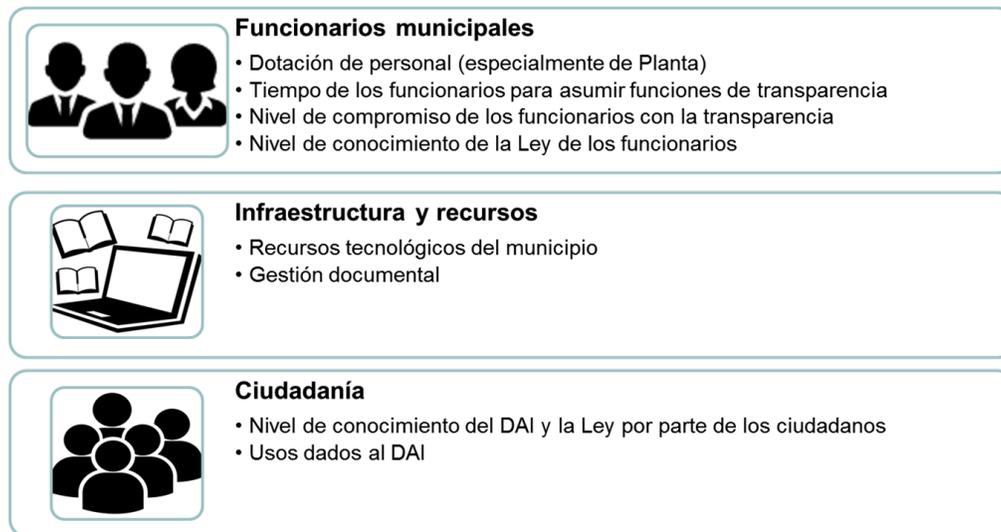


Fuente: Índice de Transparencia y Acceso a la Información CPLT

A partir de estas dimensiones y atributos, es posible construir este índice que refleja la materialización del Derecho de Acceso a la Información en Chile, cuya situación ideal se expresa matemáticamente en un 100%. En la última medición efectuada, el 2015, el Índice alcanzó un 42%, con 57% en el caso de la dimensión institucional, mientras que la dimensión ciudadana sólo alcanzó 27%, lo cual muestra que aún no están implementados correctamente ni la mitad de los aspectos básicos de este Derecho.

Las dimensiones y atributos que conforman el ITAI pueden ser observadas concretamente en la realidad municipal, incluso desde la perspectiva de los propios funcionarios de estas instituciones. Por ejemplo, en el Estudio de Evaluación del Modelo de Gestión de Transparencia Municipal (MGTM) (CPLT, 2015a), los funcionarios entrevistados señalan que existirían problemáticas específicas para el cumplimiento de transparencia en los municipios, que se acentuarían en aquellos de tipologías Subdere 4 y 5.

Dentro de estas dificultades, se mencionan algunas relacionadas con las capacidades institucionales, como la falta de dotación de personal municipal (especialmente de planta), la baja profesionalización de los funcionarios, y la disponibilidad de tiempo para cumplir las funciones de transparencia. A la falta de recursos humanos, se adiciona la disponibilidad de tecnologías y sistemas de gestión documental. Por otro lado, en relación al conocimiento y valoración, no todos los funcionarios estarían comprometidos y preparados adecuadamente para desarrollar estas funciones, especialmente en lo que respecta a los encargados del envío de la información para responder una SAI o publicar en TA. En parte, esto se asocia a falta de sensibilización sobre el tema, pero también a la necesidad de mayores capacitaciones. Finalmente, los entrevistados señalaron que una dificultad adicional para la gestión en transparencia es el bajo nivel de conocimiento de la normativa por parte de la ciudadanía, que implica que se ocupe la Ley de manera inadecuada (por ejemplo, que realicen solicitudes poco claras o muy amplias, o que efectúen estos requerimientos por canales no formales).

FIGURA 3. Principales problemas en la implementación de la Ley, estudio MGTM

Fuente: Elaboración propia en base a Estudio de Evaluación del MGTM (CPLT, 2015a)

De manera concordante, en el IV Estudio Nacional de Funcionarios (ENF) 2015¹² se consultó por las principales dificultades para el cumplimiento de la Ley de Transparencia. Según se observa, en el caso de los funcionarios municipales existe una percepción mayoritaria de la existencia de obstáculos para cumplir con la Ley, lo que se manifiesta en que registran porcentajes más altos para todos los ítems señalados al compararlos con los OAC.

Las encuestas aplicadas a funcionarios municipales muestran que, para ellos, la principal problemática es que “los ciudadanos no saben utilizar la Ley de Transparencia” (82% de respuestas). Pero también

reconocen que existen dificultades internas para desarrollar adecuadamente estas obligaciones, como la inexistencia de “una política de gestión de archivos” (55%) y la “falta de recursos económicos” (34%). Relacionado a lo anterior, también se menciona que “los organismos públicos no cuentan con la cantidad de funcionarios necesaria” y que “los funcionarios públicos no conocen los procedimientos” (ambos con 47%). Por último, existen aspectos referentes a actitudes hacia la transparencia, como que “existe una cultura de secretismo al interior de los organismos públicos” (47%) y que “no existe voluntad política de los jefes de servicio para hacerse cargo de las obligaciones que impone la Ley” (32%).

¹² Éste corresponde a un estudio único en el país, en el cual se encuesta a una muestra representativa de funcionarios de Organismos de la Administración Central y de Municipalidades en las temáticas relativas a la Ley de Transparencia.

GRÁFICO 6. Principales obstáculos para la implementación de la LT según funcionarios municipales



Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

En síntesis, de acuerdo a los datos de ambos estudios, los propios funcionarios municipales señalan que para garantizar una implementación adecuada de la Ley y del DAI, es necesario que sus instituciones avancen

en una serie de aspectos, que concuerdan con las dimensiones y atributos señalados en el ITAI (es decir, con el conocimientos, capacidades y valoración de la Ley).

3. Avances en la Política Pública de Transparencia en municipios

En el siguiente capítulo del documento se buscará dar cuenta de la realidad municipal en base a los elementos de la dimensión institucional del ITAI, profundizando de manera cualitativa en el detalle respecto al conocimiento, la valoración hacia la transparencia y las capacidades institucionales. Ahora bien, aunque tanto desde el ITAI como desde los funcionarios públicos se reconoce que la dimensión ciudadana es de suma importancia para el avance de la Política Pública de Transparencia, ésta no se abordada en el presente documento, dado que el foco de este estudio es revisar los avances y desafíos a nivel de las municipalidades.

3.1 CONOCIMIENTO INSTITUCIONAL

Un primer elemento a considerar es el conocimiento de los funcionarios municipales respecto a la Ley de Transparencia. Esto no sólo implica saber que existe una normativa y un órgano garante, sino también conocer cómo un ciudadano puede realizar una SAI o efectuar una búsqueda de información en TA. Además, el análisis del conocimiento institucional involucra revisar si los encargados de transparencia o enlaces¹³ cuentan con nociones específicas en materias de relevancia para un adecuado

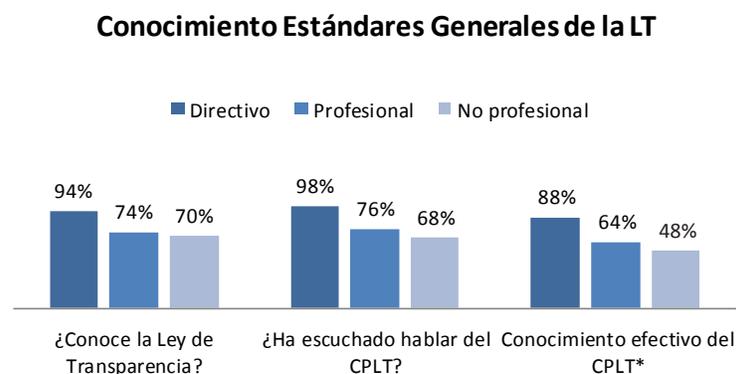
desempeño de estas funciones (por ejemplo, en temas de protección de datos personales, uso del Portal de Transparencia y gestión documental).

Todos estos aspectos son fundamentales para que un funcionario pueda facilitar el ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información ante alguien que acude o contacta al municipio por un requerimiento de información pública. Asimismo, el conocimiento es primordial, pues está relacionado con una mayor valoración de los funcionarios hacia la transparencia y el DAI. Al respecto, los resultados del Estudio Nacional de Funcionarios 2015 muestran que quienes conocen la Ley, asignan mayor importancia a la transparencia del Estado¹⁴.

3.1.1 Conocimientos generales sobre la Ley de Transparencia

De acuerdo a los resultados del Estudio Nacional de Funcionarios (ENF) 2015, un 70% de los funcionarios municipales conoce la Ley de Transparencia y un 69% ha escuchado hablar del CPLT. Si bien estas cifras dan cuenta de que la mayoría de ellos tiene las nociones básicas respecto de la normativa, este no es generalizable de igual manera a todos los estamentos. Por ejemplo, existe una diferencia importante entre el conocimiento de la Ley de directivos (94%) y no profesionales (65%).

GRÁFICO 7. Conocimiento estándares generales de la LT, funcionarios municipales según estamento



Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

* % de respuestas afirmativas frente a pregunta: ¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada? ¿Cuál?

