

## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UN ESTUDIO SOBRE LAS MUNICIPALIDADES CHILENAS Y BRASILEÑAS <sup>1</sup>

*Access to public information: a study on Chilean and Brazilian municipalities*

**POR: DR<sup>a</sup>. GLADYS CAMACHO CÉPEDA**  
*Profesora Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Chile*  
[gcamacho@derecho.uchile.cl](mailto:gcamacho@derecho.uchile.cl)

**POR: ENEIDA DESIREE SALGADO**  
*Profesora de Derecho Constitucional y de Derecho Electoral*  
*Universidad Federal de Paraná*  
[desiree@ufpr.br](mailto:desiree@ufpr.br)

**POR: CAROLINE MULLER BITENCOURT**  
*Profesora de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Santa Cruz del Sul*  
[carolinemb@unisc.br](mailto:carolinemb@unisc.br)

**RESUMEN:** La transparencia pública aplicada al ámbito local permite impulsar una ciudadanía más activa y participativa en la gestión pública de los municipios que resultan ser espacios en los que ciudadanos se sienten más cercanos a la cosa pública. Las municipalidades constituyen las organizaciones del Estado que atienden las necesidades más urgentes y demandadas por la población incidiendo especialmente, en la calidad de vida de las personas que habitan en su territorio. De este modo, los municipios son de los primeros en recibir las demandas de participación, y en donde la transparencia y las políticas de gobierno abierto pueden tener especial significación no solo para consolidar la democracia sino para mejorarla y junto con ella avanzar en una gestión pública eficiente y controlada. Sobre la base de estas premisas este artículo tiene se plantea como objetivo analizar las experiencias comparadas en materia de transparencia municipal de Chile y Brasil teniendo como referencia las obligaciones establecidas por las respectivas leyes sobre acceso a la información pública, identificando los factores que condicionan su cumplimiento, particularmente en lo que respecta a las obligaciones de transparencia activa.

**PALABRAS CLAVE:** transparencia, acceso a la información pública, municipalidades, democracia, control social, transparencia activa

---

<sup>1</sup> \* Recibido para publicación: 8 de abril de 2021  
Enviado para evaluación externa: 9 de abril de 2021  
Recibida evaluación externa positiva: 5 de mayo de 2021  
Aceptado para publicación: 6 de mayo de 2021

**ABSTRACT:** Public transparency applied to the local sphere allows promoting a more active and participatory citizenship in the public management of municipalities, that turn out to be spaces where citizens feel closer to public affairs. The municipalities constitute the State organizations that attend to the most urgent and demanded needs by the population, with a special impact on the quality of life of the people who live in their territory. In this way, municipalities are among the first to receive demands for participation, and where transparency and open government policies can have special importance not only to consolidate democracy but to improve it and with it advance in efficient and controlled public management. Based on these premises, the aim of this article is to analyze the comparative experiences in municipal transparency in Brazil and Chile, taking as a reference the obligations established by the respective laws on access to public information, identifying the factors that condition their compliance, particularly with regard to active transparency obligations.

**KEYWORDS:** transparency, Access to public information, municipalities, democracy, social control, active transparency

**SUMARIO:** I.- INTRODUCCIÓN: DE LA OPACIDAD A LA TRANSPARENCIA. II.- LOS ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL. III.- EL EFECTIVO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS EXPERIENCIAS CHILENA Y BRASILEÑA. IV.- CONCLUSIÓN: LOS OBSTÁCULOS A LA TRANSPARENCIA PÚBLICA Y LOS RETOS PARA UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA. V.- REFERENCIAS.

