

## Presentación

El Consejo para la Transparencia [CPLT] impulsó durante el segundo semestre del 2019, un trabajo dirigido a levantar un diagnóstico a los municipios del país, que sirva como herramienta para implementar mejoras en materia de transparencia de la información en ámbitos de la gestión municipal, evaluando los mecanismos de control y estándares a nivel de procesos en los siguientes ámbitos:

- a) Contratación de personal y remuneraciones;*
- b) Abastecimiento;*
- c) Aportes privados, transferencias y rendición de cuentas; y*
- d) Viajes y viáticos de autoridades y funcionarios municipales.*

Lo anterior, con el objeto de proveer de insumos y recomendaciones a la Asociación Chilena de Municipalidades [ACHM] y a la Asociación de Municipalidades de Chile [AMUCH], emergentes de hallazgos que constituyan la base del trabajo del Laboratorio de Integridad del CPLT.

Específicamente, la labor estuvo dirigida a revisar la situación del sector en relación con 1) el cumplimiento de las normas que regulan la transparencia activa y 2) con el ajuste del tratamiento de solicitudes de acceso a la información al procedimiento administrativo aplicable. Posteriormente, en base a la información recabada durante los procesos de revisión, se buscó caracterizar la situación del sector en los cuatro ámbitos priorizados e identificar espacios de la gestión municipal que sean susceptibles de ser corregidos y/o perfeccionados desde el trabajo colaborativo.

El presente documento sintetiza los resultados del trabajo realizado y da cuenta de los principales hallazgos alcanzados en los ámbitos revisados, tanto a nivel de la transparencia y el acceso a la información, como a nivel de la caracterización de la realidad municipal y las oportunidades de mejora que pudieron identificarse.

**Documento actualizado al 27 de febrero de 2020 – DGL/SCA**

## ***A modo de contexto: una vista global a la situación de Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información en el Sector Municipal***

En el marco de este trabajo, el Consejo revisó los sitios electrónicos de transparencia activa de las municipalidades entre agosto y diciembre de 2019 -en diversos momentos y en términos del cumplimiento de las disposiciones de la Instrucción General N° 11-, y revisó -vía modalidad de usuario simulado- el ajuste del tratamiento municipal de las solicitudes de acceso a la información al procedimiento que establece la Instrucción General N° 10.

### **1.1 Transparencia activa [TA]**

En esta dimensión, el esfuerzo se concentró en tres materias: 1) *personal y remuneraciones*<sup>i</sup>, 2) *compras y contrataciones*<sup>ii</sup> y 3) *actos y resoluciones con efectos sobre terceras personas*<sup>iii</sup>.

**En términos generales, se aprecia que a nivel de personal - remuneraciones y de compras - contrataciones, los municipios presentan altos niveles de cumplimiento tanto de sus obligaciones legales, como de aquellas relativas a la estructuración de información -y que están contenidas en la Instrucción General aplicable.** En el caso de la primera materia en el acápite horas extraordinarias, no se detectaron incumplimientos en el 83,5% de los municipios. Luego, los incumplimientos de las publicaciones municipales (16,5% de los casos) están vinculados principalmente con desactualización e incompletitud de la información. Al revisar transparencia activa por el proyecto dobles contrataciones, no se detectaron incumplimientos en el 97,1% de los casos, y al igual que en el caso anterior, los incumplimientos identificados (2,9% del total de municipios del país) también están vinculados mayoritariamente con desactualización de información. Por otra parte, en cuanto a la segunda materia revisada - a propósito del análisis de tratos o compras directas-, sólo un 2,3% de los municipios del país presentaba incumplimientos asociados a enlaces que no dirigen a la información sobre sus transacciones en el Portal de Compras Públicas.