¹³ En toda institución pública debe haber un enlace de transparencia, el cual es un funcionario que tiene la función de ser el contacto directo con el CPLT de acuerdo a la Instrucción General N°2, disponible en http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121219/asocfile/20121219205010/instruccion2_cpt.pdf

¹⁴ Utilizando una escala de 1 a 10 de importancia, donde 1 es “nada” y 10 “mucho”, quienes conocen la Ley de Transparencia registran una media de 7,1 de importancia versus los que no conocen la Ley, que tienen un promedio de 6,7, diferencias que son estadísticamente significativas.

Mientras un 98% de los funcionarios directivos conoce el CPLT, esta cifra sólo alcanza el 61% de los no profesionales. Este porcentaje baja aún más al consultar directamente si *saben si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada*, es decir, cuando se consulta por la institución garante sin nombrar directamente el CPLT, dejando que los encuestados lo mencionen de manera espontánea. Aquí, un 48% de los administrativos y un 64% de los profesionales afirmaron conocer este organismo, versus un 88% de los directivos. De hecho, incluso si se considera la totalidad de los funcionarios municipales, sólo un 36% de ellos respondió adecuadamente que esta institución era el Consejo para la Transparencia.

Los datos confirman que no todos los estamentos conocen en detalle cómo funciona la Ley. Esto es aún más preocupante al considerar que, en este mismo estudio, un 82% de los funcionarios municipales no profesionales afirmó atender público –ya sea como función principal o secundaria–. Es decir, se trata en su mayoría de personal que se relaciona directamente con el ciudadano, el cual puede requerir orientación básica en caso de tener la necesidad de solicitar o buscar información pública.

De esta manera, si bien el conocimiento puede haber aumentado desde la entrada en vigencia de la Ley, aún se debe avanzar, especialmente en lo que refiere a cómo ejercer el Derecho (cómo solicitar o buscar información pública). Como ya se mencionó, esta opinión es compartida por los propios funcionarios municipales, quienes reconocen que el desconocimiento de los procedimientos de la Ley de Transparencia es

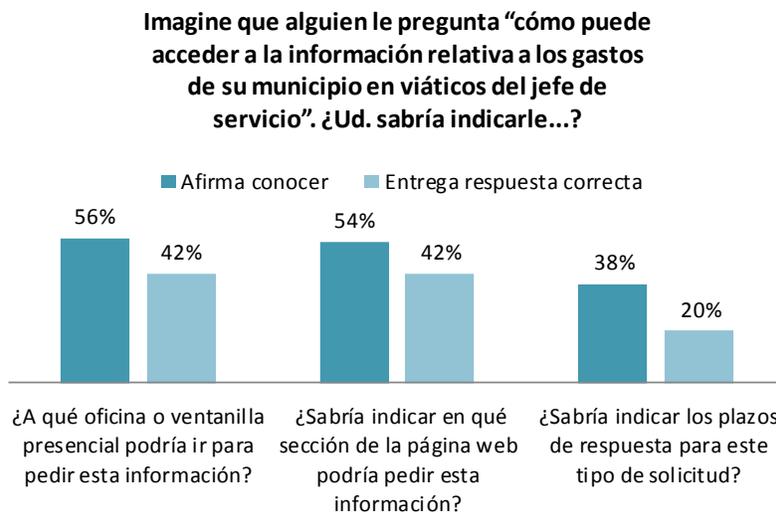
uno de los obstáculos para su implementación (47% de los funcionarios municipales señaló este problema como uno de los principales).

En relación a las solicitudes de acceso a la información, la encuesta pidió a los funcionarios encuestados imaginar una situación hipotética de requerimiento de información, en la cual debían orientar al ciudadano. En este caso, se les preguntó por *la oficina o ventanilla y la sección de la página web en que el ciudadano podría pedir esa información y los plazos de respuesta de dicha solicitud*. De acuerdo a los resultados, un 56% de los funcionarios municipales señala que conoce la oficina o ventanilla donde se puede pedir esta información de manera presencial. Sin embargo, al preguntarles específicamente dónde debe realizarse la solicitud, los resultados dan cuenta que sólo un 42% del total de encuestados conoce realmente dónde es, indicando respuestas correctas, como la *Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS)*, el *Sistema Integral de Atención a la Ciudadanía (SIAC)*, la *Oficina de Partes o la Oficina o Encargado de Transparencia*.

Respecto de la sección de la página web donde el ciudadano podría pedir la información, un 54% manifiesta conocerla. Sin embargo, igual al ítem anterior, sólo un 42% del total de encuestados responde correctamente, señalando *Transparencia Activa*, *Gobierno Transparente*, *Portal de Transparencia o Solicitud de Acceso a la Información*.

En el caso de los plazos de respuesta, un 38% dice que los conoce, y este porcentaje baja a un 20% del total de encuestados que correctamente afirmaron que es de 20 días.

GRÁFICO 8. Conocimiento de los funcionarios municipales sobre cómo realizar una SAI



Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

Finalmente, en cuanto a Transparencia Activa, según el ENF 2015, un 77% de los funcionarios municipales conoce esta sección en la página web de su institución.

Los datos del ENF, además, muestran que aquellos que desarrollan algún tipo de función en transparencia tienen un conocimiento más alto en todos los aspectos anteriores. Esto es concordante con lo señalado anteriormente, respecto a que, a pesar de que existe un conocimiento general de la existencia de la Ley en los funcionarios públicos, éste no es en profundidad y sólo aquellos responsables de las funciones de transparencia conocen los alcances de la normativa.

En este contexto, si bien las capacitaciones (realizadas por el CPLT u otras instituciones) han permitido que los encargados de transparencia estén mejor preparados, aún falta que éstas sean extensivas a otros funcionarios que lo requieren¹⁵. Esto es señalado en las entrevistas aplicadas por el CPLT a enlaces durante 2015, en el contexto del Estudio de Evaluación del MGTM (CPLT, 2015a).

“No se ha capacitado a quienes tienen que entregar información, que son los funcionarios, porque no depende sólo de un encargado o enlace y un alcalde, sino de todos los funcionarios.” (Enlace, 5)¹⁶

“El equipo (de transparencia) está bien preparado. El resto de la municipalidad, con las capacitaciones que se han hecho, yo creo que 70% o 80%.” (Enlace, 5).

“También faltan capacitaciones a otros funcionarios, que no están todos los días viendo temas de transparencia, definiendo cuáles son los temas más importantes.” (Enlace, 1)

Así, estos datos sobre el conocimiento de la Ley muestran que aún falta aumentar el conocimiento funcionario respecto al ejercicio del DAI, por cuanto la existencia de funcionarios capacitados, especialmente entre aquellos que están en contacto con el ciudadano, posibilita una entrega de orientación oportuna y adecuada a quienes requieren información pública. Además, un mayor conocimiento respecto de los canales y plazos puede incidir en una gestión más eficiente de los funcionarios que deben buscar o generar información a ser enviada o publicada.

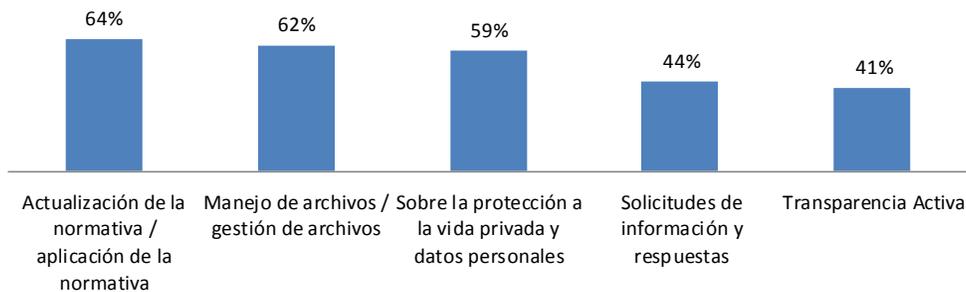
3.1.2 Conocimientos necesarios para la correcta aplicación de la Ley

Además de la falta de conocimiento en los aspectos más esenciales de la Ley y su aplicabilidad, existen elementos específicos en los cuales los propios enlaces de transparencia municipal han señalado que requieren mayor capacitación. Esta necesidad se acentúa en aquellos municipios que no cuentan con un alto nivel de profesionalización en sus funcionarios, especialmente de aquellos que cumplen funciones de transparencia.

De acuerdo a una encuesta aplicada a enlaces en 2015, en el marco del Estudio de Satisfacción de Clientes del CPLT, un 90% de aquellos enlaces encuestados en municipios ha recibido alguna capacitación por parte del Consejo, las cuales son evaluadas satisfactoriamente, sin embargo, también solicitan mayor instrucción en diferentes materias. Así, la mayoría de ellos desean ser capacitados en temas como *actualización o aplicación de la normativa* (64%), *manejo de archivos* (62%), y *protección de datos personales* (59%). En menor medida, se señala capacitaciones sobre los aspectos más generales del ejercicio del Derecho, esto es, *SAI y TA* (44% y 41% respectivamente).

GRÁFICO 9. Materias en las que los enlaces quisieran recibir capacitación

¿En qué materias, relativas a transparencia, le gustaría ser capacitado?



Fuente: Estudio de Satisfacción de Clientes CPLT 2015

¹⁵ El CPLT ha desarrollado una experiencia en el marco del Programa Especial de Acompañamiento (PEA), aplicado en 38 municipios, en la cual se han desarrollado capacitaciones dirigidas a todos los funcionarios de la municipalidad.

¹⁶ El número que aparece luego de la cita, en el paréntesis, corresponde al tipo Subdere al que pertenece el municipio en el cual se desempeña el entrevistado.