## **I.- INTRODUCCIÓN: DE LA OPACIDAD A LA TRANSPARENCIA**

La transparencia pública y las formas de control social de los poderes estatales son temas presentes en los debates legislativos y en las decisiones judiciales en las democracias occidentales. El desarrollo de las tecnologías ha permitido el surgimiento de nuevas posibilidades de interacción entre agentes públicos y la ciudadanía, y - cuanto menos en el campo discursivo - la ampliación de la fiscalización y del acompañamiento de las actividades estatales. La dimensión participativa de la democracia es, potencialmente, incrementada y la legitimidad de la toma de decisiones se agranda. Asimismo, el avance en dirección a una gestión pública eficiente y compartida implica la adopción de distintos niveles de transparencia y de control. No existe democracia en una Administración Pública opaca, que actúa en el margen del secreto.

Las demandas de gobierno abierto y de transparencia activa, pauta central de la Administración Pública democrática, se dan en las diversas comunidades. La existencia de una discusión transnacional, con la elaboración de leyes modelos, demuestra la importancia del tema para América. La Organización de los Estados Americanos (OEA) trata del acceso a la información como derecho fundamental y establece una “Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información Pública”. De la lectura de la ley modelo es posible establecer los elementos del derecho de acceso a la información en el ámbito internacional. El derecho de acceso a la información, para la OEA, es componente de la

libertad de expresión y es condición para la democracia. Así entendido, el acceso debe ser el más amplio posible, con la utilización de mecanismos para la máxima divulgación de datos, exigiendo una justificación consistente y fundada en hipótesis legales de negativa al acceso, que obliga a todos los niveles de gobierno y también a la Administración Indirecta. El uso de la tecnología de la información es subrayado, así como la postura activa en la divulgación de datos e informaciones.

Aplicada la transparencia al ámbito local permite impulsar una ciudadanía más activa y participativa en la gestión pública de los municipios, lugar donde los ciudadanos se sienten más cercanos a la cosa pública, vale decir más próximos a todo lo que se refiere a su interés colectivo. Según se observa por las ciencias sociales, estas unidades territoriales poseen grandes potencialidades para poner en marcha procesos de desarrollo social, económico y político mediante la participación de los actores que se encuentran en ellas<sup>2</sup>. Las municipalidades dentro del esquema organizativo del Estado, particularmente, de su Administración son las entidades públicas más cercanas al ciudadano y atienden las necesidades más urgentes y demandadas por la población lo que aumenta su capacidad para poner en marcha procesos de desarrollo local que mejoren la calidad de vida de las personas que habitan en su territorio. Por su parte, la transparencia pública impulsa la buena administración municipal que se traduce en la potenciación de la eficacia y eficiencia administrativas, en la apertura a la democratización en la toma de decisiones a la par que reduce los espacios de riesgos de corrupción, aspiraciones que en el ámbito local se han cumplido muy limitadamente.

En tal sentido, este artículo tiene como objetivo analizar las experiencias comparadas en materia de transparencia municipal de Brasil y Chile teniendo como referencia las obligaciones establecidas por las respectivas leyes sobre acceso a la información pública, identificando los factores que condicionan su cumplimiento, particularmente en lo que respecta a las obligaciones de transparencia activa. Así, se propone dialogar y demostrar en términos comparativos el desarrollo tanto bajo la óptica legislativa como de cumplimiento de la gestión pública municipal de los derechos y deberes relacionados a la información pública. La idea es, primeramente, puntar la evolución legislativa, después presentar un breve diagnóstico de eficiencia y aplicabilidad en el ámbito local para, al final, señalar las principales fragilidades en la concreción de la transparencia activa, en las realidades chilena y brasileña.

## **II.- LOS ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL**

La transparencia pública se ha afirmado como un valor relevante del funcionamiento de los órganos del Estado. En Chile, la demanda ciudadana por transparencia empujó que al consagrarse normativamente en la Carta Fundamental este deber se exigiera a toda la organización estatal sin distinción. Desde la Constitución Política (CPR) el nuevo artículo 8 tuvo la virtud de establecer como bases de la institucionalidad a los principios de probidad y de publicidad, sobre los cuales se erige el régimen de transparencia

---

<sup>2</sup> NAVARRO YÁÑEZ, C., Límites al nuevo localismo: gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 100, abril-junio 1998, p. 274.

sancionado por la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública (LAIP). La citada ley, en su artículo primero sanciona la Ley de Transparencia (LT) aplicable a todos los organismos que integran la Administración del Estado, entre los cuales se encuentran las municipalidades.

