

ENFOQUE PÚBLICO

Los principales ejes de discusión desde nuestra mirada.



NICOLÁS VILLAR MENA

Administrador Público
U.Chile. Magíster en
Políticas Públicas, FEN
U.Chile.



FELIPE MANCILLA MEJÍAS
Geógrafo PUC. Estudiante
Magíster en Gestión y
Políticas Públicas, U.Chile.



TRANSPARENCIA MUNICIPAL: DESAFÍOS DE LA ACTUALIDAD

DIAGNÓSTICO

Durante las últimas décadas América Latina ha adoptado una serie de medidas orientadas a tener administraciones más transparentes y procesos abiertos hacia la ciudadanía. En el caso chileno han sido implementadas leyes de transparencia y acceso a la información (Ley N°20.285), y de participación ciudadana en la administración pública (Ley N°20.500).

La Ley N°20.285 establece el acceso a la información pública como un derecho ciudadano, generando herramientas tanto para la transparencia activa (información que debe ser publicada y actualizada por todas las administraciones del país) como para la transparencia pasiva (parámetros para las solicitudes de información formuladas por la ciudadanía hacia las instituciones públicas). Además, crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), agencia independiente encargada de hacer seguimiento a la implementación de la ley que, además, cuenta con capacidad de sancionar el incumplimiento.

Dentro de los beneficios de la aplicación de esta ley, destaca el control social que genera hacia la labor de los gobernantes, en el marco de la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Además de ello, la transparencia posibilita una mayor rendición de cuentas sobre procesos gubernamentales, la reactivación de la participación ciudadana, y, por ende, la consolidación de una democracia de calidad. Del mismo modo, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública son elementos imprescindibles para alcanzar la "Gobernanza Democrática Local".

Por su parte, la transparencia, así como el acceso a la información pública, es una práctica que tiene el objetivo de alcanzar un buen gobierno, permitiendo que los ciudadanos estén informados del quehacer gubernamental. En tanto, las señaladas prácticas permiten rendir cuentas y estrechar la comunicación entre las autoridades políticas, funcionarios públicos y la ciudadanía en general, posibilitando una mejora sustantiva en la calidad de vida y entorno de los habitantes de la comunidad política.

En cuanto a participación ciudadana, la Ley N°20.500 establece el derecho a la participación ciudadana tanto en las políticas como en los diversos planes y programas del Estado, instruyendo que cada servicio público deba contar con instancias de participación ciudadana en su ordenamiento jurídico que regulen todos los mecanismos formales de involucramiento ciudadano, creando a su vez la obligatoriedad de establecer en cada institución un Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) como principal espacio consultivo para la participación de organizaciones sociales ante la entidad pública.

Respecto a si estos lineamientos de apertura y transparencia de las acciones del ejecutivo contribuyen a un mayor relacionamiento e interacción entre la administración y la sociedad civil, se hace imprescindible analizar los términos de la denominada gobernanza democrática, a la cual se le añadirá la palabra "local" por tratarse este estudio de los alcances de la transparencia en las municipalidades del país.

El término gobernanza es utilizada de manera generalizada en el ámbito de la administración pública entendiéndola como un modelo de gobernación y dirección social, la cual se centra en mecanismos de interacción entre actores sociales (llámense entidades estatales, organizaciones sociales, empresas privadas o ciudadanía no organizada), todo esto con la finalidad de definir objetivos y alcanzar metas de beneficio colectivo a través de la colaboración y la co-creación de acciones públicas.

Dicho modelo de gestión pública buscaría (en un nivel ideal-normativo) la construcción de redes entre los diversos actores sociales con el interés de consolidar una regulación pública, entendida como la generación de valores, estándares, planes, reglas y decisiones concretas que tengan como objetivo principal mejorar la situación del entorno de la red en su conjunto. Aquello implica la necesidad de establecer mecanismos de interacción entre los gobiernos y las administraciones públicas con los actores sociales que, de manera inevitable en tiempos de complejidad, han cobrado una importancia social, económica y política alta como para obviarlos del proceso de dirección social.