Estas mismas temáticas también fueron mencionadas en las entrevistas aplicadas en el estudio de impacto del MGMT (CPLT, 2015a), realizándose especial hincapié en la necesidad de contar con más capacitaciones.

“Yo creo que nos falta capacitación práctica. Poder asistir a un taller donde podamos plantear nuestras dudas.” (Enlace, 4)

“Sería bueno que el Consejo realizara capacitaciones en terreno en esta materia (protección de datos personales), pero con más profundidad, tipo taller, para entender las aplicaciones. Igual, sería bueno que dejara en claro hasta dónde corresponde que uno entregue información, si sabe que esa información puede comprometer la integridad de un tercero.” (Enlace, 2)

“Lo que falta es capacitación en gestión documental. Estuve buscando normativa sobre eso y no pude encontrar mucho.” (Enlace, 5)

En el caso de la protección de datos personales (PDP), las entrevistas mostraron que varios enlaces tienen dudas al respecto, especialmente en lo referente a cómo tratar ciertas SAI donde estos datos pueden estar involucrados. Además de mencionar la necesidad de mayores conocimientos en la materia, en municipios de menores recursos señalan que les afecta la falta de personal que pudiera asesorar en este ámbito (por ejemplo, un abogado a tiempo completo)¹⁷.

La falta de personal capacitado también genera dificultades en el caso de TA, respecto de lo cual se mencionaron dudas referentes a qué información publicar o en qué formato hacerlo (por ejemplo, respecto a las planillas adecuadas), especialmente cuando no existe un funcionario que centraliza y unifica la información a publicar en la web.

“Transparencia Activa es más difícil, por los formatos de las planillas, y la cantidad de información que se debe publicar.” (Enlace, 2)

“Para mí, todo lo que es administrar, ordenar, es más fácil, pero informática es más complejo. Lo puedo aprender, pero es complicado. Me hace falta que el Consejo me capacite en cómo se sube la información bien.” (Enlace, 5)

“Aquí cada servicio traspasado tiene su modelo (para subir información a TA), la municipalidad tiene otro modelo, pero debiera ser igual para todo Chile. Debieran ser modelos obligatorios y debieran capacitar a los encargados de cada área para que lo hagan.” (Enlace, 5).

En resumen, si bien existe un avance en el conocimiento de la Ley en los funcionarios en general, y los enlaces están capacitados en sus funciones, persisten ciertas dificultades importantes, tanto en la temática general como en temas más específicos.

3.2 VALORACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

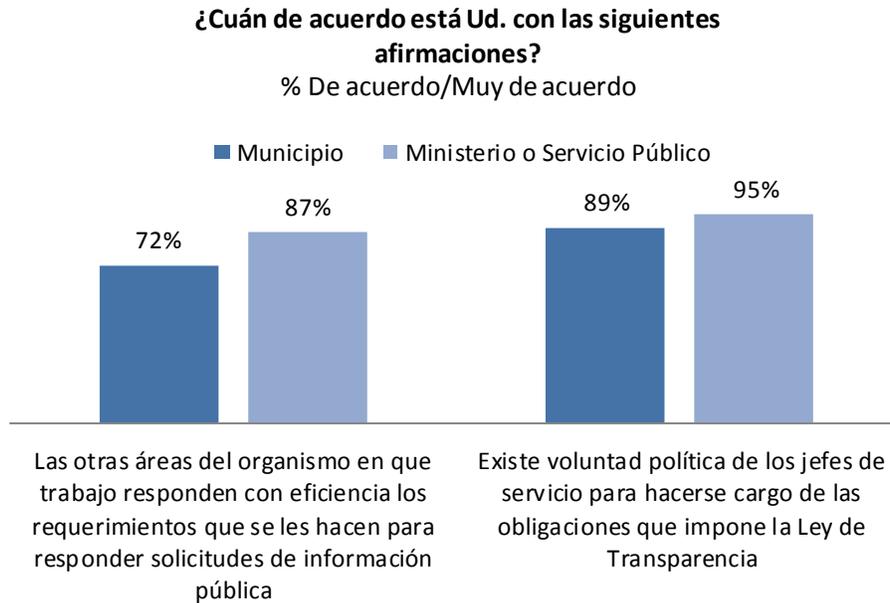
Además del conocimiento, es importante atender a la valoración por la transparencia y el compromiso del funcionario con el desarrollo de esta Política Pública. Esto es relevante pues, finalmente, los funcionarios son los principales encargados de la implementación de la Ley y de la promoción del DAI.

En este respecto, pareciera que una de las principales dificultades que ha tenido el avance de la transparencia, ha sido la de generar cambios culturales en los funcionarios públicos, es decir, en eventuales actitudes y acciones que pueden obstaculizar la gestión de transparencia. Según señalan los propios enlaces (CPLT, 2015a), para mejorar la valoración de la Ley y del DAI, no sólo sería relevante la realización de capacitaciones de sensibilización, sino que también es fundamental el involucramiento de la autoridad —alcaldes y/o directores—. Como ellos mencionan, esto incide en el nivel de compromiso de los otros funcionarios y en la importancia que se le asigna a estas materias y, además, tendría implicancias en los recursos destinados para transparencia, incluyendo la dotación de personal.

La presencia de funcionarios comprometidos en asumir la responsabilidad que impone la Ley y que respondan eficientemente en el envío de información, es clave para apoyar la labor de los encargados de transparencia. De acuerdo al último Estudio de Satisfacción de Clientes del Consejo para la Transparencia (CPLT, 2015b), en general los enlaces reconocen la existencia de este compromiso de parte de los funcionarios, pero esto ocurre en menor medida en el caso municipal: mientras un 72% de los enlaces municipales está de acuerdo con que *“las otras áreas del organismo en que trabajo responden con eficiencia los requerimientos que se les hacen para responder solicitudes de información pública”*, este porcentaje llega al 87% en los enlaces de ministerios y servicios públicos. Por su parte, frente a la afirmación: *“existe voluntad política de los jefes de servicio para hacerse cargo de las obligaciones que impone la Ley de Transparencia”*, esta diferencia es menor, con un 89% y 95% respectivamente, lo cual mostraría una percepción de mayor apoyo de la jefatura.

¹⁷ La actualización del MGMT considera la asesoría a los municipios en materia de protección de datos personales.

GRÁFICO 10. Percepción de los enlaces respecto a apoyo de jefaturas y funcionarios en su trabajo



Fuente: Estudio de Satisfacción de Clientes CPLT 2015

En esta misma línea, en las entrevistas aplicadas en el marco de la evaluación del MGTm (CPLT, 2015a), los enlaces señalaron que una de las principales dificultades para cumplir con los requerimientos de transparencia, era que las diferentes unidades o departamentos de los municipios les enviaran la información. Si bien la causa de este problema se asocia primeramente a la falta de personal, en algunos municipios los entrevistados atribuyeron también esta situación a una eventual “falta de compromiso” de algunos funcionarios. Lo anterior hace que los encargados de transparencia tengan que insistir constantemente en el envío de la información a tiempo. Por ello, algunos enlaces mencionaron la necesidad de reforzar este tema, para lo cual se requería un rol activo del alcalde, ya sea dándole prioridad a la transparencia dentro de las actividades del municipio, o sancionando a quienes no cumplen¹⁸.

“Dificultades ha habido en lograr el compromiso de los directores. Antes habían dificultades para que las áreas compartieran información.” (Enlace, 1)

“Ha costado inculcar en los funcionarios el tema de la transparencia, porque sabemos que toda la información que se entrega tiene un plazo, y a última hora uno tiene que recordarles que

tienen que entregar la respuesta, o la información para Transparencia Activa.” (Enlace, 4)

“Yo esperaré que la autoridad tenga más decisión de tomar acciones respecto de la gente que no cumple (en el envío de la información).” (Enlace, 4)

“Soy muy sola. No tengo mucho apoyo de los otros funcionarios. Es por obligación que lo hacen (enviar la información).” (Enlace, 5)

3.2.1 Percepciones generales sobre la transparencia y el DAI

Un aspecto a analizar en esta sección, lo constituyen las percepciones generales sobre la transparencia y el DAI. Los datos del IV Estudio Nacional a Funcionarios (ENF 2015) muestran que desde los servidores públicos municipales, existe un reconocimiento del DAI como un derecho de acceso universal, que debe ser respetado por el Estado y, por lo tanto, es exigible por parte de la ciudadanía.

Lo anterior se expresa en que un 92% de los funcionarios municipales considera que “cuando una persona solicita información pública a un organismo del Estado, este está obligado a responder”, lo que implicaría

¹⁸ Esta problemática ha sido incorporada en el MGTm a partir de la definición de reglamentos, roles e incentivos, los cuales abarcan responsabilidades, sanciones y motivaciones para que el funcionario realice las tareas de transparencia que le han sido encomendadas.

