

Análisis de la institucionalidad de la transparencia en Chile y los desafíos futuros de la transparencia y el acceso a la información pública.

Daniel Pefaur Dendal

Director de Estudios (s) del Consejo para la Transparencia

Agosto 2023

CONTEXTO Y FUNDAMENTOS DE LA TRANSPARENCIA



CRISIS DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

- Profunda crisis de confianza social y política.
- Percepción de bajos niveles de integridad y transparencia en el ejercicio de la función pública
- Aumento de casos de corrupción que se han ido develando.
- Corrupción que peligrosamente se ha ido generalizando en algunas de nuestras instituciones, introduciendo una sensación de desconfianza en la opinión de la ciudadanía respecto de las instituciones públicas.

PERCEPCIÓN DEL ESTADO

- Sólo un 25% de los latinoamericanos dice tener satisfacción con la democracia (Latinobarómetro 2021).
- El 57% percibe que la corrupción ha aumentado el último año (Latinobarómetro 2021).
- 27% de los chilenos confía en el sector privado y el 24% en el sector público (Estudio Nacional de Transparencia 2020)

73% de los chilenos percibe que en el último año aumentó la corrupción

(Latinobarómetro 2020)

8 de cada 10 chilenos piensa que las instituciones públicas son corruptas.

(Estudio Nacional de Transparencia 2020)

8 de cada 10 personas percibe a las instituciones públicas como lejanas

(Estudio Nacional de Transparencia 2019)

Chile estancado en el lugar 27° en el ranking de Transparencia Internacional, El 2016 descendió Chile ha descendido 4 puestos.

(Transparencia Internacional 2019)

BENEFICIOS QUE SUPONE LA TRANSPARENCIA:

Hace más difícil la Corrupción

Posibilita el Control Social y al Rendición de Cuentas

Mejora la eficiencia de la gestión pública

Fortalece la Participación Ciudadana

Funciona como Derecho Llave

LA TRANSPARENCIA AYUDA A UNA MEJOR PERCEPCIÓN DE CONFIANZA EN LO PÚBLICO



EL CONOCIMIENTO DE LA LEY Y LA EXPERIENCIA EXITOSA DEL USO DEL  DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN*:

AUMENTA LA CONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO

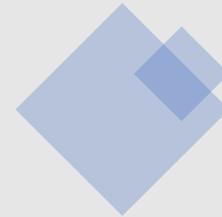
AUMENTA LA CONFIANZA EN LA INFORMACIÓN PÚBLICA

DISMINUYE LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS

MEJORA LA CONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO CUANDO LAS PERSONAS CONSIDERAN QUE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ES ÚTIL, FÁCIL Y RÁPIDO

* Diferencias estadísticamente significativas en Test de comparación de medias t $p < 0,05$ (Estudios Nacionales de Transparencia, CPLT)

TRANSPARENCIA: DERECHO FUNDAMENTAL Y TENDENCIA INTERNACIONAL



El Acceso a la Información como Derecho Fundamental

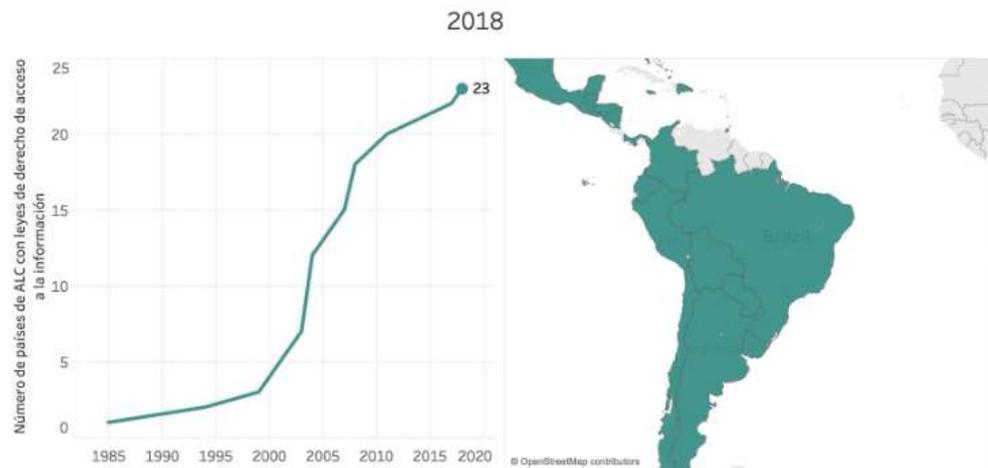
Reconocimiento formal: El acceso información ha sido reconocido y garantizado en el derecho internacional como un derecho humano fundamental (Mendel, 2009):

- Declaración Universal de los DD.HH. (Artículo 19).
- Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 19).
- Convención Americana sobre los DD.HH. (Artículo 13).
- Carta Africana de DD.HH. y de los Pueblos (Artículo 9).
- Convención Europea Sobre los DDHH (Artículo 10).



TRANSPARENCIA: LLEGÓ PARA QUEDARSE SURGIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

A 2018, 23 países de ALC tienen leyes de derecho de acceso a la información.