Así las cosas, las municipalidades que constituyen la Administración territorial básica, aún cuando gozan de autonomía constitucional ello no ha sido óbice para que estén sometidas *in totum* al régimen que contempla la Ley de Transparencia contenida en la Ley N°20.285. Eso conlleva que estén sujetas al cumplimiento regular y oportuno de obligaciones de transparencia activa y de transparencia pasiva pues ambas obligaciones están relacionadas con la efectividad del derecho de acceso a la información pública.

En Brasil, la Constitución de 1988 prevé la publicidad como principio rector de la Administración Pública y dispone entre los derechos fundamentales que “todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán prestadas en el plazo de la ley, bajo pena de responsabilidad, exceptuadas aquellas materias cuyo sigilo es imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado” (artículo 5º, XXXIII). Asimismo, impone al legislador la dictación de una ley para regular el “acceso de los usuarios a registros administrativos y a informaciones sobre actos de gobierno” (artículo 37, §3º, II) y a la Administración el deber de franquear la consulta a la documentación gubernamental a la ciudadanía (artículo 216, §2º).

Veintitres años después de la Constitución, la Ley N° 12.527/2011 pasa a integrar el sistema normativo brasileño, garantizando y desarrollando el acceso a la información. Aunque no sea competencia del Congreso Nacional legislar sobre el tema, la Ley de Acceso a la Información pretende aplicarse a todos los entes públicos<sup>3</sup>. Desde su primer artículo, dispone sobre los sujetos obligados, incluyendo a todos los organismos que integran el Estado y al igual, como en la legislación chilena, también incluye a los municipios. Ante la distribución constitucional de competencia legislativa y la mención expresa en la Ley N° 12.527/2011, los Municipios deben dictar sus leyes locales para promocionar el acceso a la información pública.

Ahora bien, la transparencia municipal no solo se refiere a las obligaciones de transparencia activa o al derecho de acceso a la información correlato de las obligaciones de transparencia pasiva sino como se ha señalado en otra oportunidad “la transparencia es más amplia que el derecho de acceso a la información pública, la precede y la favorece de modo directamente proporcional por lo que a mayores niveles de transparencia habrá más acceso a la información pública”<sup>4</sup>.

La transparencia pública es un resultado virtuoso de una forma de actuación que permite observar el desenvolvimiento de los órganos del Estado (no sólo de sus decisiones, aunque, ciertamente, el conocimiento de éstas tiene especial importancia, pero también

<sup>3</sup> SALGADO, Eneida Desiree (2015). Lei de Acesso à Informação. São Paulo: Editora Atlas, p. 43-47.

<sup>4</sup> CAMACHO CÉPEDA, G. (2018). Sobre transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los deberes de publicidad. Su diferencia conceptual y práctica, Revista de Derecho Público número especial, p. 80.

permite conocer las motivaciones, el trato y la confianza en la ciudadanía, etc.), todo lo cual la convierte en un factor legitimador de las autoridades y del ejercicio del poder. Por ello se puede afirmar que “La transparencia es una noción en permanente conquista de los espacios en donde la suerte del interés público está comprometido por lo que si bien su *vis* es amplia es siempre saludable que permanentemente continúe en crecimiento mientras a la par se vaya logrando que los pasillos silenciosos del Estado disminuyan”<sup>5</sup>. Una consecuencia adicional de este actuar virtuoso es la recuperación de la confianza de la ciudadanía y la mejora de la calidad democrática. Las municipalidades como estructuras de base del Estado, se convierten en espacios privilegiados para ensayar la profundización de la transparencia pública con el objeto de lograr los resultados virtuosos que ésta es capaz de producir.