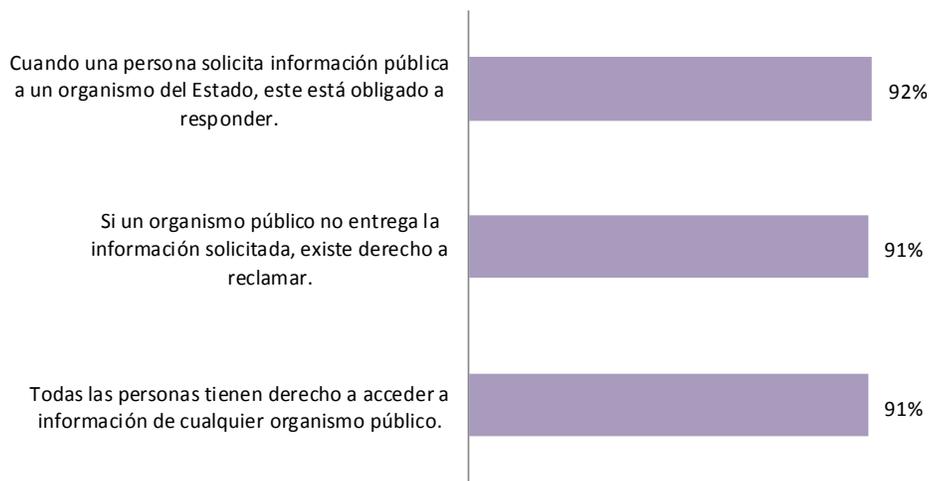
una internalización del deber del Estado —y posiblemente de su propio deber— en proveer la información. De igual manera, un 91% de estos funcionarios cree que “si un organismo público no entrega la información

solicitada, la ciudadanía tiene derecho a reclamar”. Finalmente, igual porcentaje concuerda con que “cualquier persona tiene derecho a acceder a la información de cualquier organismo público”.

GRÁFICO 11. Reconocimiento intuitivo del DAI por parte de los funcionarios municipales

¿Qué tan de acuerdo está con cada una de las siguientes afirmaciones?

% De acuerdo / Muy de acuerdo



Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

Lo anterior muestra que, al menos formalmente, existe un amplio reconocimiento del DAI como derecho ciudadano por parte de los funcionarios públicos, especialmente de los municipales, lo que se corrobora al preguntarles por la relevancia del acceso a la información pública, donde un 95% del personal municipal señala que ello es “necesario” y 82% que es “útil”.

Por otro lado, se consultó directamente por la opinión de los funcionarios respecto de la transparencia del Estado. En este caso, a partir de

una escala de 1 a 10 (donde 1 es “ninguna” y 10 es “mucho”), se les pidió que evaluaran la importancia que le asignan. En este caso, es interesante mirar también la evolución que ha tenido en el tiempo y su comparación con los organismos de la Administración Central, pues en el caso de los municipios, dicha valoración ha aumentado. Así, mientras en años anteriores existía una brecha en comparación con los órganos centrales, ésta desapareció en la medición del último año. Ello sería indicativo de un aumento en la importancia que se le está atribuyendo a la transparencia por parte de los funcionarios municipales.

TABLA 7. Utilidad de la transparencia según funcionarios públicos

¿CUÁNTA UTILIDAD TIENE PARA UD. LA EXISTENCIA DE TRANSPARENCIA EN EL ESTADO? (ESCALA 1 AL 10, RESPUESTAS DE 6 A 10=MUCHA UTILIDAD)			
INSTITUCIÓN	2013	2014	2015
Municipios	58%	64%	71%
OAC	73%	71%	70%

Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

El Estudio de Evaluación del MGTM (CPLT, 2015a) también preguntó abiertamente a alcaldes y enlaces por la importancia de la transparencia en el municipio. Esperablemente, la totalidad de los consultados señalaron la transparencia como un aspecto relevante, existiendo coincidencias de los entrevistados.

“A nosotros nos importa. Estamos siendo responsablemente solidarios y partidarios del quehacer de la municipalidad a la comunidad y a los vecinos a través del acceso que ellos pueden tener a la información de las actividades que realiza el municipio, de cómo se comprometen sus recursos y cuáles son los fundamentos que permiten ir dinamizando el quehacer de la municipalidad.” (Alcalde, 5)

“(La transparencia es) muy importante, porque es la manera en que yo puedo mirar de cara al ciudadano.” (Alcalde, 5)

“El Municipio siempre ha tenido un compromiso, ahora hay una Ley.” (Enlace, 2)

“La transparencia es de mucha importancia: a mayor información, mayor claridad y mayor tranquilidad de las cosas se están haciendo bien.” (Enlace, 3)

3.2.2 Beneficios de la transparencia y el DAI

Considerar que la transparencia y el DAI tienen utilidad, implica reconocer que tienen beneficios. En las entrevistas, la mayoría de los consultados mencionaron la importancia de informar a la ciudadanía respecto a la gestión municipal —qué se hace, cómo se gastan los recursos y cómo se toman decisiones en el municipio—, lo cual puede considerarse como un efecto más inmediato del Derecho. Asimismo, varios entrevistados, señalaron la existencia de otros beneficios menos evidenciables, especialmente para la ciudadanía, pero también para el municipio.

Respecto de los beneficios para los ciudadanos, algunos entrevistados mencionaron que el DAI permite el ejercicio de derechos fundamentales en la democracia. Así, este Derecho, al poner a disposición la información, contribuiría a mejorar la participación ciudadana, pero también la capacidad de controlar o fiscalizar de la ciudadanía.

Se resumen estos aspectos en la tabla a continuación, en la cual también se agregan citas asociadas a las entrevistas.

TABLA 8. Beneficios de la transparencia para la ciudadanía, según alcaldes y enlaces

BENEFICIOS	EJEMPLOS
Informa de la gestión del municipio	<p><i>“Yo creo que el valor que tiene es que los ciudadanos hoy en día están más al tanto de lo que sucede en su entorno, especialmente con las municipalidades, que es lo más próximo que tiene la gente.”</i> (Alcalde, 5)</p> <p><i>“Lo bueno que tiene el DAI es permitir que la ciudadanía esté informada (...) En la medida que la ciudadanía esté informada puede decidir de mejor forma.”</i> (Alcalde, 5)</p> <p><i>“Las personas pueden informarse de todo lo que pasa en un servicio público”</i> (Enlace, 2).</p>
Mejora participación ciudadana/ Responde a una necesidad de participación ciudadana	<p><i>“También permite una participación ciudadana activa dentro de la comuna.”</i> (Enlace, 1)</p> <p><i>“Se informan y tienen participación de las decisiones porque opinan o van a hacer algún reclamo, entonces hacemos partícipe a la comunidad para que influya en las decisiones que se toman en el municipio o en cualquier institución.”</i> (Enlace, 5)</p> <p><i>“El principal valor es generar condiciones de transparencia: no sólo poner en conocimiento de la ciudadanía la información, sino que esa información contribuya a generar mecanismos de participación ciudadana.”</i> (Alcalde, 4)</p>
Aumenta capacidad de control ciudadano (fiscalización)	<p><i>“Nos obliga a ser más cuidadosos, porque alguien podría solicitar (información sobre) nuestros procedimientos.”</i> (Alcalde, 3)</p> <p><i>“Para mí, el control ciudadano. Yo creo que mientras más controles existan, mejor se trabaja.”</i> (Enlace, 2)</p> <p><i>“El hecho de entregar a la ciudadanía la capacidad de fiscalizar o de transparentar, hacer visible todos los procesos internos que se llevan en el municipio.”</i> (Enlace, 5)</p>

Fuente: Entrevistas realizadas en el marco del Estudio de Evaluación del MGTM (CPLT, 2015a)

Respecto de los beneficios para el municipio, se mencionó que el DAI modifica la forma de trabajo de la institución municipalidad, pues esta labor y la información que se genera ya no es secreta, lo cual trae un “cambio de identidad o cultura”. Asociado a lo anterior, se señaló que al hacer pública la labor municipal –sujeta al control ciudadano– ésta se realiza de mejor manera. Asimismo, se dijo que al existir este Derecho, se

mejora la relación (y comunicación) del municipio con los ciudadanos, aumentando la confianza de estos últimos hacia las autoridades locales y los funcionarios municipales. Si bien sólo se mencionó espontáneamente en pocas ocasiones, al preguntarles directamente, la mayoría de los entrevistados señaló concordar con el rol de la transparencia en el combate contra la corrupción.

TABLA 9. Beneficios de la transparencia para los municipios, según alcaldes y enlaces

BENEFICIOS	EJEMPLOS
<p>Cambia forma de trabajar del municipio / Cambia cultura municipal</p>	<p>“Cambia el paradigma de que la información es mía, porque yo la generé como municipio.” (Enlace, 1)</p> <p>“Cambia esa identidad de las instituciones públicas en que antes nadie sabía nada y esto asegura que cualquier persona puede pedir y que se les informe lo que ellos quieren.” (Enlace, 5)</p> <p>“El valor fundamental es que la instauración legal de esto significa un cambio de cultura, en la administración de lo público.” (Alcalde, 1)</p>
<p>Mejora desempeño municipal</p>	<p>“Permite mejorar el desempeño a nivel municipal.” (Enlace, 1)</p> <p>“Que la comunidad sepa cómo funciona el municipio. Eso nos obliga a hacer las cosas de mejor manera.” (Enlace, 3)</p> <p>“Que el municipio sea mucho más transparente para las personas, que su trabajo sea conocido por todos, para que funcione mejor.” (Enlace, 5)</p>
<p>Mejora relación ciudadano-municipio (mejora la comunicación y aumenta la confianza)</p>	<p>“Es muy importante la transparencia, el capital político se refuerza o se gana en virtud de la credibilidad que uno tiene como persona o autoridad. Y para ello, es súper importante un municipio transparente, donde la persona no tenga dudas de que lo que se hace, se hace correctamente.” (Alcalde, 4)</p> <p>“Mejorar la relación (de los ciudadanos con el Estado). Tener una relación más directa, menos vertical.” (Enlace, 1)</p> <p>“Hay una tendencia de ver a los políticos como corruptos y esto nos ayuda bastante para que la gente confíe más en nosotros, porque transparentamos lo que hacemos, y que no prejuzguen.” (Alcalde, 5)</p> <p>“Yo lo considero una herramienta importante de comunicación con los ciudadanos.” (Enlace, 1)</p>
<p>Combate la corrupción</p>	<p>“La probidad. Porque uno tiene que ser transparente en responder.” (Enlace, 3)</p> <p>“Los funcionarios saben que la gente de la comunidad puede pedir información. Entonces, yo creo que evitan hacer algunas cosas.” (Enlace, 5)</p>

Fuente: Entrevistas realizadas en el marco del Estudio de Evaluación del MGTM (CPLT, 2015a)

La información de las entrevistas concuerda con lo reportado en el ENF 2015, donde los funcionarios municipales fueron consultados respecto de una serie de beneficios sobre la Ley de Transparencia para el país. En este ámbito, aquellos aspectos más mencionados son que la Ley brinda

información a los ciudadanos sobre lo que hace el Estado, fomenta la participación ciudadana, ha producido un acercamiento entre el ciudadano y los organismos públicos y posibilita el control de los ciudadanos sobre las acciones del Estado.

