

A días de la entrada en vigencia:
CUMPLIMIENTO DE LAS NUEVAS NORMAS DE
TRANSPARENCIA EN MUNICIPALIDADES

Bettina Horst

Abril 2009

Libertad y Desarrollo

Síntesis resultados:

En términos generales, los 63 municipios evaluados cumplen en un 38% con los requisitos que impone la ley de acceso a la información pública a días que esta entre en vigencia. Tres municipios no cuentan con página electrónica, aspecto fundamental para poder cumplir. En el otro extremo sólo dos municipios cumplen en más de un 90% los estándares fijados.

El estudio incluye resultados por cada uno de los 14 aspectos evaluados.

El 20 de abril comienza a regir la ley sobre acceso a la información que afecta entre otros, a las municipalidades. Para efectos de conocer cuáles serán los desafíos que deberán enfrentar los municipios para el cumplimiento de esta nueva normativa legal, es que la presente investigación tiene por objeto evaluar hasta qué punto cumplen hoy los municipios con lo que en unos días más les será exigible. Se debe tener claro que la presente investigación no evalúa el cumplimiento de una normativa vigente, como ha sido el enfoque de otros trabajos desarrollados con anterioridad, sino que evaluar lo que falta por hacer para cumplir con la normativa pronta a comenzar a regir.

La ley de acceso a información pública establece exigencias tanto en materia de transparencia activa –información que debe estar disponible en forma permanente a través de medios electrónicos- como en relación a la obligatoriedad de entregar información a partir de una solicitud hecha por un tercero.

Esta investigación sólo se centró en evaluar los aspectos relativos a transparencia activa que contempla la ley de acceso a la información pública, es decir, la información que deberá estar disponible en medios electrónicos. Se evaluaron en total 14 aspectos, cada uno con igual ponderación y para cada uno de estos aspectos el puntaje máximo era 1.

A partir de las diversas exigencias establecidas en la ley de acceso a la información pública –en el anexo 1 se encuentra el texto legal que establece los requisitos-, se elaboró un listado de 14 puntos a evaluar.

A continuación se presenta un listado de los aspectos evaluados y los puntajes asignados a su cumplimiento en cada caso entre paréntesis:

1. Su estructura orgánica, organigrama (1 punto)

2. Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos (1 punto)

3. El marco normativo aplicable. Se evaluó la presencia de a lo menos las siguientes leyes:

Ley 18.883 Estatuto Administrativo de funcionarios municipales (0,3 puntos)

Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (0,3 puntos)

Decreto de Ley 3.063 Rentas Municipales (0,3 puntos)

Otras (0,1 punto)

4. La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.

Listado de personal: Planta, Contrata, Honorarios (0,5 puntos)

Listado de remuneraciones: Planta, Contrata, Honorarios (0,5 puntos)

5. Contrataciones para la provisión y adquisición de bienes y servicios

Vínculo al Portal de Chile Compra (0,5 puntos)

Listado de contrataciones, adjudicaciones, etc. (0,5 puntos)

6. Transferencia de fondos municipales a personas jurídicas o naturales.

Registro que exige la ley N° 19.862 en relación a personas receptoras de fondos públicos (0,5 puntos)¹

Listado de transferencias (0,5 puntos)

7. Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros

Decretos (0,5 puntos)

Ordenanzas (0,5 puntos)

8. Mecanismos de participación Ciudadana: Ordenanza respectiva (0,5 puntos)

Reglamento Interno del Municipio (0,5 puntos)

9. Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el municipio (1 punto)

10. El diseño, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución.

Diseño de programas/ criterios de selección (0,33 puntos)

Monto de los subsidios (0,33 puntos)

Listado de Beneficiarios (0,33 puntos)

11. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución.

Presupuesto 2009 (0,5 puntos)

Ejecución Presupuestaria 2008 (0,5 puntos)

12. Los resultados de las auditorias al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.

Auditorias (0,5 puntos)

Aclaraciones (0,5 puntos)

¹ En este caso, la ley se interpretó en cuanto a que no exigía un vínculo al portal relativa al registro de transferencias, www.registros18962.cl. Cabe hacer presente que el reglamento de la ley de acceso a la información pública aún no se ha publicado.

13. Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica (1 punto).

14. Las actas del concejo una vez aprobadas:

Asistencia a la sesión (0,33 puntos)

Acuerdos adoptados en ella (0,33 puntos)

Votación (0,33 puntos)

Se debe tener presente que la mayoría de estos antecedentes ya se les exige a los municipios desde el año 2005 tenerlos a disposición del público en la oficina de partes y en algunos casos también en su página web, a partir de la entrada en vigencia de la ley de rentas municipales II. No obstante ello, en trabajos realizados con anterioridad por Libertad y Desarrollo, se constató que en la mayoría de los casos los municipios no cumplían.

Ahora el objetivo es conocer cuánto les falta a los municipios por cumplir con esta nueva normativa, que esta pronta a regir.

El presente trabajo cubre a 63 municipios. Considera a la totalidad de municipios de más de 100.000 habitantes o que sean capitales regionales o que formen parte de la provincia de Santiago. Ello corresponde al 66,5% de la población del país y para el año 2007 fueron responsables de la administración del 67% de los recursos municipales, esto es, unos \$1.137 millones. En el anexo 2 se encuentra el listado de los municipios que fueron considerados en este estudio.

Resultados

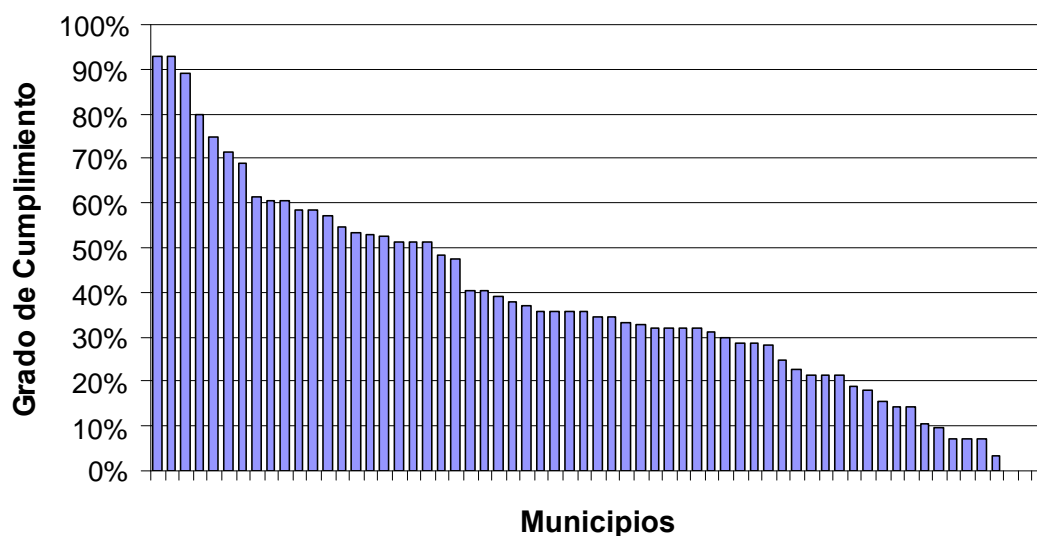
En términos generales, los 63 municipios evaluados cumplen en un 38% con los requisitos que impone la ley de acceso a la información pública a días que esta entre en vigencia. Tres municipios no cuentan con página electrónica, aspecto fundamental para poder cumplir. En el otro extremo sólo dos municipios cumplen

en más de un 90% los estándares fijados. En el gráfico 1 se presentan los resultados globales para la totalidad de los municipios analizados.

Cabe hacer presente que en a lo menos unas siete páginas electrónicas se indicaba que la página estaba siendo modificada, en alguno casos haciendo alusión a la entrada en vigencia de la nueva normativa en materia de transparencia activa. En 3 casos se observó que los municipios si bien tenían una página diseñada para la entrega de información, ella no estaba disponible. En estos casos es de esperarse que en el corto plazo los municipios tengan un mayor grado de cumplimiento de la normativa una vez que esta comience a regir.