Particularmente, las obligaciones que deben cumplir las municipalidades derivadas del régimen común de transparencia se pueden sintetizar de este modo:

<b>Chile</b>	<b>Brasil</b>
<p>1) Cumplir regularmente con obligaciones de transparencia activa. Información que deben actualizar al menos una vez al mes empleando el sitio web institucional para cumplir con esta exigencia (art. 7, Ley 20.285).</p> <p>El Consejo Para La Transparencia y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, han desarrollado un Modelo de Gestión de Transparencia Municipal y un portal de Transparencia del Estado, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. A través de este portal, 335 municipalidades (97%) del país publican la información pública a la que están obligadas y reciben las solicitudes de acceso a la información.</p> <p>Conforme al art. 10 LT toda persona puede solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, se requiere solo consignar nombre y apellido (pero no consignar número de identificación nacional), firmar e indicar la información y el órgano al que se dirige.</p>	<p>1) Cumplir regularmente con obligaciones de transparencia activa, con informaciones transmitidas en tiempo real, en sitios web. La exigencia de la página en internet no alcanza municipios de hasta 10 mil habitantes (43.10% de las ciudades brasileñas).</p> <p>Esta información deberá ser transmitida en tiempo real, a través de páginas públicas, como los portales de transparencia.</p> <p>Conforme art. 10 de la Ley 12.527/2011, cualquier interesado podrá presentar pedido de acceso a informaciones a los órganos y entidades referidos en el art. 1º de la ley, por cualquier medio legítimo, y el pedido debe tener identificación del solicitante y la especificación de la información pretendida.</p>

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.81.

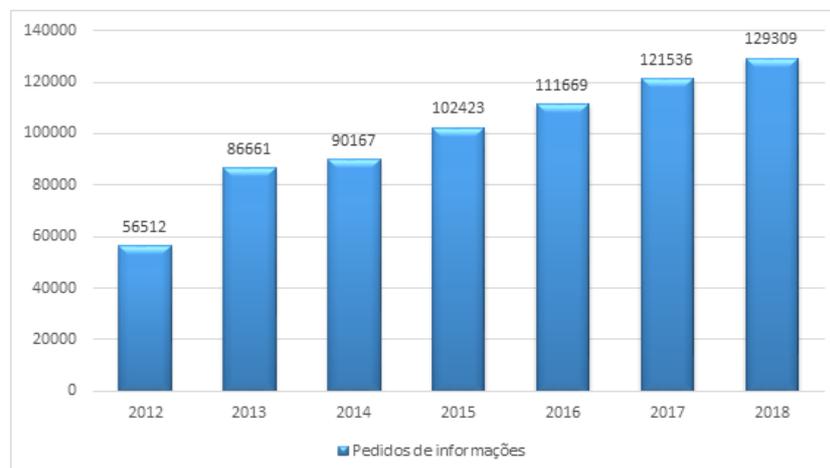
<p>2) Las unidades de control interno tienen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa (art. 8, Ley de Transparencia). Destaca que se han generalizado los formularios electrónicos para solicitar información tramitándose electrónicamente.</p>	<p>2) Conforme el art. 10.2, los órganos y entidades del Poder Público deben crear alternativas de solicitudes de acceso por medio de las páginas web oficiales; y conforme el art. 11, la Administración Pública aquellos que tienen información de carácter público deben respetar plazos para la debida respuesta.</p>
<p>3) Cumplir con los deberes de transparencia pasiva entregando la información que le sea requerida en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía (art. 10, Ley 20.285).</p>	<p>3) También el art. 11 de la Ley de Transparencia establece que el órgano deberá autorizar el inmediato acceso a la información ya disponible. Si no es posible el cumplimiento inmediato, la autoridad que recibir el pedido deberá, en plazo no superior a veinte días, prorrogable por otros diez días, fornecer la información. La Administración Pública todavía debe comunicar a lo solicitante la fecha, el local, el modo de la consulta; comunicar las razones de hecho y de derecho para la recusa total o parcial; informar si no posee los datos, siendo prohibido exigir identificación del solicitante con elementos que impidan la solicitud.</p>
<p>4) Cumplir con las decisiones del Consejo para la Transparencia en relación con los reclamos por denegación del derecho de acceso a la información o incumplimiento de los deberes de transparencia activa, (arts. 45 al 47, Ley 20.285).</p>	<p>4) El incumplimiento de la Ley resulta en la imputación de todos aquellos que – agentes públicos, personas de Derecho Público, entidades y personas privadas que posee informaciones de carácter público – contribuyan a la demora o frustración de la información, conforme art. 32 y 33.</p>