De esta forma, la gestión transparente en un marco de gobernanza democrática de la administración pública busca entregar a los ciudadanos toda la información sobre los asuntos públicos, sin bloqueos innecesarios con el objetivo de consolidar una ciudadanía más empoderada, conocedora de la marcha de la gestión y con la capacidad de hacer seguimiento a las acciones gubernamentales a fin de poder exigir rendición de cuentas a los organismos del Estado. Esta noción de ciudadano empoderado, implicaría un mejoramiento de las acciones del gobierno con el fin de desincentivar prácticas corruptas y clientelistas al interior de la administración.

PROBLEMÁTICA

Si bien en el diagnóstico sobre los avances legales en transparencia se han desarrollado algunos conceptos sobre las implicancias de las normativas respectivas en el país y los objetivos de gobernanza que se busca implementar con su vigencia, se hace necesario profundizar e indagar si a nivel municipal ha habido avances en torno a estas temáticas, es decir, cabe analizar si los diversos mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y de participación ciudadana que garantiza la legislación nacional a través de las leyes revisadas han generado cambios significativos en las interacciones entre las municipalidades y la sociedad civil, y si dichos cambios han implicado mejoras en la gestión local y en la consolidación de valores democráticos en la escala municipal.

En segundo término, se plantea indagar cual es la calidad de los datos que las municipalidades están obligadas por ley a publicar en los portales de transparencia activa.

Si bien existe un imperativo legal para su publicación, interesa averiguar si a la luz de la evidencia los datos exhiben un nivel apropiado de visualización según las dimensiones e indicadores de evaluación que dictaminan la Carta Internacional de Datos Abiertos y la Ley N°20.285.

DESARROLLO

Tomando como referencia la investigación efectuada por Hernández (2018) en “La forma y la esencia: Efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile” podemos analizar el nivel de cumplimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información pública (Ley N°20.285) y de participación ciudadana en la administración pública (Ley N°20.500) en tres comunas que mantienen la característica de ser ciudades capitales de región y que a su vez se constituyen como focos económicos o turísticos, convirtiéndose de esta forma en potenciales multiplicadores de buenas prácticas en sus respectivos jurisdicciones. Los tres casos de estudios seleccionados son Punta Arenas, Coyhaique y Puerto Montt, en todas estas comunas se verificará el nivel de cumplimiento legal de las mencionadas leyes, de esta forma se evaluará a través de esta muestra cual es el nivel de avance de los mecanismos de transparencia, participación ciudadana y gobernanza local.

Respecto al análisis de cumplimiento de los imperativos legales se matizará entre los aspectos relativos al cumplimiento de la transparencia activa y de constitución de mecanismos de participación en ordenanzas municipales.

Tabla N°1: Mecanismos de transparencia y participación ciudadana en los casos seleccionados

Municipalidad	Transparencia activa 2016	Mecanismos de participación en ordenanzas municipales
Punta Arenas	89%	6 mecanismos
Puerto Montt	0%	19 mecanismos
Coyhaique	94%	13 mecanismos

FUENTE: HERNÁNDEZ (2018)

La tabla N°1 da cuenta de las diferencias de cumplimiento de los dos ámbitos medidos, en el caso de Punta Arenas el porcentaje de publicación en los temas de transparencia y acceso a la información pública que regula la Ley N°20.285 para el año 2016 es bastante elevado, pero para el caso de las ordenanzas de participación ciudadana (Ley N°20.500) el desarrollo de estas instancias es bajo, contando únicamente con los cuatro mecanismos mencionados en la legislación (Audiencias Públicas, Oficinas de Información y Reclamos, Consejo de la Sociedad Civil y plebiscitos municipales) más dos mecanismos de información (sondeos de opinión e información por páginas web). Por su parte Puerto Montt tiene un 0% de cumplimiento en publicación de temas vinculados a transparencia activa y la mencionada ley, mientras que por el contrario destaca en el número de ordenanzas de participación institucional (19), se señalan en este ámbito cabildos abiertos, consejos comunales en terreno, hasta mesas de trabajo sectoriales y consultas vecinales. Finalmente Coyhaique presentó un alto nivel de implementación tanto de la ley de transparencia y acceso a la información como de la formalización de diversos mecanismos participativos tanto de información como de consulta e involucramiento.