Gráfico 1

Porcentaje de Cumplimiento por Municipio



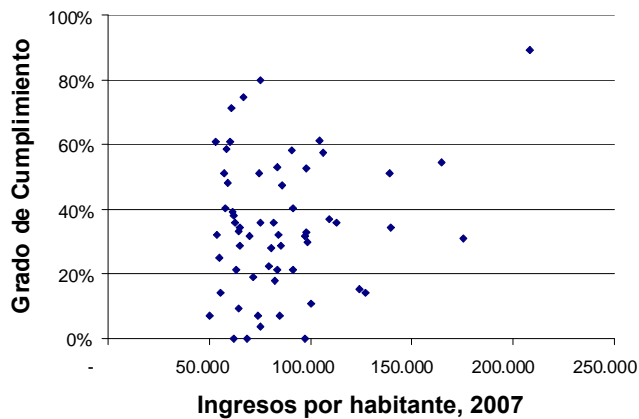
En la discusión pública en forma reiterada se ha planteado que el cumplimiento de este tipo de normativas es inalcanzable para muchos municipios producto de la falta de recursos presupuestarios para ello. Pero **al analizar el grado de cumplimiento y los recursos municipales disponibles por habitante se observa que municipios con similares recursos muestran grados de cumplimiento muy diferentes** (ver gráfico 2)². Asimismo, **municipios con mayores recursos, tienen un grado de cumplimiento**

² Para efectos de poder entregar gráficamente mejor la información, se eliminó las 4 comunas de mayores ingresos por habitantes.

inferior a la de otros municipios de menores ingresos. En consecuencia, a priori pareciera ser que las restricciones presupuestarias no serían la causa del no cumplimiento de la norma.

Gráfico 2

Grado de Cumplimiento e Ingresos por habitante, 2007.



Resultados por área

En cuanto a los resultados por área se observa que la que presenta el menor grado de cumplimiento se observa en las auditorías al ejercicio presupuestario. En este caso sólo un municipio entrega esta información. Luego le sigue la información relativa a subsidios, donde sólo 5 municipios entregan la totalidad de la información, es decir, criterios de selección, mecanismo de postulación y listado de beneficiarios. En este caso prácticamente la mayoría de los municipios la información que se entregaba era relativa a los subsidios otorgados por el gobierno central, pero canalizados por los municipios, tales como el subsidio de agua potable, el subsidio único familiar, entre otros. Los 31 municipios que cumplen sólo parcialmente con la entrega de esta información se debió principalmente al hecho que no entregan información respecto de quienes habían recibido el subsidio.

Cuadro 1

Cumplimiento de normas de transparencia activa

| | Cumple | No Cumple | Cumple Parcialmente |
|------------------------------------|--------|-----------|---------------------|
| 1. Estructura orgánica | 31 | 29 | |
| 2. Facultades | 35 | 25 | |
| 3. Marco Normativo | 10 | 40 | 10 |
| 4. Listado Personal | 8 | 49 | 3 |
| 5. Contrataciones | 8 | 33 | 19 |
| 6. Transferencias de Fondos | 6 | 54 | |
| 7. Ordenanzas y Decretos | 15 | 13 | 32 |
| 8. Ordenanzas Específicas | | | |
| Participación Ciudadana | 24 | 36 | |
| Reglamento Interno | 17 | 43 | |
| 9. Trámites y requisitos servicios | 53 | 7 | |
| 10. Subsidios | 5 | 24 | 31 |
| 11. Presupuesto | 15 | 30 | 15 |
| 12. Auditorías | 1 | 59 | |
| 13. Otras entidades relacionadas | 41 | 19 | |
| 14. Actas del Concejo | 27 | 30 | 3 |

El tercer peor aspecto evaluado dice relación con la **transferencia de fondos a personas naturales o jurídicas**. En este caso sólo 6 municipios entregan un listado con información relativa a las transferencias de recursos que se hace a distintas personas.