## II.- EL EFECTIVO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS EXPERIENCIAS CHILENA Y BRASILEÑA

En el caso brasileño, conforme al art. 8.4 de la Ley N° 12.527/2011, los municipios con población de hasta diez mil habitantes están dispensados de la divulgación obligatoria por *Internet*, siendo, sin embargo, deber la publicitación de datos, en tiempo real, relativos a la ejecución presupuestaria, conforme parámetros del art. 73-B de la Ley Complementaria 101/2000. Es relevante de destacar que más de 43% de los municipios brasileños se encuadra en esa hipótesis. No obstante, la exoneración legal, varias localidades

voluntariamente han creado sitios electrónicos conforme la Ley de Acceso a la Información, disminuyendo la dificultad de fiscalización en el nivel local.

**Figura 1.** Pedidos de acceso a la información en Brasil<sup>6</sup>



Fuente: Datos colectados en el sistema e-SIC [1]

Aunque el número sea siempre creciente, hay una importante percepción que este aún es bastante reducido si es comparado con el total de la población brasileña, que es de más de doscientos millones de personas. También se debe considerar que varias solicitudes son hechas por el mismo solicitante.

Con respecto al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, en la experiencia chilena, hay que destacar que el Consejo Para La Transparencia (CPLT) ha dictado sendas instrucciones orientadas a esclarecer los alcances de las materias que deben publicarse en aplicación del artículo 7° de la citada ley, contenida en el artículo primero de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública<sup>7</sup>. Al tenor de estas instrucciones se ha formulado una plantilla ordenadora de la información cuyo empleo se ha generalizado, primero por los órganos de la Administración central o nacional los que emplean un banner denominado “Gobierno Transparente” donde se encuentra la información relacionada con la transparencia activa. Esta práctica de normalización penetró un poco más lento en el ámbito municipal, pero en la actualidad ha logrado generalizarse su empleo por los gobiernos locales lo que resulta muy positivo por cuanto la ciudadanía encuentra siempre la información ordenada de la misma manera. Los problemas que subsisten en relación con las obligaciones de transparencia activa están referidos a la oportuna actualización y completitud de la información que se debe subir

<sup>6</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão. Disponible en: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos>. [Acceso el 02 de enero de 2019].

<sup>7</sup> Vid. Consejo Para La Transparencia (2013). Instrucción General N° 11 sobre Transparencia Activa que consolida en un único texto la regulación sobre esta materia contenida en la Instrucción General N° 4 sobre Transparencia Activa modificada y complementada por las Instrucciones Generales N°s 7 y 9 del CPLT. Disponible en: <https://bit.ly/3tLPS0> [consulta en: 10 enero 2019].

al sitio electrónico<sup>8</sup>, especialmente, en lo que respecta al gasto municipal, materia destacada por las fiscalizaciones realizadas por el Consejo para la Transparencia (CPLT) lo que permite observar que: “uno de los mayores incumplimientos detectados [en el ámbito municipal] se refiere a la ausencia de información o antecedentes desactualizados en materia presupuestaria”<sup>9</sup>. El quinto proceso de fiscalización (2016) en transparencia activa realizada por el Consejo para la Transparencia a los 345 municipios del país arrojó un nivel de cumplimiento de 76,9%, lo que representa una mejora de 12.2 puntos porcentuales respecto del año 2015, cuando alcanzaron un 64,7%.