Fuente: Global Right to Information Rating <https://www.rti-rating.org/country-data/>



Fuente: Global Right to Information Rating

19

Países con reconocimiento constitucional del DAI en América Latina

Fuente: Unesco

18

Países de América adheridos a OGP

Fuente: OGP

18

Países de Iberoamérica miembros de la Red de Transparencia y Acceso a la Información RTA

Fuente: RTA

TRANSPARENCIA EN CHILE



Gobierno
Transparente

El camino de la Transparencia en Chile: Crisis y Consensos



LEY DE TRANSPARENCIA N° 20.285

Esta Ley fue dictada en 2008 y entró en vigencia el 20 de abril de 2009.



Transparencia Activa
Ley de Transparencia

Subsecretaría de Salud Pública

TRANSPARENCIA
ACTIVA
(TA)



Solicitud de información
Ley de Transparencia

SOLICITUDES DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN
(SAI)



consejo para la
Transparencia

CONSEJO PARA LA
TRANSPARENCIA



consejo para la
Transparencia

EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA: PILAR DEL SISTEMA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN CHILENO

COMPOSICIÓN Y DESIGNACIÓN:

- Está integrado por 4 consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado (2/3 miembros en ejercicio).
- Duran 6 años en el cargo, siendo reemplazados por parcialidades cada 3 años.
- Presidencia es rotativa cada 18 meses y orden es decidido por los propios Consejeros
- Su eventual remoción antes de este período debe ser decidida por la Corte Suprema.



ATRIBUCIONES:

- Resolución de casos.
- Facultades normativas.
- Promoción y capacitación.
- Fiscalización.
- Facultades sancionadoras.

SUJETOS OBLIGADOS

Más de 1.106 instituciones públicas son sujetos obligados de la Ley de Transparencia.

- **Gobierno Central:** Ministerios; Servicios Públicos; Municipios; Hospitales Autónomos; Servicios de Salud; Fundaciones Públicas.
- Municipalidades y Corporaciones Municipales.
- Universidades Estatales.
- Empresas públicas, sólo respecto a Transparencia Activa.
- Partidos Políticos, instancia de reclamos por faltas en Transparencia Activa. Respecto a DAI, es sólo para militantes del Partido, la reclamación es ante el Tribunal Supremo del mismo y en segunda instancia ante el SERVEL.

El Consejo para la Transparencia **no tiene facultades sobre los organismos autónomos:** Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General, Banco Central, Tribunal Constitucional, Ministerio Público y Tribunal Electoral.

¿QUÉ INFORMACIÓN ES PÚBLICA?

(Art. 5° y 10° de la Ley de Transparencia)

1. Actos/resoluciones de la Administración Pública (AP)

- + sus fundamentos;
- + documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial;
- + procedimientos que se utilicen para su dictación.

2. La información elaborada con presupuesto público.

3. Toda otra información que obre en poder de la Administración Pública, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento. p. ej.:

- Actas
- Acuerdos
- Expedientes
- Contratos

CAUSALES DE RESERVA

Contenidas en el inciso segundo del artículo 8vo de la Constitución.

La **Ley de Transparencia** se limita a reproducir estas causales en su art. 21.

Cuando su eventual publicidad afecte:

1. El debido cumplimiento de las funciones del órgano

❖ Causal más utilizada.

❖ No da derecho a reclamo de ilegalidad.

2. Los derechos de las personas

3. La seguridad de la Nación

4. El interés nacional

5. Las demás que fije una LQC (mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio).

¿Se puede cobrar por la información pública?

Principio de gratuidad (Art. 11 letra k, LT)

Costos directos de reproducción (Art. 18 LT)