El cuarto aspecto peor evaluado es relativo a la **información disponible sobre el personal del municipio, tanto de planta, a contrata y a honorarios**. Sólo 8 municipios entregan la información en forma completa, 3 sólo cumplen parcialmente, mientras que 49 municipios no entregan ningún tipo de información relacionada con el tema. En el caso de los municipios que sólo cumplen parcialmente, ello se debió a que la información relativa a sueldos u honorarios no se encontraba completa.

De igual forma **sólo 8 municipios entregan información completa en cuento a la información disponible en materia de contrataciones. 33 municipios no entregan ningún tipo de información, mientras que 19 municipios informan sólo parcialmente.** Ello se debe principalmente a que los municipios contaban con un vínculo a la página electrónica de Chile Compra, pero no entregaban un listado propio de las contrataciones hechas por el municipio.

Otros resultados

En materia de estructura orgánica y facultades de las distintas unidades al interior del municipio se observa un grado de cumplimiento de más del 50% de los municipios.

En cuanto al marco normativo que rige a los municipios, sólo un 16% de los municipios cumple con informar de las distintas leyes que la rigen. Los municipios que cumplen parcialmente se debe a que sólo cuentan con algunas de las leyes más relevantes para el sector.

En materia de ordenanzas y decretos se registra un grado de cumplimiento inferior al 25%. No obstante ello, llamó la atención que un número importante de municipios si bien informaban respecto de sus ordenanzas no entregaban información relativa a los decretos emitidos. Ello en gran medida llevó a que 32 municipios cumplan sólo parcialmente con este requisito.

El importante grado de cumplimiento en cuanto a la entrega de información sobre trámites que deben hacerse en los municipios y servicios que entrega, es probable que se pueda atribuir a una iniciativa desarrollada desde hace años por el gobierno central denominada “trámite municipal” y que apunta a entregar información sobre los más diversos trámites que se deben hacer y servicios que entregan. Es decir, en este aspecto los municipios en gran medida ya contaban con esta información.

En cuanto a la información disponible relativo a las entidades relacionadas con los municipios, si bien se observó que 41 municipios entregaban dicha información, en

muchos casos la información relativa a los decretos y normativa que ampara dicha relación era más bien débil la información que se encontró.

En materia de presupuesto, sólo 15 municipios cuentan con la información completa, mientras que 30 municipios no la entregan o bien entregan información obsoleta, por ejemplo, del año 2004. Los 15 municipios que sólo cumplen parcialmente con este aspecto se debe mayoritariamente a que si bien entregan el presupuesto para el año en curso no informaban de la ejecución presupuestaria del año anterior.

Por último, las actas del consejo estaban disponibles para el caso de 26 municipios, pero llama la atención el rezago con el que se publican. A lo menos la mitad correspondía a sesiones de consejo de los meses de diciembre o enero.

Anexo 1
Ley de acceso a la información pública

TÍTULO III
DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA

(...)

Artículo 7°.- Los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 2°, deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes:

- a) Su estructura orgánica.
- b) Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
- c) El marco normativo que les sea aplicable.
- d) La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.
- e) Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.
- f) Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios.

g) Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.

h) Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.

i) El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución.

No se incluirán en estos antecedentes los datos sensibles, esto es, los datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual.

j) Los mecanismos de participación ciudadana, en su caso.

k) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año.

l) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.

m) Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.

La información anterior deberá incorporarse en los sitios electrónicos en forma completa y actualizada, y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito. Aquellos órganos y servicios que no cuenten con

sitios electrónicos propios, mantendrán esta información en el medio electrónico del ministerio del cual dependen o se relacionen con el Ejecutivo, sin perjuicio de lo cual serán responsables de preparar la automatización, presentación y contenido de la información que les corresponda.

En el caso de la información indicada en la letra e) anterior, tratándose de adquisiciones y contrataciones sometidas al Sistema de Compras Públicas, cada institución incluirá, en su medio electrónico institucional, un vínculo al portal de compras públicas, a través del cual deberá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo servicio u organismo. Las contrataciones no sometidas a dicho Sistema deberán incorporarse a un registro separado, al cual también deberá accederse desde el sitio electrónico institucional.