**Sin embargo, la situación es diametralmente distinta con respecto a la publicidad de los actos y resoluciones con efectos sobre terceros.** Si bien en este caso las revisiones efectuadas no tuvieron carácter de universal – en efecto, se enfocaron en aquellas transacciones relacionadas con las otras materias bajo revisión: convenios publicados por los municipios analizados en el marco de los proyectos “Aportes privados” y “FNDR 6%”, en el caso del segundo **se aprecia una situación generalizada de incompletitud de información, determinada o complementada según sea el caso, por la inconsistencia de datos que la conforma, de acuerdo a los resultados obtenidos en la revisión de la arista Derecho de Acceso a la Información: el 78,9% de los municipios no publicó íntegramente los convenios de transferencias de recursos.** En base a lo anterior, independiente del nivel de desajuste que esta situación representa para efectos de la transparencia y el acceso a la información, resulta especialmente problemática pues los convenios resultan la principal fuente de trazabilidad y monitoreo de los proyectos y sus recursos asociados, por lo que **la falta de información impacta necesariamente en el control que la ciudadanía puede hacer de la gestión de éstos, inhibiendo con ello el ejercicio de rendición de cuentas por parte de las autoridades y funcionarios municipales.**

## 1.2 Derecho de Acceso a la Información [DAI]

En esta dimensión, se revisó la situación de 323 municipios<sup>iv</sup>, mediante 748 solicitudes de acceso a la información [SAI] generadas bajo la modalidad de usuario simulado<sup>v</sup>. Al respecto, **se advierte un elevado porcentaje de respuesta a las solicitudes de acceso a la información por parte de los municipios**: un 88,0% de las SAIs fueron respondidas (658) de las cuales un 86,8% lo efectúa dentro del plazo legal -no obstante 1 de cada 5 solicitudes fue prorrogada en 10 días hábiles-, mostrando valores similares a los que resultaron del proceso de fiscalización en DAI al sector municipal el año 2018<sup>vi</sup>. A nivel del detalle del tratamiento, se observa un muy bajo nivel de solicitud de subsanación por parte de los municipios (1,1% sobre el total de SAIs) y un aún menor nivel de derivación: sólo uno de los requerimientos fue derivado a otro organismo, representando el 0,2% de los casos.

**Sin embargo, aun cuando el organismo de respuesta a la solicitud de información se identifica que la efectividad del mecanismo no es del todo completa. En efecto, fue posible acceder a toda la información solicitada sólo en el 49% de los casos, mientras en el 14% no fue posible acceder ni siquiera parcialmente (véase la gráfica siguiente, 658 casos).**



**Luego, respecto a la completitud de la información**, se observa un contraste del contenido de las respuestas respecto a los antecedentes publicados en el acápite “actos y resoluciones con efectos sobre terceros”. Específicamente respecto del Proyecto “FNDR 6%” se advierte que **en el 56,1% de los casos, los convenios asociados a las iniciativas adjudicadas -y cuya publicidad en transparencia activa resulta exigible- no estaban publicados en transparencia activa al momento de la revisión.**

A partir de lo anterior, puede sostenerse que -no obstante alcanzar niveles elevados en la probabilidad de encontrar información actualizada y recibir respuesta por parte de los municipios, **el acceso a información en el sector continúa constituyendo un desafío relevante para la implementación de la política pública de transparencia a nivel local.**

## Principales conclusiones

Desde el trabajo realizado y de los hallazgos detectados, es posible concluir las siguientes cuestiones en relación con el acceso a la información y la rendición de cuentas en el sector municipal:

- Existen importantes brechas a nivel de la calidad de la información y de los datos que las municipalidades ponen a disposición de la ciudadanía en los sitios electrónicos regulados por leyes de transparencia, lo que se traduce luego en significativas inconsistencias entre aquello que se publica y aquello que efectivamente tiene lugar a nivel de la gestión municipal en las áreas revisadas.
- Si bien es altamente probable encontrar información municipal publicada en transparencia activa y obtener respuesta de los municipios ante requerimientos de acceso a la información, el acceso efectivo a información continúa siendo un desafío relevante para el sector.
- Además de lo concluido en cuanto a la Ley de Transparencia, se advierten desajustes en cuanto al cumplimiento de otras normas que regulan la acción municipal, con foco en materia de gestión de recursos humanos, compras y contrataciones, y protección de la vida privada.
- Los procesos de transferencia de recursos asociados a proyectos en el sector municipal son altamente opacos, cuestión que se advierte a partir tanto de los antecedentes que las propias municipales publican en sus sitios electrónicos, como de aquellos que proveen en el marco de solicitudes de acceso a la información.
- La opacidad detectada dificulta las posibilidades de control, seguimiento y evaluación de proyectos que la ciudadanía puede efectuar, inhibiendo activamente los espacios de rendición de cuentas a nivel de las municipalidades.