GRÁFICO 12. Beneficios de la transparencia para el país según funcionarios municipales

En su opinión, ¿Cuáles son los principales beneficios que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública le aporta al país?



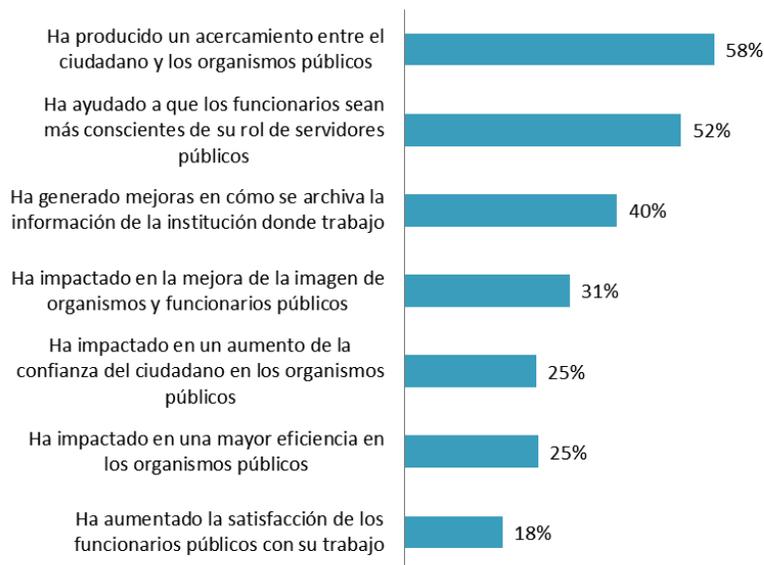
Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

Por otro lado, se consultó por los beneficios para el servicio público. Como se observa, estos tienen menor porcentaje de respuestas positivas, habiendo sólo dos de los señalados que concentran más del

50% de las menciones: “producir un acercamiento entre el ciudadano y los organismos públicos” y “ayudar a que los funcionarios sean más conscientes de su rol de servidores públicos”.

GRÁFICO 13. Beneficios de la transparencia para el sector público según funcionarios municipales

¿Cuáles han sido los principales beneficios que ha tenido la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el sector público?

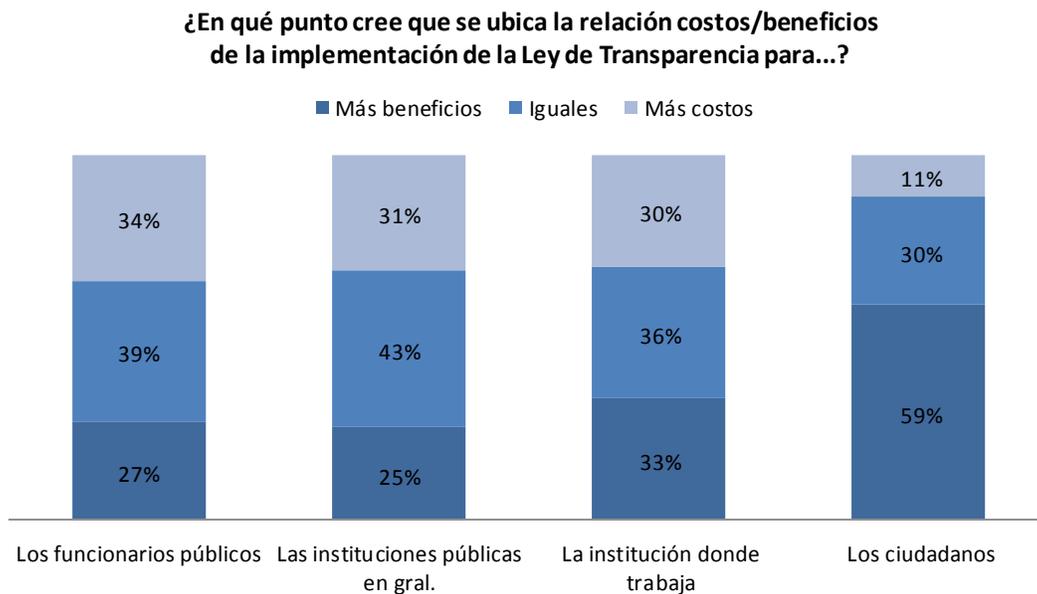


Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

Los resultados hasta aquí señalados muestran que los funcionarios ubican los principales beneficios de la Ley de Transparencia en los ciudadanos. Esto se confirma con la consulta realizada en el ENF 2015, respecto de si la implementación de la Ley de Transparencia ha signifi-

cado mayores costos/beneficios para diferentes actores. Aquí se indica que los mayores beneficiados de esta Ley son los ciudadanos, mientras las instituciones y los funcionarios públicos estarían recibiendo costos y beneficios de manera más o menos similar.

GRÁFICO 14. Relación costo-beneficio respecto de la Ley de Transparencia para diferentes actores, según funcionarios municipales



Se consultó por medio de una escala de 1 a 10, donde 1 era “sólo costos” y 10 “sólo beneficios”, luego se re-categorizó de la siguiente forma: más costos (1 a 4), iguales (5 y 6), más beneficios (7 a 10)

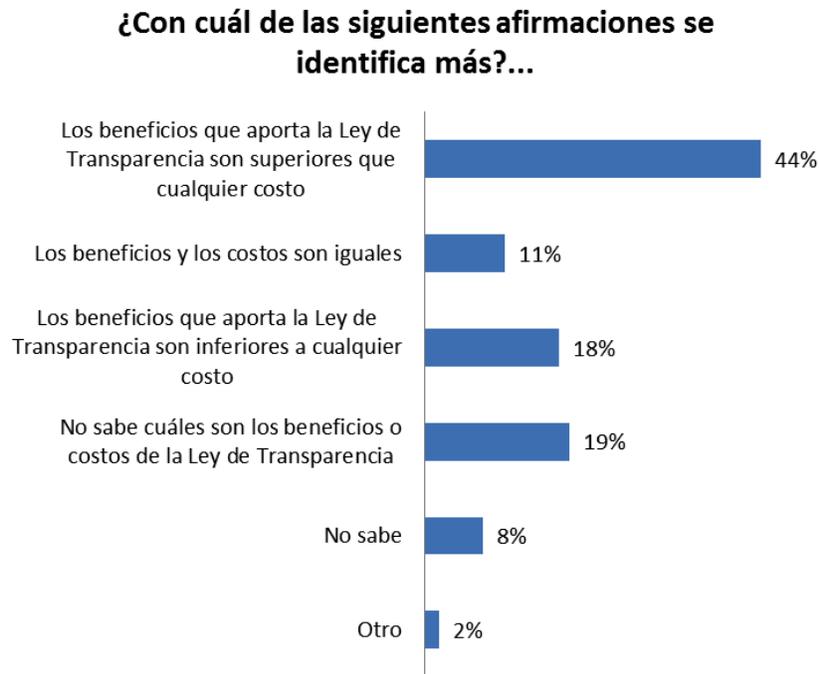
Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

3.2.3 Percepciones negativas respecto de la transparencia y el DAI

Para una proporción importante de los funcionarios públicos existe una valoración positiva de la Ley de Transparencia. Sin embargo, también perciben algunas limitaciones y usos inadecuados de esta normativa, además de costos en la implementación, como se mencionó en la sección anterior.

Respecto de los costos, mientras sólo un 44% argumenta que los beneficios de la Ley son superiores a sus costos, un 18% señala que los costos son superiores, y un 19% no sabe cuáles son los beneficios y/o costos de la Ley. En este contexto, varios funcionarios son críticos de la manera en que la Ley se ha implementado: de acuerdo al ENF 2015, los servidores públicos municipales evalúan de manera más positiva la existencia de la Ley versus su implementación (66% versus 52%).

GRÁFICO 15. Relación costo-beneficio respecto de la Ley de Transparencia según funcionarios municipales



Fuente: Estudio Nacional de Funcionarios CPLT 2015

De manera similar, en las entrevistas realizadas para la evaluación de impacto del MGTM (CPLT, 2015a) se les preguntó a los entrevistados cuál era la opinión de cómo ha sido la implementación de esta normativa en los municipios y en el país. Aquí, en general, señalan que la implementación ha sido difícil, especialmente en el caso de los municipios con menores recursos. En primer lugar, se mencionó que, una vez promulgada la Ley, no hubo una marcha blanca suficiente para poder cumplir con lo que la Ley estipulaba, principalmente por la falta de capacidades, pero también por el desconocimiento de algunos funcionarios al respecto. Algunos de estos problemas institucionales persistirían en la actualidad, aunque la situación ha mejorado para algunos de los usuarios del MGTM.