En Brasil, sin embargo, de los avances demostrados por estadísticas de los órganos fiscalizadores, la realidad de los municipios está todavía lejos de la previsión normativa. Premiar a los entes locales que mejor atiendan a la Ley de Transparencia es una práctica que genera resultados buenos en el incentivo al cumplimiento legal. La *Controladoria-Geral da União* (CGU), creó la *Escala Brasil Transparente*, de ámbito nacional, que trae 12 quesitos,<sup>10</sup> en 15 preguntas,<sup>11</sup> como modo de alimentar el *Serviço de Informação ao Cidadão* (SIC). La metodología establece que el evaluador haga inspecciones en las páginas *web* de los Poderes Ejecutivos; y también que solicite informaciones relativas a salud, educación, asistencia social y sobre la reglamentación del acceso por parte del evaluado. La calificación esta compuesta en 25% de la información prestada sin solicitud, y el restante proviene de la transparencia pasiva.<sup>12</sup>

Datos de 2016, publicados en la tercera edición de la *Escala Brasil Transparente*, recogidos de 26 estados y 2.328 municipios, permiten concluir que hay un “significativo progreso en el conjunto de los entes evaluados en relación a la transparencia pública, especialmente: reglamentación de la LAI; existencia de las vías (presencial y electrónica) para solicitudes de información por los ciudadanos; y recepción de las solicitudes”.<sup>13</sup> El

<sup>8</sup> A este respecto hay estudios sobre la información existente y publicada por las municipalidades. Vid. KRETSCHMER, J. (2018). *Análisis de la política de transparencia activa municipal en Chile durante 2012-2016*, Revista de Estudios de Políticas Públicas, pp. 99-119.

<sup>9</sup> CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, “76,9% de cumplimiento en transparencia activa obtienen, en promedio, las municipalidades”. Nota publicada el 4.10.2016. Disponible en: <https://bit.ly/3tDq0ms> [consulta en: 3 de marzo de 2019].

<sup>10</sup> CRITÉRIOS CGU: 1) O regulamento foi localizado na página eletrônica? 2) O ente regulamentou a LAI? 3) Regulamentou a criação do SIC? 4) Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo? 5) Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas; 6) Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal? 7) Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial? 8) Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC? 9) Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação 10) Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação? 11) Cumpre os prazos para resposta das solicitações? 12) Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?

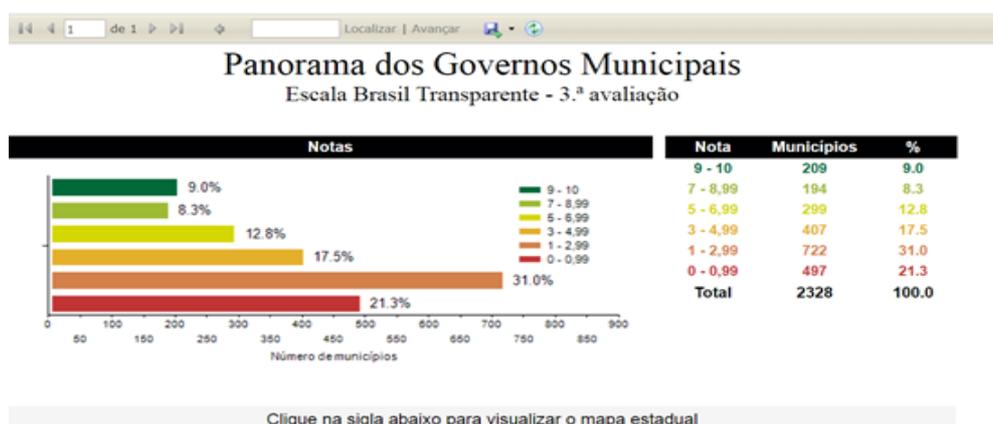
<sup>11</sup> Conclusión extraída del Checklist EBT3.0 disponible en: <https://bit.ly/33vZ51u> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão. Disponible en: <https://bit.ly/3w1JaV1> [consulta en: 9 de enero de 2019].