En el caso de la información indicada en la letra f) anterior, tratándose de transferencias reguladas por la ley N° 19.862, cada institución incluirá, en su sitio electrónico institucional, los registros a que obliga dicha ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 9° de la misma norma legal. Las transferencias no regidas por dicha ley deberán incorporarse a un registro separado, al cual también deberá accederse desde el sitio electrónico institucional.

(...)

TÍTULO VII DISPOSICIONES TRANSITORIAS

(...)

ARTÍCULO CUARTO.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2002, del Ministerio del Interior:

1. Agrégase el siguiente inciso final al artículo 12:

“Todas estas resoluciones estarán a disposición del público y deberán ser publicadas en los sistemas electrónicos o digitales de que disponga la municipalidad.”.

2. Agrégase el siguiente inciso final al artículo 84:

“Las actas del concejo se harán públicas una vez aprobadas, y contendrán, a lo menos, la asistencia a la sesión, los acuerdos adoptados en ella y la forma como fueron votadas. La publicación se hará mediante los sistemas electrónicos o digitales que disponga la municipalidad.”.

(...)

Anexo 2

Comunas cubiertas por el estudio

| Región | Comuna |
|--------------------|---------------------|
| Arica y Parinacota | ARICA |
| Tarapaca | IQUIQUE |
| Antofagasta | ANTOFAGASTA |
| Antofagasta | CALAMA |
| Atacama | COPIAPÓ |
| Coquimbo | LA SERENA |
| Coquimbo | COQUIMBO |
| Coquimbo | OVALLE |
| Valparaíso | VALPARAÍSO |
| Valparaíso | QUILPUÉ |
| Valparaíso | VILLA ALEMANA |
| Valparaíso | VIÑA DEL MAR |
| O'Higgins | RANCAGUA |
| Maule | TALCA |
| Maule | CURICÓ |
| Bio Bio | CONCEPCIÓN |
| Bio Bio | CORONEL |
| Bio Bio | CHIGUAYANTE |
| Bio Bio | TALCAHUANO |
| Bio Bio | LOS ANGELES |
| Bio Bio | CHILLÁN |
| Araucanía | TEMUCO |
| Los Ríos | VALDIVIA |
| Los Lagos | PUERTO MONTT |
| Los Lagos | OSORNO |
| Aysen | COYHAIQUE |
| Magallanes | PUNTA ARENAS |
| Metropolitana | SANTIAGO |
| Metropolitana | CERRILLOS |
| Metropolitana | CERRO NAVIA |
| Metropolitana | CONCHALÍ |
| Metropolitana | EL BOSQUE |
| Metropolitana | ESTACIÓN CENTRAL |
| Metropolitana | HUECHURABA |
| Metropolitana | INDEPENDENCIA |
| Metropolitana | LA CISTERNA |
| Metropolitana | LA FLORIDA |
| Metropolitana | LA GRANJA |
| Metropolitana | LA PINTANA |
| Metropolitana | LA REINA |
| Metropolitana | LAS CONDES |
| Metropolitana | LO BARNECHEA |
| Metropolitana | LO ESPEJO |
| Metropolitana | LO PRADO |
| Metropolitana | MACUL |
| Metropolitana | MAIPÚ |
| Metropolitana | ÑUÑO A |
| Metropolitana | PEDRO AGUIRRE CERDA |
| Metropolitana | PEÑALOLÉN |
| Metropolitana | PROVIDENCIA |
| Metropolitana | PUDAHUEL |

| | |
|---------------|---------------|
| Metropolitana | QUILICURA |
| Metropolitana | QUINTA NORMAL |
| Metropolitana | RECOLETA |
| Metropolitana | RENCA |
| Metropolitana | SAN JOAQUÍN |
| Metropolitana | SAN MIGUEL |
| Metropolitana | SAN RAMÓN |
| Metropolitana | VITACURA |
| Metropolitana | PUENTE ALTO |
| Metropolitana | COLINA |
| Metropolitana | SAN BERNARDO |
| Metropolitana | MELIPILLA |