Las herramientas de la Transparencia y la Rendición de Cuentas



Portal
Transparencia



consejo para la
Transparencia

Info
Lobby



InfoProbidad

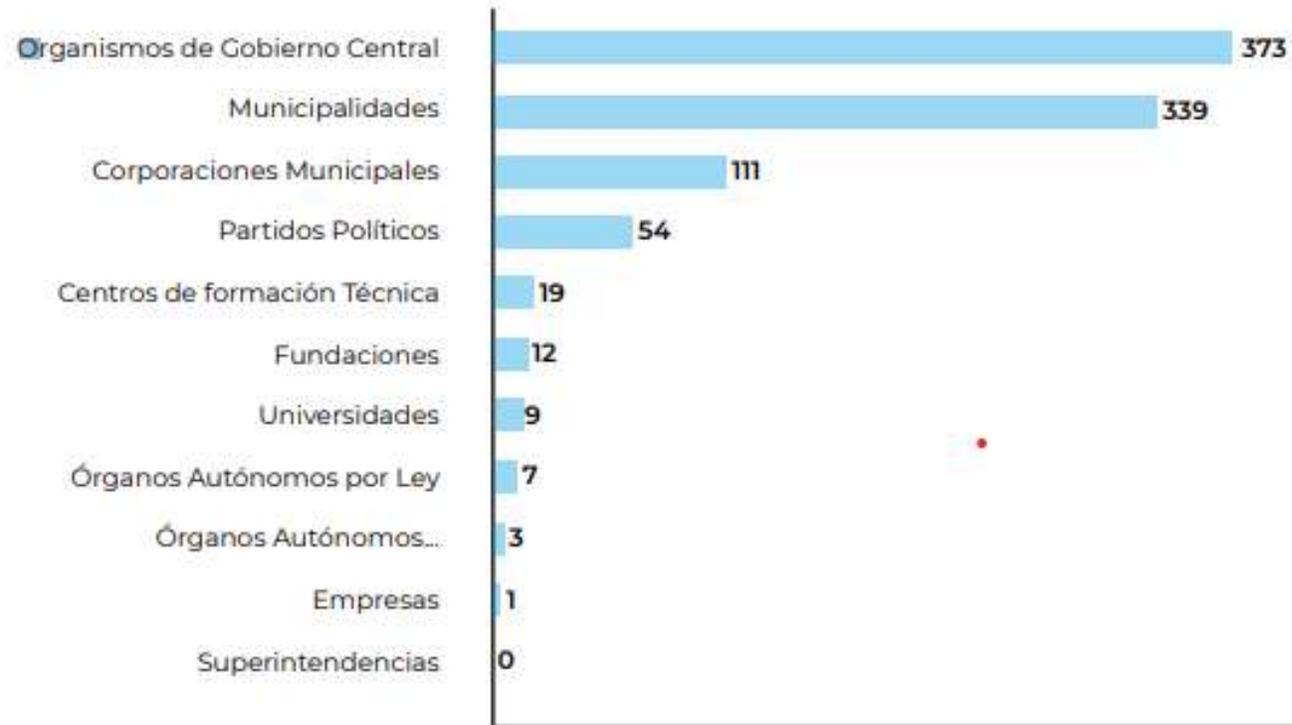


IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN CHILE



SOLICITUDES DE ACCESO A INFORMACIÓN

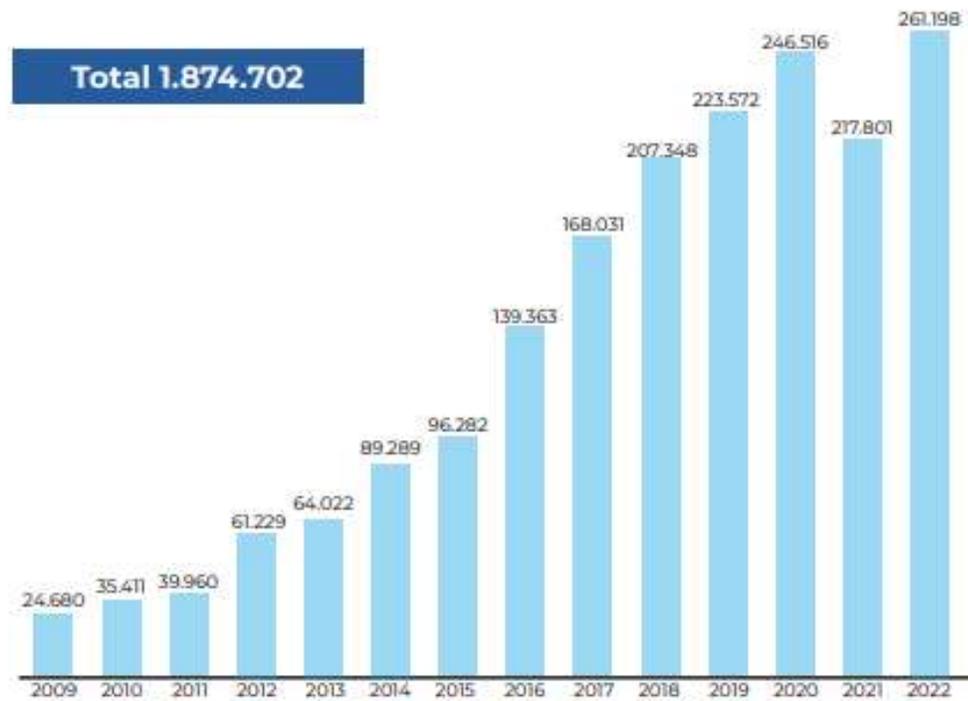
Número total de Organismos de la Administración del Estado incorporados al Portal de Transparencia del Estado de Chile
Período: 2013-Diciembre 2022



Fuente: Portal de Transparencia/Informes de Operación.

SOLICITUDES DE ACCESO A INFORMACIÓN

Solicitudes de Acceso a Información
(2009-2022)



Total 1.874.702

Fuente: Portal de Transparencia del Estado de Chile

1.705.064 a través
del Portal de
Transparencia,
desde el 2013

614.745 a
Municipios

SOLICITUDES DE ACCESO A INFORMACIÓN HISTÓRICO 2013 - 2022

- **Ranking histórico de Solicitudes de Acceso a la Información ingresadas al Portal de Transparencia, por municipio:**

Organismo	Solicitudes
Municipalidad de Antofagasta	12.420
Municipalidad de Santiago	11.984
Municipalidad de Maipú	8.992
Municipalidad de Las Condes	8.974
Municipalidad de Providencia	7.935
Municipalidad de Quilicura	6.379
Municipalidad de Concepción	5.877
Municipalidad de Recoleta	5.638
Municipalidad de Coquimbo	5.263
Municipalidad de Valparaíso	5.250