“Crearon la ley de transparencia, pero no le dieron más recursos al municipio.” (Alcalde, 5)

“Fue muy repentina, porque los municipios no estaban preparados y no tenían el personal adecuado.” (Enlace, 4)

“Nos exigieron muchas cosas de la Ley, pero no nos dieron las herramientas para poder desarrollarla.” (Enlace, 3)

Esto se agrega al reconocimiento que, en un principio, el valor de la transparencia no fue comprendido por los funcionarios municipales, visualizándose mayoritariamente como una nueva obligación y no como un derecho ciudadano o una oportunidad para mejorar el desempeño e imagen del municipio. En este sentido, si bien falta por avanzar, se reconocen avances en la socialización del personal, ya sea a partir de capacitaciones, como también al rol que asume el alcalde y la importancia que da a este tema¹⁹.

“Cuando empezamos era una Ley nula, después se concientizó a la gente en lo que tenía que hacer (...), con capacitaciones, reglamento.” (Enlace, 2)

“Al principio sí (tuvimos problemas) porque hubo mucha reacción de los funcionarios contra la carga de trabajo. Que no sabían escanear, les parecía que era un trabajo que no tenía mucho sentido, para qué escanear este documento. Pero ya lo han ido incorporando dentro de su “pega” cotidiana.” (Enlace, 4)

Por otro lado, si bien los entrevistados consideran no existiría nada negativo en el DAI en sí mismo, perciben ciertos malos usos del Derecho,

¹⁹ Esto se corrobora con las entrevistas realizadas a los alcaldes, donde si bien todos señalan valorar la transparencia, algunos han asumido claramente un rol más activo que otros en esta materia (por ejemplo, se reúnen periódicamente con los enlaces y revisan los informes de fiscalización), y han posicionado en sus discursos este tema como un aspecto fundamental en su gestión municipal.

frente a lo cual señalan que éste debiera ir acompañado de deberes o ciertos límites para la solicitud o uso de la información. El aspecto más mencionado es que quienes solicitan la información no serían los vecinos, sino que representantes del mundo académico, comercial, político, o de los medios de comunicación, los que se perciben como actores que utilizarían el DAI para fines considerados como menos legítimos. Asociado a lo anterior, algunos enlaces y alcaldes mencionaron que consideran que no hay límites para la información que se puede pedir (por ejemplo, señalan que la información solicitada puede vulnerar la protección de datos personales o implicar una carga horaria importante).

“Es una herramienta excelente cuando se lleva a cabo para aportar información a los vecinos, pero cuando se hace para hostigar a la autoridad de turno, de verdad, estamos siendo nosotros perjudicados, y se está aplaudiendo a quienes se ríen de los vacíos legales que quedaron en la Ley de Transparencia.” (Alcalde, 3)

“¿Cómo no va a haber alguien que filtre ciertas SAI que no correspondan! Es importante que esto se equilibre con una mejor normativa de datos personales.” (Alcalde, 2)

“Lo único que encuentro es que se ha desvirtuado la Ley (...) Porque mucha empresa privada, alumno haciendo tesis, terminamos nosotros como municipio haciéndoles ‘la pega’.” (Alcalde, 1)

“Lo que ocurre es que existe una persona que vive en Punta Arenas y pide información a todas las municipalidades de Chile sobre algo (...) Yo no sé cuál es el objetivo de tener esa información. Si alguien está pidiendo esa información es porque la necesita para algo más de una relación directa que es la que uno tiene con los ciudadanos.” (Enlace, 5)

Finalmente, en las entrevistas se mencionó como problemático el desconocimiento de la ciudadanía sobre el DAI y sobre cómo ejercerlo, lo que se expresa en solicitudes poco claras o muy amplias, o en solicitudes que ingresan por canales informales. Por el contrario, algunos entrevistados señalaron que este inconveniente no es relevante para su gestión, sino que afecta al propio ciudadano, y de hecho, deriva en que reciban pocos requerimientos²⁰.

“La mayor dificultad es cuando las personas ‘no saben lo que quieren’ o son muy amplias o poco claras en su requerimiento.” (Enlace, 1)

“A veces hay solicitudes que son poco entendibles, que no solicitan bien la información (...) A veces, abarcan tanto que uno no sabe por dónde responder.” (Enlace, 5)

“Yo creo que la gente a veces tiene muchas ganas de solicitar y no sabe cómo. Que al mismo tiempo de ser pobre (esta comuna), la gente no tiene mucha educación, no vienen. Yo creo que no entienden lo que pueden hacer.” (Enlace, 5).

3.3 INSTALACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Durante el primer año de vigencia de la Ley de Transparencia, los municipios no contaron con un apoyo sistemático en la implementación de la Ley de Transparencia, sino que debieron comenzar a gestionar estas nuevas obligaciones según sus propias capacidades y conocimientos.

Como se ha observado, en base a los resultados de fiscalización, los municipios con menos recursos, en general, presentan menores niveles de cumplimiento en Transparencia Activa y gestión de solicitudes (SAI). Asimismo, según reconocen los propios alcaldes y encargados de transparencia, una de las principales dificultades para cumplir con la Ley ha sido la falta de recursos, respecto de lo cual señalan que un avance en la gestión de transparencia requiere necesariamente de recursos de parte del Estado. Las entrevistas realizadas en el marco del Estudio de Evaluación del MGTM (CPLT, 2015a) ilustran las opiniones de los alcaldes y enlaces respecto de la necesidad de contar con apoyo en este ámbito, especialmente para los municipios de tipología 4 y 5.

“Todavía es tiempo para avanzar. Debe haber mayor apoyo del Estado frente a municipios más pequeños, con recursos, para comunas que no son capaces de implementar este sistema.” (Alcalde, 4)

“Creo que sí, (la Ley) debe ir aparejada con recursos desde el nivel Central, ya que el contar con una unidad de transparencia implica recursos adicionales.” (Alcalde, 5)

“El problema es que no hay recursos disponibles para realizar esto, y se deben seguir cumpliendo con las otras tareas del municipio.” (Enlace, 5)

La carencia de recursos se asocia a diferentes problemas que afectarían el cumplimiento de la Ley, como son la falta de tecnologías, la inexistencia de una política de gestión de archivos y la escasez de funcionarios para desarrollar labores de transparencia, como se aborda a continuación.

²⁰ Los municipios que participan del MGTM han realizado una mayor cantidad de iniciativas para dar a conocer la Ley de Transparencia y el DAI en los vecinos (CPLT, 2015a).

3.3.1 Dotación de personal

A partir de las entrevistas realizadas en el contexto del Estudio de Evaluación del MGTM (CPLT, 2015a), se da cuenta de la falta de personal, especialmente de planta, pues la mayoría de las autoridades municipales consideran que las labores de transparencia deben ser asumidas por funcionarios con responsabilidad administrativa, si bien en varios municipios el enlace se encuentra en calidad de contrata u honorarios²¹. Cabe señalar que las plantas municipales no se han cambiado desde el año 1994 y por ende, impiden la contratación de funcionarios adicionales aun cuando se tenga los recursos para ello²².

Las entrevistas realizadas en el marco del estudio del MGTM muestran que mientras los municipios de mayores recursos tienen uno o más funcionarios (generalmente de planta) con dedicación exclusiva a transparencia, en los de menores recursos, los enlaces dedican, habitualmente, sólo parte de su jornada a este tipo de funciones, teniendo a veces, dificultades de tiempo para cumplir con ésta u otras responsabilidades.

“De hecho, no contar con los recursos humanos, se complica. Generalmente somos los directores que trabajamos en esto. Porque yo no le puedo pedir a un apoyo administrativo que me ayude un día sábado. Porque no me alcanza el tiempo de lunes a viernes.” (Enlace, 3).

“Si la Ley viniera acompañada de recursos para armar una oficina de transparencia sería diferente. Y uno ya no diría, <<me quita tiempo>>, porque ésta es tu ‘pega’.” (Enlace, 5).

“Yo creo que a la larga va a tener que dedicarse una especie de unidad de transparencia municipal, porque es una subida de información constante. Y las plantas municipales no se actualizan hace una cantidad de años.” (Enlace, 3).

Además de la dificultad de tiempo que experimentan los encargados de transparencia en algunos municipios, se menciona que pasará algo similar con los funcionarios que deben enviar la información para generar las respuestas a las SAI o para subirlas en TA. Según señalan en las entrevistas, especialmente en municipios de menos recursos, dedicarse a responder un requerimiento de información pública les significa, a veces, dedicar horas extras o tener que dejar de cumplir con otras funciones.

“Lo más complejo son los tiempos que se tienen y las horas-hombre que implica responder.” (Alcalde, 3)

“Ha sido complejo, pero no por voluntad, sino que por tiempo.” (Alcalde, 4)

“Cuesta más que algunas unidades entreguen la información, pero no por falta de compromiso, sino por falta de tiempo.” (Enlace, 3)

Finalmente, existen dificultades para contar con personal calificado para ciertos requerimientos específicos de la Ley, por ejemplo, asesoría jurídica o informática.