## Ficha metodológica<sup>xvii</sup>

Ámbito	Proyecto	Fuentes de información	Muestra revisada	Universo inicial de organismos	Criterios de selección
Contratación de personal y remuneraciones	Gastos en Personal y límites legales	Sistema Nacional de Información Municipal [SINIM]	Información sobre personal y remuneraciones correspondiente al año 2018	345 municipalidades	No aplica (revisión universal)
	Horas extraordinarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia Activa</li> <li>Información municipal recogida durante la revisión de DAJ.</li> </ul>	Información sobre personal y remuneraciones correspondiente al mes de junio 2019	345 municipalidades	No aplica (revisión universal)
	Dobles contrataciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia Activa</li> <li>Información municipal recogida durante la revisión de DAJ.</li> </ul>	Información sobre personal y remuneraciones correspondiente al mes de agosto 2019	345 municipalidades	No aplica (revisión universal)
Abastecimiento	Compras realizadas vía Trato Directo <sup>xviii</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia Activa</li> <li>Información municipal recogida durante la revisión de DAJ.</li> <li>Datos Abiertos de ChileCompra</li> </ul>	Compras efectuadas durante el mes de agosto 2019	134 municipalidades	Se seleccionó a todos los municipios que, durante el año 2018, efectuaron Tratos Directos sobre la media de los municipios de su mismo Tipo SUBDERE.
	Compras y Datos Personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia Activa</li> </ul>	Compras publicadas entre enero y agosto de 2019	345 municipalidades	No aplica (revisión universal)
Aportes, transferencias y rendición de cuentas	Aportes privados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia Activa</li> <li>Información municipal recogida durante la revisión de DAJ.</li> <li>Sistema de Evaluación Ambiental [SEA]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información publicada en actos y resoluciones con efectos sobre terceros a diciembre 2019.</li> <li>Información provista por los municipios (vía SAI).</li> </ul>	57 municipalidades (+ 22, año 2020 <sup>xxx</sup> )	57 comunas involucradas en proyectos de inversión aprobados entre 2017 y 2019, de los sectores Energía, Minería e Inmobiliario.
	6% FNDR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia Activa municipal y de gobiernos regionales</li> <li>Información municipal recogida durante la revisión de DAJ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información publicada en actos y resoluciones con efectos sobre terceros a diciembre 2019.</li> <li>Información provista por los municipios y corporaciones (vía SAI).</li> </ul>	204 municipalidades / 2 corporaciones municipales	Se revisó la situación de los organismos que, de acuerdo con los gobiernos regionales del país, fueron adjudicatarios de fondos del 6% FNDR.
Viajes y viáticos	Viajes internacionales y viáticos de autoridades y funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>InfoLobby</li> <li>Información municipal recogida durante la revisión de DAJ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información publicada en InfoLobby entre septiembre 2018 y septiembre 2019.</li> <li>Información provista por los municipios (vía SAI).</li> </ul>	345 municipalidades	No aplica (revisión universal)

## Notas

---

<sup>i</sup> La revisión de Transparencia Activa en materia de “Personal y sus remuneraciones” analizó la información publicada por los municipios en sus sitios electrónicos -Portal de Transparencia y sistemas propios-, correspondiente a los meses de junio (Proyecto “Horas Extraordinarias”) y agosto de 2019 (proyecto “Dobles contrataciones”).

<sup>ii</sup> En el caso de las “Compras y contrataciones”, se verificó el acceso a las transacciones efectuadas vía Mercado Público, correspondiente a la actualización de información del mes de julio.

<sup>iii</sup> La revisión efectuada a la publicación de “Actos y resoluciones con efectos sobre terceros” se concentró en la tipología “Convenios”, correspondiente a los meses de noviembre y diciembre (Proyecto “Aportes Privados”) y de agosto y noviembre de 2019 (Proyecto “FNDR 6%”).