SOLICITUDES DE ACCESO A INFORMACIÓN MUNICIPALIDADES

Solicitudes de Acceso a Infomración a Municipalidades por año



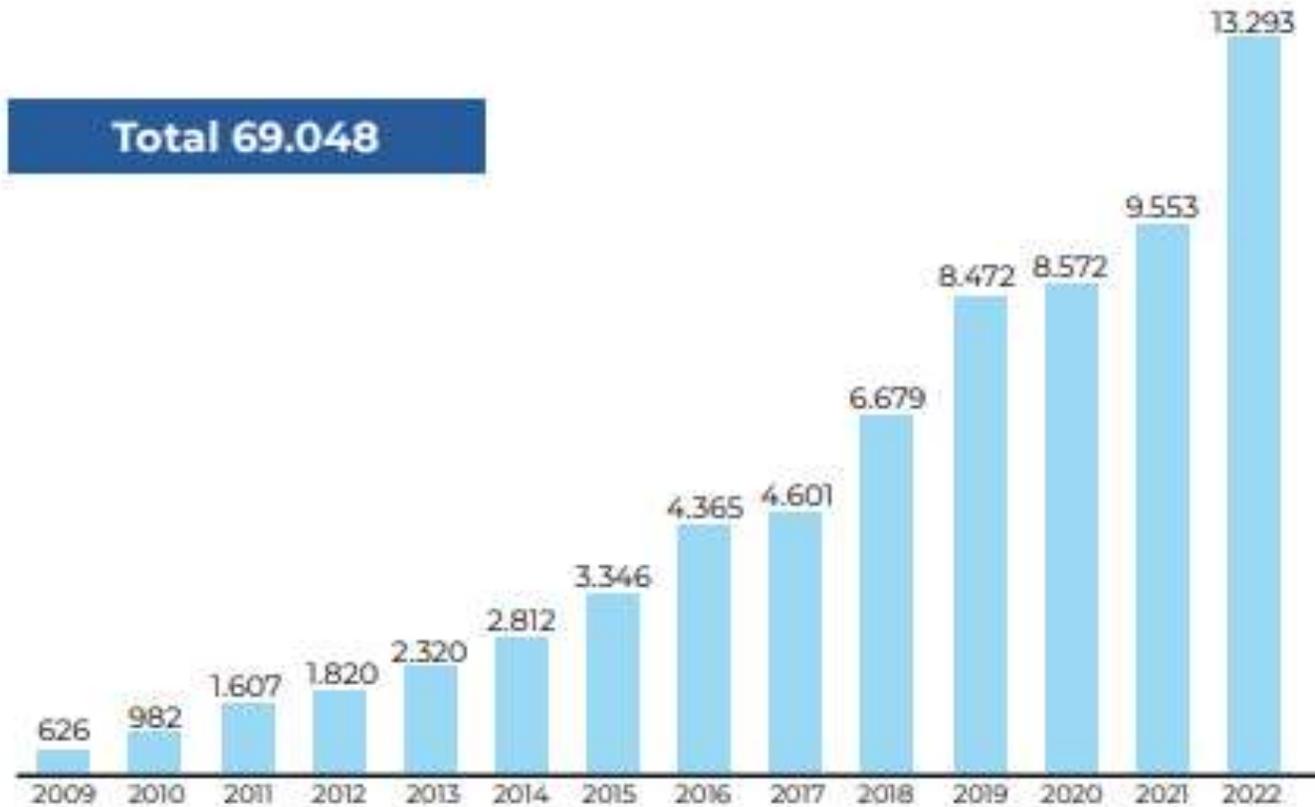
TOTAL
614.745

SOLICITUDES DE ACCESO A INFORMACIÓN REGIÓN ANTOGAFASTA HISTÓRICO 2013 - 2023

Instituciones	N° SAI total
Municipalidad de Antofagasta	13.050
Municipalidad de Calama	2.432
SEREMI de Salud de Antofagasta	2.334
Servicio de Salud Antofagasta	2.135
Municipalidad de Taltal	1.559
Municipalidad de Tocopilla	1.450
Municipalidad de Mejillones	1.207
Municipalidad de San Pedro de Atacama	1.174
SERVIU Región de Antofagasta	1.151
Gobierno Regional de Antofagasta	1.111

RECLAMOS Y AMPAROS ANTE EL CPLT

N° de casos ingresados al CPLT
(2009-2022)



- 76.854 a julio 2023
- 7.807 en 2023
- 24.159 a municipios

RECLAMOS Y AMPAROS ANTE EL CPLT

Grupo de Instituciones

*Se incluye casos con desestimación, sarc,
inadmisibilidad y decisión de fondo

ÓRGANOS CENTRALES	48.444
MUNICIPALIDADES	24.159
CORPORACIONES MUNICIPALES	1.235
ÓRGANOS AUTÓNOMOS	988
UNIVERSIDADES	984
EMPRESAS PÚBLICAS	326
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES	306
OTROS ORGANISMOS	169
PARTIDOS POLÍTICOS	140
FUNDACIONES	103

Instituciones con casos

*Se incluye casos con desestimación, sarc,
inadmisibilidad y decisión de fondo

SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES	7.632
CARABINEROS DE CHILE	1.743
SUBSECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA	1.695
SERVICIO DE REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIONES	1.529
POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE	1.108
EJÉRCITO DE CHILE	926
SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR	895
GENDARMERÍA DE CHILE	890
SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS	741

Instituciones con casos

*Se incluye casos con desestimación, sarc,
inadmisibilidad y decisión de fondo

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	568
MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES	477
MUNICIPALIDAD DE MAIPÚ	420
MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO	384
MUNICIPALIDAD DE NAVIDAD	359
MUNICIPALIDAD DE QUILICURA	341
MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA	303
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA	299
MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR	287