La segunda investigación abordada fue la realizada por Abeleida, Carvajal, Finol y Manzano (2019) en “Avances de la transparencia activa y datos abiertos en gobiernos locales: El caso de Coquimbo y La Serena”. Los autores exploran la calidad de los datos abiertos que se difunden en los portales de transparencia activa en ambos municipios. Para lo anterior utilizan como métrica el cumplimiento de indicadores basados en los Principios de la carta internacional de datos abiertos (2015) y de la Ley de transparencia N°20.285.

Los autores verifican el formato en como se presentan los datos en los portales ambos municipios, concluyendo si este permite la descarga e interoperabilidad de los mismos por parte de los usuarios, también exploran si la información se encuentra publicada en el portal del Consejo para la Transparencia, y si por último, la visualización de los datos está en el mismo formato y su acceso es sencillo.

En el siguiente apartado se revisarán las dificultades encontradas por los autores de ambas indagaciones para finalmente concluir en el último segmento de esta investigación con las sugerencias y medidas a adoptar para mejorar los niveles de transparencia y participación ciudadana en el marco de la gestión municipal chilena.

En tanto a las falencias específicas detectadas en el análisis de transparencia y participación ciudadana de los municipios de Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas, se observa una desarticulación entre ambos mecanismos, bajos niveles de coordinación entre las diversas unidades de las municipalidades que abarcan estos ámbitos, y el protagonismo que asumen individualmente algunos funcionarios en lugar de contar con una estructura funcional para efectuar las labores de coordinación en transparencia y participación ciudadana.

En la práctica, en ninguno de los casos analizados existe una relación visible y sostenida entre las unidades de transparencia municipal con los departamentos que abarcan las áreas de participación ciudadana y relacionamiento con organizaciones comunitarias. Además, la investigación comprobó que el trabajo de los encargados de transparencia activa se remite a mantener actualizadas las páginas web institucionales y gestionar con las diversas unidades administrativas municipales las respuestas a las solicitudes de información correspondientes a transparencia pasiva. En dicho sentido, no se observa un cauce laboral orientado a mantener un flujo constante de información entre la municipalidad y la ciudadanía a través de los mecanismos formales de transparencia y participación ciudadana, lo cual atenta en contra del sentido de proximidad y cogobernanza entre la sociedad civil y los gobiernos locales.

En cuanto a la participación ciudadana, se observa una desconexión en las tres municipalidades entre los departamentos de organizaciones comunitarias, los cuales pertenecen a las Direcciones de Desarrollo Comunal (DIDECO) y los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), los que a su vez dependen de la Secretaría Municipal. Esta lógica de trabajo no permite un relacionamiento más robusto entre las organizaciones de la sociedad civil y los COSOC en los términos de habilitar a que las primeras logren mayores posibilidades de incidencia en los mecanismos de participación que establecen los consejos consultivos. Esta situación, sumado a la falta de coordinación entre los dispositivos de transparencia con los de participación ciudadana redundan en un desaprovechamiento al papel articulador que podrían tener las unidades de transparencia referente a aprovechar las solicitudes de información provenientes de la ciudadanía para coordinar acciones internas dentro de la municipalidad que tengan como fin mejorar las actuaciones focalizadas en usuarios y organizaciones comunitarias.

•En ninguno de los casos analizados (Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas) existe una relación visible entre las áreas de transparencia municipal y participación ciudadana.

Por su parte, se destacan en el ámbito de la ley de participación ciudadana algunas iniciativas que han sido impulsadas por funcionarios encargados de área y que a partir de su capacidad de interacción efectiva con la ciudadanía han logrado implementar instancias relevantes como los Presupuestos Participativos Juveniles de Puerto Montt y la Mesa de Planificación Urbana en Coyhaique. Estas plataformas se constituyen como un ejemplo de instancias de participación ciudadana en temáticas que aborda la municipalidad y que tienen gran impacto en la vida de las comunidades.

Un nuevo problema que surgió en la investigación es el alto desconocimiento y el bajo uso, por parte de las organizaciones sociales, de las herramientas para el acceso a la información con que la ley N°20.285 dota a las instituciones públicas, y en particular para los efectos de este estudio a los municipios. De acuerdo a las entrevistas efectuadas por Hernández (2018), los miembros de la sociedad civil, por lo general, conocen la página web de la municipalidad y la opción de solicitar información, pero son pocos los que manifiestan haber usado dichos mecanismos.