“Hasta el momento ha resultado bien, pero ha habido algunas situaciones que nos ha costado solucionar porque no tenemos un abogado de planta. Hay un abogado que está contratado para situaciones puntuales, como juicios y esas cosas.” (Enlace, 4)

“Como tenemos un sólo informático, estamos a la disposición de su tiempo.” (Enlace, 4)

3.3.2 Recursos tecnológicos

El Estudio de Evaluación del MGTM (CPLT, 2015a) evidencia que varios municipios, especialmente los de tipo 4 y 5, tienen problemas importantes con sus recursos tecnológicos (tanto software como hardware). Esto dificulta la publicación de la información en la web para el caso de TA, así como la generación de respuestas a las SAI.

En el caso del software, un 88% de los municipios utiliza el Portal de Transparencia, en tanto otros usan plataformas computacionales similares. Esto ha permitido mejorar de manera significativa su cumplimiento, en particular en lo referente al tratamiento de SAI, como fue mostrado en el Estudio de Evaluación del MGTM. En este caso, se observó que para el grupo de municipios que participaban del Programa²³ era más sencillo realizar el seguimiento, gestión y respuesta de las SAI en los plazos definidos y tenían un proceso más formalizado para su tratamiento, todo lo cual incidía en menores tiempos de respuesta.

²¹ Según datos del Sistema Nacional de Información Municipal, en 2015, un 56% de la fuerza de trabajo municipal se encuentra en calidad de honorarios. Fuente: www.sinim.gov.cl Acceso: 2 de mayo de 2016.

²² Esta situación posiblemente cambiará una vez que la Ley de Fortalecimiento de la Gestión y Profesionalización del Personal Municipal entre en vigencia. Se espera que esta nueva normativa modifique la dotación de funcionarios municipales, aumentando el número de plantas.

²³ En esa fecha eran 297 municipios de un total de 345 en el país.

“El mayor problema son los sistemas computacionales, que no estaban adaptados a lo que pedía la Ley (...) Ahora hemos avanzado y estamos teniendo sistemas adecuados para esto.” (Enlace, 2).

“Con la entrega del software (Portal de Transparencia) fue mucho más eficiente que antes.” (Enlace, 5).

La percepción de mejoramiento reportada en las entrevistas se acompaña de los resultados de fiscalización, en los cuales observaron diferencias relevantes en: en la fiscalización de solicitudes en línea, los grupos dentro del MGTM registraron un 78% de cumplimiento versus un 41% de los que no se habían integrado aún al modelo²⁴.

Este mejoramiento en el desempeño en la gestión de SAI, finalmente desemboca en un mejor servicio para el ciudadano que acude al municipio en busca de información pública. Así, la evaluación del MGTM dio cuenta que, a partir de una iniciativa de transferencia de capacidades, es posible apoyar a los municipios para que mejoren en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.

A pesar de estos avances, algunos municipios de tipo más rural mencionan tener incluso dificultades más básicas, asociadas a la falta de conectividad o aislamiento de la comuna, lo cual puede incidir en su capacidad de utilizar los recursos tecnológicos.

“Pero aquí tenemos internet que a cada rato se corta. Tú estás trabajando en una solicitud y se corta.” (Enlace, 4)

“Yo creo que esta realidad puede darse, por ejemplo, en municipios, si no cruzas en un ferry, no llega la información, pero quizás el internet no se caiga tan seguido. Aquí hasta llueve y se corta la luz.” (Enlace, 5).

A esto se agrega la disponibilidad de hardware de los municipios, principalmente de computadores y scanners, insumos necesarios para un adecuado cumplimiento de la Ley. Varios municipios han recibido este tipo de implementos (por ejemplo, de parte de la Subdere), pero en algunos casos estos han sido insuficientes o ya se encuentran desactualizados, por lo que han buscado adquirir equipamiento adicional. Al respecto, un estudio encargado por Segpres mostró que los municipios de desarrollo medio y bajo presentan menor infraestructura tecnológica en términos de conexión a internet, seguridad informática y renovación de los equipos (Alcalá Consultores-Segpres, 2015).

La falta de recursos tecnológicos puede implicar otro tipo de gastos menos evidentes. Un ejemplo de ello fue relatado por un secretario municipal, en cuyo municipio no contaban con un plotter, ni tampoco en la comuna. Por ello, cuando recibían solicitudes que requerían copias de planos, un funcionario debía viajar a la capital regional, con los consiguientes costos de viaje y horas de trabajo para realizar este trámite, elementos que se suman al riesgo de daño o extravío de la documentación durante el viaje.

“Entonces, las comunas rurales cuando no tenemos todos los medios como en Santiago o cualquier comuna más urbana, nosotros no los tenemos. Para qué hablar de las comunas del sur o del norte de Chile, es más difícil. Lo que pasa con municipios como nosotros que no tenemos para comprar esa máquina (plotter) y se puede cobrar sólo los costos directos de reproducción, no pasajes ni otra cosa.” (Secretario Municipal, 5).

3.3.3 Gestión documental

A partir de los datos del ENF 2015 y del Estudio de Evaluación del MGTM, se tiene evidencia que la gestión documental es un tema complejo para prácticamente todos los municipios, incluso algunos de tipo Subdere 1 y 2.

Como se relata en las entrevistas, la documentación más antigua de los municipios, es decir, previa a la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, generalmente no está ordenada y, una gran parte, se encuentra en bodegas que en muy pocos casos reúnen condiciones que resguarden adecuadamente los documentos de las condiciones ambientales (por ejemplo, polvo o humedad) y no están ordenadas de acuerdo a un sistema archivístico que facilite su recuperación. Esto implica que los documentos más antiguos son difíciles de encontrar a la hora de responder las SAI que requieran información asociada a estos.

“Son muy pocas la municipalidades que tienen una sistematización de la información (...) que tienen una biblioteca. Nosotros tenemos bodega. Incluso el sólo concepto difiere.” (Enlace, 4)

“Esa es una realidad en todos los municipios. El tema de la gestión documental es súper compleja.” (Enlace, 3)

Relacionado a ello, existen municipios que han sufrido daños en su documentación producto de catástrofes naturales (terremoto, tsunamis, inundaciones).

²⁴ A modo de homologar ambos grupos, se seleccionaron 20 municipios que se hubieran adherido al MGTM y 20 que no estuvieran en el proyecto. Ambos grupos tenían características similares entre sí, en términos de su tipología Subdere y ubicación geográfica.

“Después del terremoto nosotros sufrimos varios daños de bodega.” (Enlace, 2)

“Hay parte de la documentación que aquí se perdió porque hubo una inundación y las bodegas estaban en un primer piso.” (Enlace, 4)

Los entrevistados están conscientes de esta falencia, pues reconocen que realizar un ordenamiento de sus documentos les traería beneficios, como disminuir los tiempos destinados a responder SAI e incluso facilitarles otros procesos, por ejemplo, solicitudes de documentos de parte de la Contraloría General de la República. Sin embargo, argumentan no contar con las capacidades para realizar esta tarea (tiempo, personal, espacio físico, entre otros).

“(Es difícil) entregar información que no está digitalizada, que hay que digitalizar, porque demanda tiempo.” (Enlace, 5)

“Cuesta mucho encontrar mucha documentación, pero para mejorar eso se requieren recursos.” (Enlace, 1)

“(La gestión documental) no se ha podido hacer por falta de recursos, porque no tenemos un espacio físico.” (Enlace, 4)

Un aspecto a favor es que existen municipios que sí han implementado resguardos para la documentación que se produce actualmente en la institución, pues han considerado un plan de digitalización de los archivos nuevos. Esto especialmente se explica por la necesidad de subir ciertos documentos al sitio web de la municipalidad por las exigencias de Transparencia Activa, aunque algunos municipios –de mayores recursos– ya han digitalizado y/o subido información adicional (por ejemplo, información que recurrentemente se pide en las SAI, o que se considera puede ser de relevancia para los vecinos). Lo anterior, permite suponer que para estos casos, la documentación presente y futura estará debidamente ordenada y digitalizada.

“Revisando, te das cuenta que deberías publicar para reducir las consultas. Creamos una carpeta de los temas más recurrentes (en la página web municipal).” (Alcalde, 1).

“Hay metas en la secretaría municipal, en el sentido de ir rescatando la historia de la documentación oficial (decretos, actas del Consejo). Como meta hemos puesto llegar hasta el ‘92 digitalizado, que es cuando tenemos registros. Ahora desde cuando podemos, hemos incorporado los audios (a la página web).” (Enlace, 1)

Conclusiones

El documento presentado ofrece una descripción detallada del nivel de implementación de la Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información a nivel municipal.

En este ámbito, se observan importantes avances durante los últimos años y, además, las brechas de cumplimiento entre municipios y OAC se han reducido. Esto se comprueba, concretamente, a partir de los resultados de las fiscalizaciones realizadas por el CPLT, principalmente en el caso de aquellas referentes a solicitudes de acceso a la información, pero también a nivel de Transparencia Activa.

Cabe señalar que el mejoramiento en la gestión de transparencia municipal se puede explicar a partir de los tres atributos que conforman el ITAI, es decir, a nivel de las capacidades institucionales, el conocimiento y la valoración de la transparencia. Algunos de los principales avances que se pueden mencionar en estos aspectos son el conocimiento de gran parte de los funcionarios respecto de la Ley y el CPLT, la utilización de una plataforma web –principalmente el Portal de Transparencia– para gestionar las solicitudes de acceso a la información y la opinión casi unánime del personal municipal de que la transparencia es necesaria y útil a para los municipios.