RECLAMOS Y AMPAROS ANTE EL CPLT MUNICIPALIDADES

Amparos y Reclamos - Municipalidades por año



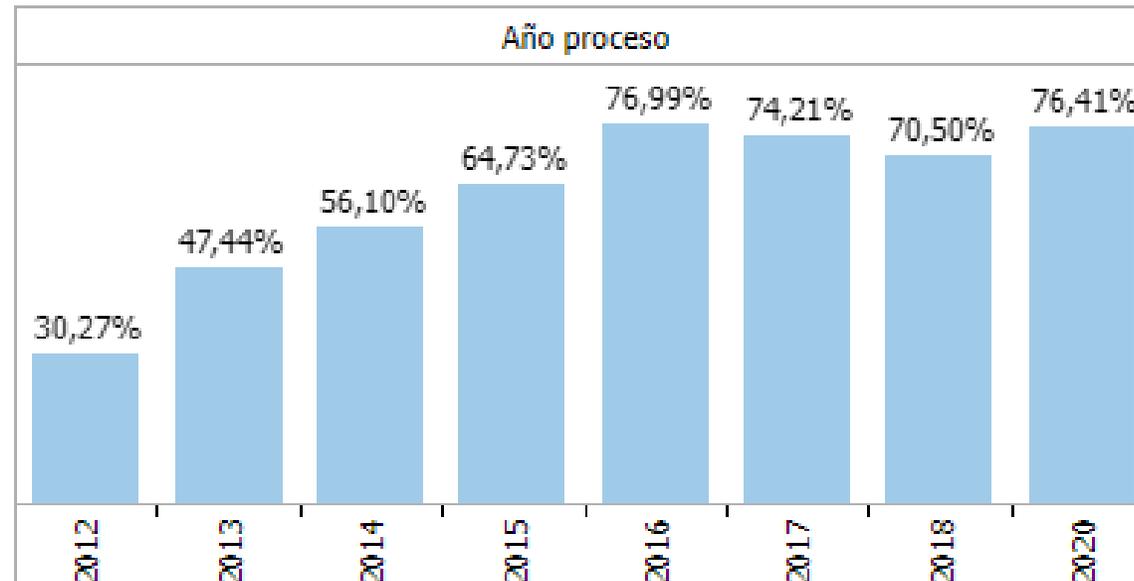
TOTAL
24.159

RECLAMOS Y AMPAROS

REGIÓN ANTOFAGASTA HISTÓRICO 2009 - 2023

Instituciones	N° total casos
MUNICIPALIDAD DE ANTOFAGASTA	293
SERVICIO DE SALUD ANTOFAGASTA	174
HOSPITAL REGIONAL ANTOFAGASTA DR. LEONARDO GUZMÁN	108
SEREMI DE SALUD REGIÓN DE ANTOFAGASTA	97
MUNICIPALIDAD DE CALAMA	94
SEREMI DE BIENES NACIONALES REGIÓN DE ANTOFAGASTA	85
MUNICIPALIDAD DE TALTAL	80
CORPORACIÓN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIAL DE CALAMA	60
MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE ATACAMA	50
CORPORACIÓN MUNICIPAL DE DESARROLLO SOCIAL DE ANTOFAGASTA	46

% de cumplimiento de fiscalizaciones en Transparencia
Activa
Promedio Municipios a nivel nacional

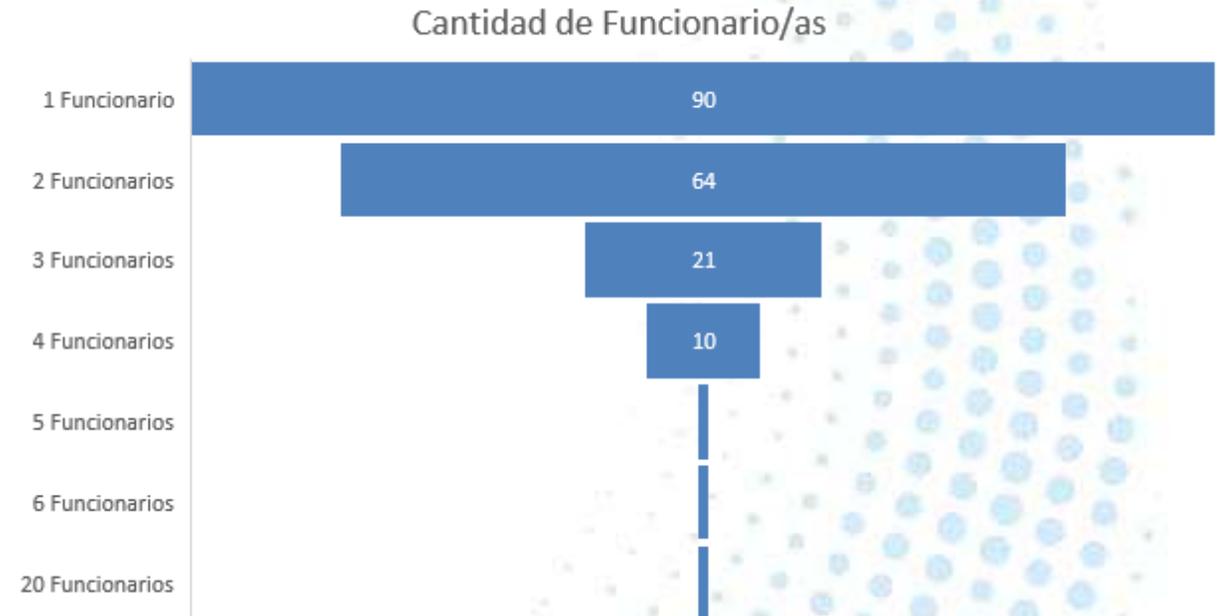


GESTIÓN DE TRANSPARENCIA AL INTERIOR DE LOS MUNICIPIOS*

La función de transparencia está instalada en los municipios, puesto que todas las municipalidades tienen funcionarios destinados a cumplir con las obligaciones que establece la Ley de Transparencia.