<sup>iv</sup> En las 22 municipalidades restantes no se utilizó la modalidad de usuario simulado, pues no formaron parte de las muestras con las que se trabajó en los proyectos, a partir de los criterios de inclusión (Véase Ficha Metodológica) No obstante aquello, con el objeto de tener una visión global del sector municipal a nivel del tratamiento de solicitudes de acceso a la información, en enero de 2020 se ingresaron requerimientos bajo esa modalidad, y cuyos resultados serán integrados en una futura actualización de este documento.

<sup>v</sup> Corresponde al total de solicitudes de acceso a la información cuyos plazos máximos de respuesta vencieron al momento de la elaboración del informe (excluye un total de 25, con plazo vigente).

<sup>vi</sup> A modo de referencia, durante los procesos de fiscalización DAI Municipal 2018, el 80,9% de las municipalidades del país respondió dentro del plazo legal -indistintamente de la resolución y la información provista-, y sólo un 6,1% no respondió el requerimiento. Más información disponible en [https://www.consejotransparencia.cl/category\\_fiscalizacion\\_dai/municipalidades/](https://www.consejotransparencia.cl/category_fiscalizacion_dai/municipalidades/).

<sup>vii</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE]. Corresponde a datos municipales a diciembre de 2018, y que fueron consultados en diciembre de 2019.

<sup>viii</sup> Cálculo efectuado sobre la base de datos disponible en SINIM sobre 343 municipalidades, respecto de sus ingresos percibidos, de su gasto total en personal y de su gasto en personal de planta, contrata y honorarios subtítulo 21.03. Considera un umbral legal del 42% del total de ingresos propios como disponibilidad presupuestaria para gastos en personal, un umbral del 40% del gasto en personal de planta autorizado para la contratación de personal a contrata y un umbral del 10% del gasto en personal de planta para la contratación de personas naturales a honorarios (Ley 20.922).

<sup>ix</sup> Considera un total de 319 municipalidades que informaron horas extraordinarias en el mes de junio de 2019, sobre un total de 339 que publicaron la información del personal y sus remuneraciones en el periodo respectivo.

<sup>x</sup> Esto podría explicarse puesto que las comunas que presentan gastos promedio más elevados y mayor frecuencia de pago de horas extraordinarias en relación con el total de funcionarios, no utilizan el Portal de Transparencia.

<sup>xi</sup> La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, mediante la resolución que creó el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal [FIGEM], clasificó a las comunas del país en 5 grupos, denominados Tipologías Municipales: Tipo 1, 47 municipalidades: “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo”; Tipo 2, 37 municipalidades: “comunas mayores, con desarrollo medio”; Tipo 3, 56 municipalidades: “comunas urbanas medianas, con desarrollo medio”; Tipo 4, 96 municipalidades: “comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio” y Tipo 5, 109 municipalidades: “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo”.

<sup>xii</sup> Bajo el criterio señalado, se priorizaron 134 municipalidades. Se excluyeron del análisis las Municipalidades que no respondieron la solicitud de información y que no publican decretos aprobatorios de sus tratos directos en Mercado Público.

<sup>xiii</sup> La Contraloría General de la República se ha pronunciado respecto de esto, dictaminando que los organismos deben abstenerse de recibir donaciones de privados que comprometan su imparcialidad: Contraloría General de la República (2006). Dictamen N°36.604: Modificación del plan regulador con aportes privados. [Santiago de Chile]. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/036604N06/html>

<sup>xiv</sup> Desde la entrada en vigor de los Tribunales Ambientales, solo dos municipios han ejercido la acción de reparación medioambiental: Rol D-13-2014 y Rol D-15-2015.

<sup>xv</sup> Contraloría Regional de Coquimbo. Informe final N°351/2018.

<sup>xix</sup> Corresponde a las 22 municipalidades cuyos procesos de tratamiento de solicitudes de acceso a la información no fue revisado durante la fiscalización focalizada del año 2019 al sector municipal, pues quedaron excluidas a partir de los criterios de muestreo en cada proyecto. El análisis de los 22 casos está en curso, por lo que no existen resultados disponibles a la fecha.