Sobre los hallazgos y problemáticas detectadas por los investigadores que evaluaron la calidad de los datos que se difunden en los portales de transparencia de los municipios de Coquimbo y La Serena, para el caso del segundo, la información publicada en la página web institucional no se encuentra en el portal del Consejo para la Transparencia, pese a lo anterior si es de fácil acceso y cumple con todas las áreas que manifiesta la ley, por lo que no presenta barreras burocráticas, administrativas.

En el mismo municipio de La Serena se evidenció que en torno al formato de los datos, algunos se encuentran en PDF, lo cual dificulta la generación de nueva información. A pesar de esta limitación, existe la posibilidad de exportar el contenido a una planilla de Excel, teniendo así datos estructurados, que pueden ser reutilizados. Debido a esto, el índice global de la municipalidad de La Serena es mayor que el de Coquimbo, ya que el hecho de que la información esté estructurada permite que se pueda comparar e interoperar, lo que facilita el análisis de la información por parte de la ciudadanía.

Con respecto a la municipalidad de Coquimbo, la información publicada por el municipio sí se encuentra en el portal central del Consejo para La Transparencia, por lo que el acceso es sencillo. No obstante, existen dificultades como la visualización de los datos, producto de la mala distribución de estos, lo que genera que el acceso a los datos sea poco eficaz. En cuanto a la disposición de los datos, estos no se encuentran en un formato descargable. Algunos se encontraban en PDF o dentro de la misma página web. Al no estar en un formato estructurado se imposibilita la reutilización o interconexión de la información pública, por lo que no se puede generar un nuevo contenido por la persona que lo requiera.

Del análisis de ambas municipalidades resulta fundamental que la información sea de fácil acceso, ya que la ciudadanía podría desarrollar mecanismos de control social sobre aspectos relevantes como la rendición de cuenta por parte de sus gobernantes. Limitaciones en torno a esta materia reducen los niveles de vinculación y gobernanza comunal y disminuyen la capacidad e interés de la sociedad civil en el manejo de los asuntos gubernamentales.

MEDIDAS PROPUESTAS

En cuanto a las medidas propuestas para mejorar los sistemas de transparencia y participación ciudadana municipal y que además redunden en mayores niveles de involucramiento de la ciudadanía en las decisiones de la administración – y en función de lo revisado a en torno a la implementación de las leyes N°20.285 de transparencia y acceso a la información pública y N°20.500 de participación ciudadana – podemos enumerar las siguientes:

1.- Una de las dificultades observadas en la investigación radica en que existe una desarticulación entre los mecanismos de transparencia municipal y los de participación ciudadana, en la teoría ambas herramientas debiesen converger en pos de mayores niveles de retroalimentación de la administración en torno a las necesidades de la sociedad civil y eventualmente redireccionar esas demandas dentro de la estructura municipal a los departamentos que tengan atribuciones y competencias para abordar esas temáticas. Esta debilidad en la coordinación interna constituye un bloqueo para la gobernanza democrática y limita la capacidad de la gestión pública local. En esa línea se propone que los municipios puedan abordar estrategias de desarrollo organizacional tomando como base las facultades que les confiere la Ley N°20.922 sobre fortalecimiento de la gestión y profesionalización del personal municipal en torno poder crear y modificar sus plantas municipales según sus propias necesidades. La gestión apropiada de la planta municipal en el marco de un plan de desarrollo interno podría colaborar a implementar estrategias más efectivas de articulación y coordinación entre departamentos municipales y al robustecimiento de los canales de vinculación con la sociedad civil.

2.- Respecto al cumplimiento de los temas de transparencia activa que regula la ley N°20.285, si bien en general se observa un alto grado de cumplimiento en los municipios analizados, queda pendiente avanzar en los niveles en que son presentados los datos que exhiben los gobiernos locales. Particularmente se aprecia que algunos mantienen la información en formatos que dificultan su gestión e interoperabilidad; por su parte se observa en ciertos portales una mala distribución de la misma. Todos estos factores dificultan la reutilización o interconexión de la información pública. Para lo anterior, se propone que las administraciones puedan garantizar que toda la información que se encuentra a disposición de la ciudadanía esté en un formato descargable y que el índice en donde se presenta la misma, mantenga un ordenamiento lógico de acuerdo a las materias que se exhiben, evitando duplicidades y datos que no se condicen con los enunciados que los presentan.