No obstante, en la mayoría de los municipios, esta instalación aun es precaria o insuficiente, puesto que en casi la mitad (47.8%), solo existe un funcionario para esta labor. Solo en un 34% de los municipios, existen 2 funcionarios para esta labor y en un 11% de estas instituciones 3 personas se encargan de esta función.

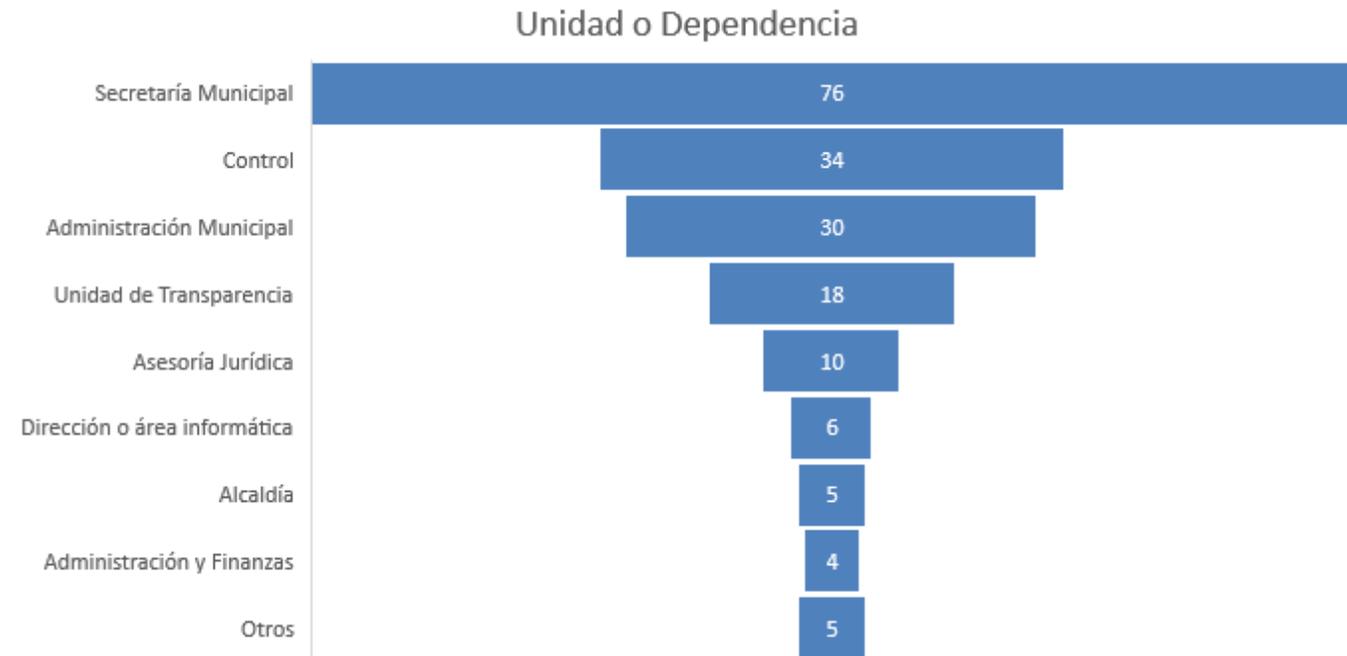
Además, las labores asociadas al cumplimiento de la Ley de Transparencia no tienen exclusividad, es decir, en la gran mayoría de los municipios (81%), los funcionarios de Transparencia tienen asignado el cumplimiento de otras funciones adicionales, las que además son de muy variada naturaleza.



*En base a respuestas de municipios que responden Oficio N°14.940 del 2022 que solicita información respecto a los Enlaces de transparencia.