Sin embargo, es posible dar cuenta de una serie de desafíos relevantes respecto a estos tres atributos, lo cual permite plantear una serie de recomendaciones:

- Existe un vacío de conocimiento de los alcances de la Ley 20.285, particularmente de los mecanismos específicos para su funcionamiento. Por ello, se hace necesario aumentar las capacitaciones, especialmente a aquellos funcionarios que atienden público, pues son quienes están en mayor contacto con el ciudadano que puede requerir información pública.
- En cuanto al personal que trabaja directamente realizando funciones de transparencia, falta avanzar en la profundización de los conocimientos en materias como aplicabilidad de la Ley, gestión documental y protección de datos personales, que han sido recono-

cidas por ellos mismos como elementos importantes para su trabajo.

- Referente a las capacidades institucionales, los resultados de fiscalización muestran que aquellos municipios con menores recursos tienen más dificultades para cumplir con la normativa. En este marco, es necesario que el apoyo hacia los municipios incorporen esta variable a modo de generar condiciones de mayor equidad en torno a las capacidades institucionales.

- También es fundamental avanzar en materia de gestión documental, para lo cual se requiere un apoyo que va más allá de las competencias y capacidades del CPLT, pues esta problemática afecta incluso a municipios con más recursos.

- Por último, si bien existe una valoración de la transparencia y el DAI como algo útil y necesario, desde las percepciones del personal municipal, se considera que existirían dos problemas, el primero asociado a una percepción de “mal uso del derecho de acceso a la información”, donde se deslegitima a los solicitantes y sus razones para pedir información, además de problemas de implementación a nivel de los municipios, lo cual deriva en una menor adhesión de los funcionarios a colaborar con las gestiones de transparencia y, eventualmente, podría explicar la “falta de compromiso” que se les atribuye. En este contexto, se hace relevante continuar con acciones de sensibilización hacia los funcionarios y las autoridades, permitiendo inclinar la balanza hacia la opinión de que “los beneficios de la Ley son superiores a los costos”.

De manera general, programas de apoyo hacia municipios como el MGMT han resultado efectivos y confirman la necesidad de mantener iniciativas de este tipo, y más aún, de ampliar su cobertura y las herramientas que incorporan. Lo anterior, con el fin de continuar incentivando los mejoramientos en términos de transparencia municipal. Considerando ya esta situación, así como la relevancia de adaptarse a nuevas necesidades y reconociendo la emergencia de problemáticas que resultan novedosas, se ha diseñado una nueva versión del Modelo, en conjunto con Subdere²⁵.

²⁵ Esta nueva versión, actualmente en etapa piloto, supone cuatro formas de variación respecto de la original: 1) Incorporación de nuevas herramientas, orientadas a la profundización de Transparencia Activa, a la promoción de prácticas inspiradas en Gobierno Abierto y a satisfacer de mejor forma el cumplimiento de las normativas vigentes en protección de datos personales. 2) Acoplamiento de herramientas, de modo de fortalecerlas y facilitar su implementación. 3) Establecimiento de instancias de nivelación previas que enriquezcan la utilidad de algunas herramientas y favorezcan su eficacia. 4) Adopción de buenas prácticas como aspectos exigibles, buscando contribuir a una elevación de los estándares de gestión.

Las acciones que desarrolle el CPLT —como también las que se desarrollen desde otras instituciones de la Administración Central— deben asegurar que lo logrado en esta materia perdure en el tiempo, independientemente del personal encargado de las funciones de transparencia. Asimismo, en vista de la diversidad municipal, se deberá poner especial foco en los municipios con menores niveles de cumplimiento y menores recursos. En este contexto, también cabe recordar que los municipios son la principal institución a través de la cual los ciudadanos interactúan con el Estado, especialmente con el fin de acceder a sus prestaciones. Por ello, garantizar que la ciudadanía pueda pedir o buscar información, y que ésta sea provista adecuadamente por el municipio, es clave para una real instalación del Derecho de Acceso a la Información, lo que implica el adecuado acceso y protección de otros derechos sociales, por ejemplo, salud, vivienda y educación.

A su vez, dado que es más probable que los ciudadanos interactúen con los municipios, es necesario afianzar la relación que se establezca entre ambos. En el caso del acceso a la información pública, se observa que una experiencia positiva en este ámbito, incide en una mejor percepción del Estado de parte de los ciudadanos, generando una mayor confianza en las instituciones y en la información.

En base a la relevancia de la transparencia como llave para la protección de otros derechos y como catalizador de experiencias ciudadanas positivas que modifican positivamente la percepción ciudadana sobre el aparato público, se hace necesario potenciarla a nivel municipal. Esto, además, permitirá avanzar hacia mayores niveles de información para los vecinos, que podrán progresivamente entender qué se hace, cómo se asignan y en qué se gastan los recursos, aspectos relevantes para ejercer una mayor participación ciudadana y acciones efectivas de control social sobre las autoridades.

Bibliografía

Alcalá Consultores-Secretaría General de la Presidencia (Segpres). (2015). **Estudio de Evaluación del Nivel de Digitalización en Municipios**. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/informe_municipios_junio_2015_final_.pdf

Centro de Políticas Públicas UC. (2016). **Confianza municipal: percepciones desde la escala local**. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <http://politicaspublicas.uc.cl/seminario/seminario-confianza-y-municipios-desafios-de-cara-a-las-elecciones-2016/>

Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. (2015). Informe Final. Santiago de Chile. Disponible en: <http://consejoanticorruccion.cl/informe>

Consejo para la Transparencia (CPLT). (2012). **Modelo De Gestión De Transparencia Municipal (guía de apoyo de implementación en los municipios)**. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130305/asocfile/20130305120126/modelo_de_gestion_de_transparencia_municipal.pdf

Consejo para la Transparencia (CPLT). (2013). **Índice de Transparencia y Acceso a la Información. Construcción del modelo y primeros resultados**. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/indice_de_transparencia_y_acceso_a_la_informaci__n.pdf

Consejo para la Transparencia (CPLT). (2015a). **Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto. Sistematización de Experiencias CPLT N°2**. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/modelo_de_gestion.pdf

Consejo para la Transparencia (CPLT). (2015b). **Estudio de Satisfacción de Clientes Públicos y Privados**. Santiago de Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere). (2014). **Resolución N° 115. Reglamento que establece el procedimiento de distribución de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal**. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en: http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/505/Resolucion_190.pdf

MORI - Consejo para la Transparencia (CPLT). (2015). **Estudio Nacional de Transparencia. Séptima Medición. Análisis de Resultados**. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/estudio_nacional_de_transparencia_2015.pdf

Statcom - Consejo para la Transparencia (CPLT). (2015). **IV Estudio Nacional de Percepción del Derecho de Acceso a la Información en Funcionarios Públicos. Informe de Final**. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20160324/asocfile/20160324155346/informe__final_web.pdf

Anexo: Herramientas del Modelo de Gestión de Transparencia Municipal (MGTM)

- **Formalización de Canales de Atención a Clientes:** Establecimiento institucional-formal de los canales mediante los cuales las personas pueden presentar una SAI: presencial (en las dependencias del municipio), web o correo postal.
- **Formalización de Canales de Retroalimentación:** Establecimiento institucional-formal de los canales mediante los cuales las personas pueden remitir sus evaluaciones respecto al servicio ofrecido por el municipio tras la entrega de una respuesta a una SAI (por ejemplo, formalización de encuestas de satisfacción, libros de reclamos y sugerencias).
- **Integración a Mecanismos de Mejora:** Definición de metas relativas a la mejora de procesos y/o resultados en Transparencia Municipal, en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMG).
- **Reglamento Interno:** Normativa interna que regula los procesos asociados a SAI y TA, dando cuenta de los plazos, detalles de la gestión de documentos y archivos, y sanciones asociadas a su no cumplimiento.
- **Definición de roles:** Establecimiento de roles y funciones municipales vinculadas a los procesos de TA y SAI, definiendo la persona encargada de su ejecución. En este caso, por ejemplo, considera roles como: encargado de publicar la información en TA, generadores de respuesta de SAI, encargado de gestión documental y encargado de transparencia municipal.
- **Incentivos y reconocimientos:** Generación de acciones institucionales tendientes a reconocer e incentivar el buen desempeño de los funcionarios vinculados a los procesos de transparencia municipal (por ejemplo, una anotación de mérito en la hoja de vida funcionaria).
- **Gestión documental:** Diagnóstico de la situación de gestión documental del Municipio y generación de un plan de acción para cubrir las brechas detectadas.
- **Portal de Transparencia del Estado:** Plataforma electrónica dirigida a favorecer, por una parte, la tramitación interna de SAI y la actualización permanente y oportuna de la información de TA.
- **Autoevaluación de Transparencia Activa:** Aplicación regular de herramienta de autoevaluación provista por el CPLT en su extranet para medir cumplimientos en TA.
- **Mecanismo de Evaluación del Servicio:** Herramienta que permite un ejercicio de retroalimentación desde los “clientes” hacia el municipio (por ejemplo, encuesta de satisfacción).
- **Capacitación y Formación del Personal Municipal:** Desarrollo de instancias de formación dirigidas a funcionarios municipales en Transparencia, MGTM y Portal de Transparencia del Estado, a cargo del CPLT.
- **Capacitación y Difusión a la Comunidad Local:** Desarrollo de, al menos, una capacitación a la sociedad civil respecto del derecho de acceso a información pública, por parte de la municipalidad.

AVANCES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL
DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL
SECTOR MUNICIPAL