Adicionalmente se sugiere que la información que exhiben las municipalidades se presente bajo los mismos parámetros, con el fin de realizar mediciones y comparaciones objetivas entre los diversos gobiernos locales.

3.- Continuando con la propuesta donde las municipalidades cuenten con formatos apropiados para presentar la información en sus portales de transparencia, también resulta apropiado en pos de un relacionamiento más robusto con la ciudadanía, que estas puedan generar procesos de consulta participativa respecto a las áreas de interés que deben ser consideradas en el portal de transparencia, debido a que este sólo considera en su estructura las áreas que exige la ley. En tanto, instancias de coordinación entre municipalidades a efectos de compartir experiencias en torno a las materias que son solicitadas con mayor frecuencia por la ciudadanía y que han logrado efectos positivos en la vinculación con la sociedad civil también son medidas convenientes para el fomento de la participación y gobernanza local.

4.- En torno a algunas de las iniciativas y estrategias de participación ciudadana lanzadas por las municipalidades de Puerto Montt (Consejos comunales en terreno), Coyhaique (Directorio Urbano) y Punta Arenas (Presupuestos participativos territoriales) se demuestra que incluso pueden llegar a ser más útiles y efectiva que los mecanismos tradicionales que dispone a ley (como por ejemplo los COSOC). Dicha percepción de cumplimiento de objetivos de vinculación y participación social lleva a proponer el fomento e incentivo de este tipo de estrategias las cuales podrían enfocarse hacia las propias necesidades locales, mejorando su eficacia y generando una sensación de utilidad entre los usuarios, además de establecer cierta apropiación de los mecanismos deliberativos por parte de los actores sociales involucrados. Por su parte, también se sugiere que el desarrollo de estas instancias de participación incorpore estrategias consultivas mediante el uso de evaluaciones ex ante y ex durante a través de técnicas de carácter cualitativo por parte del evaluador. Aquello facilitaría una vinculación y diálogo entre el consultor, la ciudadanía y los organizadores municipales, convergiendo hacia conclusiones que sean de utilidad para la municipalidad en torno a potenciar mecanismos que incentivan la participación ciudadana y a rectificar aquellos que puedan mantener reparos por parte de los asistentes y los mismos organizadores de estas instancias.

5.- Dado que el objetivo de esta investigación es señalar aquellas medidas que son conducentes a optimizar los niveles de transparencia y de participación ciudadana a nivel municipal, se considera necesario también que se aborden propuestas que otorguen mayores facultades fiscalizadoras a quienes son los encargados de realizar esta función dentro de los gobiernos locales, es decir a los concejales. Para ello, también es de suma relevancia incorporar dentro de los procesos de fiscalización y transparencia a las Corporaciones Municipales, las cuales al día de hoy, dada su calidad jurídica “de carácter privado” se hace complejo poder incluirlas dentro de los procesos de transparencia activa y participación ciudadana.

6.- Finalmente, a la luz de la nueva medida del Ministerio de Hacienda denominada “Presupuesto abierto”, la cual busca avanzar hacia una sociedad más integrada y participativa, elevar los estándares de transparencia y promover la cultura de datos abiertos en las instituciones públicas a través de la promoción del rol fiscalizar de los ciudadanos en el buen uso de los recursos públicos, se recomienda la transferencia de recursos desde el nivel central hacia los Gobiernos Subnacionales con el fin de implementar Planes de capacitación a la sociedad civil en torno al uso de esta plataforma, la cual permita en un lenguaje claro conocer como se gasta el presupuesto y en qué áreas.

Casos como el chileno donde los avances en materia de descentralización política y fiscal, han sido lentos conforme a las expectativas de la ciudadanía y a los estándares internacionales como la OCDE, instaurar lógicas de Gobierno Abierto a la luz de la Carta Iberoamericana suscrita por nuestro país recientemente, parecieran ser imprescindibles para generar una ciudadanía más activa e interesada por los asuntos públicos.