GESTIÓN DE TRANSPARENCIA AL INTERIOR DE LOS MUNICIPIOS*

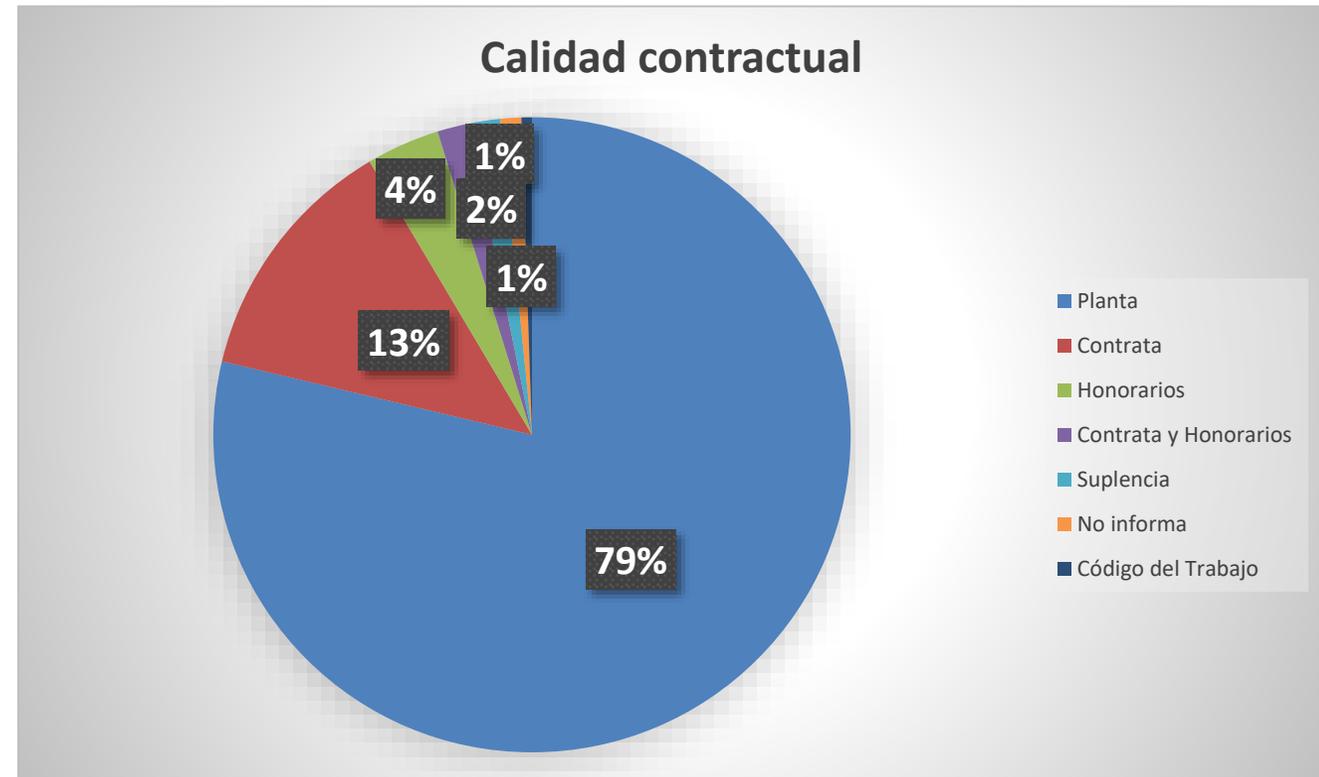
- En el 40% de los casos, correspondiente a 76 municipios, la dependencia de los funcionarios encargados de Transparencia es la Secretaría Municipal.
- En el 18% de los municipios, dependen de la Dirección o Unidad de Control (34) y en un 16% (30 municipios) la dependencia es de la Administración Municipal.
- En un 9.5% de los municipios (18), se señala que se depende de una oficina o unidad de Transparencia. De estas:
 - 8 dependen de la Secretaría Municipal.
 - 3 de la Administración Municipal.
 - 2 de Control.
 - 1 de Asesoría Jurídica.
- En un 5% de Asesoría Jurídica (10), y el resto se divide en área informática, Alcaldía, Administración y finanzas, SECPLA, DIDECO, Dirección Jurídica y Comunicaciones.



La función de transparencia en los municipios no está estandarizada y además se ha instalado en los municipios acomodándose a su particular realidad institucional. Esto último también se puede inferir, toda vez que la dependencia de los funcionarios dedicados a funciones vinculadas con el cumplimiento de la ley de transparencia es muy variada.

GESTIÓN DE TRANSPARENCIA AL INTERIOR DE LOS MUNICIPIOS*

Finalmente, ya sea porque los funcionarios tienen asociadas otras funciones o porque la propia función de transparencia está instalada en los municipios, se puede observar que en la mayoría de los municipios la calidad jurídica contractual en la que se desempeña el o los funcionarios vinculados con el cumplimiento de la ley de transparencia dentro de la municipalidad, son de planta o a contrata (92% entre ambas modalidades), lo que de alguna manera podría ayudar a otorgar cierta estabilidad y continuidad a la función de transparencia.



TRANSPARENCIA: BENEFICIOS Y VIRTUDES



LA CIUDADANÍA ES
CADA VEZ MÁS
CONCIENTE DE SU
DERECHO

Si en el año 2009, sólo 78% de las personas creía que todas las personas tenían derecho a acceder a la información de los organismos públicos; en 2019, ese porcentaje **subió a un 93%**.

LA CIUDADANÍA
LA EXIGE

En Chile, el **86%** de los ciudadanos considera que la transparencia es necesaria

HA SIDO ÚTIL EN
LA PRÁCTICA

Muchas irregularidades se han identificado por medio del uso de la Ley de Transparencia. Uso investigativo o periodístico.

SU USO ES
CADA VEZ MÁS
INTENSIVO

En más **1.700.000** oportunidades, un ciudadano ha solicitado información a un organismo público. ¿Quiénes piden información? Mujeres, más de 60 años, MSE Medio-Bajo, que no conocen la Ley de Transparencia.

LA CIUDADANÍA
ESTÁ CADA VEZ
MÁS DISPUESTA A
EXIGIR SU DERECHO

Más de **76.000** veces ciudadanos, que no han recibido respuesta o quedaron disconformes con ésta, han acudido ante el Consejo para la Transparencia a estampar su reclamo y hacer valer su derecho ¿Quiénes reclaman? Hombres, Educación Universitaria o Post Grado.

TRANSPARENCIA: OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES



ELITIZACIÓN

Brechas de género, nivel socioeconómico y nivel educacional

COSTOS INSTITUCIONALES

Recursos humanos, gestión de la información, carga de trabajo

BARRERAS

Omisiones o fallas, páginas caídas, persona encargada no está disponible

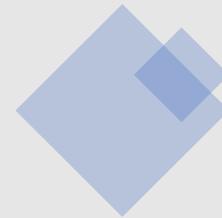
FALTA DE LENGUAJE CLARO

Información dispersa, no es comprensible, oportuna, actualizada y pertinente.

ADAPTACIÓN A LA REALIDAD LOCAL

Considerar las dificultades de municipios con capacidades y culturas organizacionales diversas y realidades disimiles

DESAFÍOS



DESAFÍOS PARA LA TRANSPARENCIA Y EL DAI



Sistema de Transparencia, Probidad y Anticorrupción: Existen muchas leyes sobre transparencia, anticorrupción y probidad, independientes unas de otras y sin una articulación clara e integral. En este contexto, surge un desafío que dice directa relación con el establecimiento de un Sistema de Transparencia capaz de coordinar y vincular las diversas normas existentes en Chile y que son afines a la transparencia.

Ampliación de los Sujetos Obligados: estandarizar, equiparar y fortalecer las obligaciones en materia de transparencia a todo el sector público, ampliando los sujetos obligados, incorporando al Poder Legislativo, Judicial y a los órganos con autonomía constitucional,.

Transparencia en privados: Al no existir obligaciones legales que las exijan, solo se ha podido avanzar por el camino de las buenas prácticas, cuestión que viene a mostrar un buen espacio de desarrollo para las políticas de transparencia, publicidad y acceso a la información en Chile.

Ponderación entre DAI y PDP: una nueva Ley de Protección de Datos Personales, es sin duda, un avance necesario y urgente para construir un marco regulatorio adecuado para la protección y promoción de este derecho, el cual, debe ser debidamente equilibrado y ponderado con el Derecho de Acceso a la Información.

Desinformación: el creciente y explosivo aumento del uso de internet y la constante interacción e inmediatez de las redes sociales, adquieren cada vez más relevancia como fuente de información. Ante esta situación es relevante y pertinente generar acciones e iniciativas tendientes a combatir el fenómeno de la desinformación.

¿QUÉ NECESITAMOS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE TRANSPARENCIA?

REFORMAS Y MEJORAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO:

- **Avanzar en el cumplimiento de las normas vigentes en materia de transparencia:** Es fundamental que los municipios tengan un funcionamiento eficiente, transparente y participativo, reduciendo los espacios de irregularidades y opacidad.
- **Elevar los estándares y las obligaciones en materia de transparencia :** Reforma a la Ley de Transparencia e implementación de Instrucciones Generales del CPLT.
- **Avanzar en buenas prácticas en probidad y transparencia:** No es necesario esperar la implementación de cambios legales y obligaciones normativas, para poder avanzar en estas temáticas.
 - Fortalecimiento de capacidades institucionales.
 - Capacitación y formación.
 - Desarrollo de mediciones e indicadores que den cuenta de la transparencia de la gestión municipal, adopción de modelos y estándares nacionales e internacionales de transparencia a nivel local.
 - Aprendizaje de las realidades institucionales y regionales.

¿QUÉ NECESITAMOS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE TRANSPARENCIA?

ÁREAS CONCRETAS DE CORTO PLAZO DE MEJORAS EN LA GESTIÓN DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL:

- **Derecho de Acceso a la Información Pública:** procedimientos, instrucciones, herramientas.
- **Transparencia Activa:** instrucción General Transparencia Activa, fiscalización.
- **Protección de Datos Personales:** marco regulatorio, recomendaciones, tratamiento de datos.
- **Portal de Transparencia:** Nuevo Portal, formatos de publicación.
- **Transparencia Presupuestaria Municipal:** Rendición de cuentas, gastos en publicidad, programas municipales, aportes de privados, personal.
- **Jurisprudencia del Derecho de Acceso a la Información:** derivaciones a terceros, subsanaciones, causales de reserva.
- **Fiscalización a la gestión municipal:** transparencia en licitaciones, contrataciones, convenios.
- **Probidad y Transparencia:** Lobby, Probidad, Gestión Documental.

LA TRANSPARENCIA, UN ALIADO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Todos hemos sido testigo del importantísimo rol que han jugado las autoridades y funcionarios municipales en las últimas crisis que hemos atravesado (estallido social, pandemia, seguridad, economía, desastres naturales), la gente ha visto lo relevante que son.

Sin duda, gozaría del mismo reconocimiento institucional y ciudadano, que las instituciones del sector municipal, se sigan sumando con entusiasmo y convicción a implementar iniciativas destinadas a fortalecer los estándares de probidad y transparencia en nuestro país.



Análisis de la institucionalidad de la transparencia en Chile y los desafíos futuros de la transparencia y el acceso a la información pública.

Daniel Pefaur Dendal

Director de Estudios (s) del Consejo para la Transparencia

Agosto 2023