<sup>12</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão. Disponible en: <https://bit.ly/33M7MVL> [consulta en: 9 enero de 2019].

<sup>13</sup> Traducción libre de: “aponta significativa melhora no conjunto dos entes avaliados em relação a questões de transparência pública, como: regulamentação da LAI; existência de canal (presencial e eletrônico) para solicitações de informação pelos cidadãos; e recebimento das informações solicitadas”.

informe destaca que “los números de la *Escala* demuestran que estamos en el camino correcto, pero que tenemos mucho por hacer”; y que “las próximas ediciones pondrán el énfasis en el control social. Hoy evaluamos los órganos. Ahora deseamos saber la calidad de la atención y la efectividad de las respuestas recibidas por el ciudadano”.<sup>14</sup>

**Figura 2.** Escala de la evolución de la transparencia en los municipios brasileños



La *Controladoria-Geral da União* ofrece a los órganos públicos la posibilidad de contestar un cuestionario de 39 preguntas, con la finalidad de uniformizar el contenido de las informaciones y consolidarlas; haciendo el envío con el siguiente mensaje: “Sus respuestas ayudarán a la CGU a preparar el Informe Anual con informaciones referentes a la implementación de la LAI en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, que es enviado al Congreso Nacional, conforme art. 68 del Decreto n. 7.724/2012”.<sup>15</sup>

Otro instrumento de evaluación de la transparencia es el *Ranking Nacional de la Transparencia*, preparado por el *Ministério Público Federal* (MPF). Formulado a partir de un cuestionario aplicado en todo el país, ese ranking está previsto en la Acción n. 4 de la *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro* (ENCCLA), de 2015, de iniciativa de diversos órganos, como: *Ministério Público Federal* (MPF), *Conselho Nacional do Ministério Público* (CNMP), *Controladoria-Geral da União* (CGU), *Tribunal de Contas da União* (TCU), *Secretaria do Tesouro Nacional* (STN), *Associação dos Membros dos Tribunais de Contas* (ATRICON), *Banco Central*.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão. Disponible en: <https://bit.ly/2SyzkLE> [consulta en: 22 de mayo de 2019].

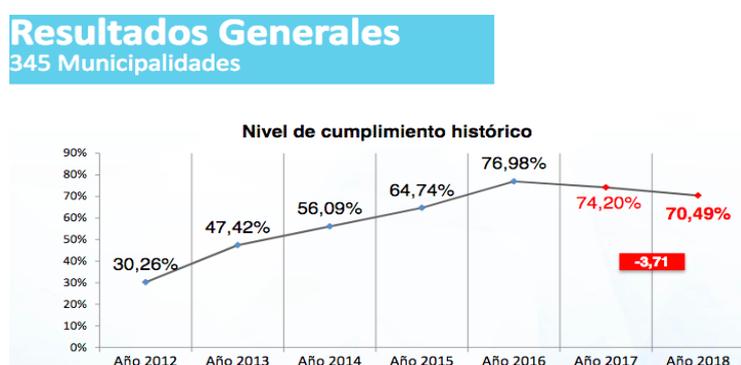
<sup>14</sup> Traducción libre de: “Os números da Escala mostram que estamos no caminho certo, mas que temos muito a avançar”; “As próximas edições terão um viés de fomento do controle social. Hoje avaliamos os órgãos. Agora queremos saber a qualidade do atendimento e a efetividade das respostas recebidas pelo cidadão” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Disponible en: <https://bit.ly/2RcJJfR> [consulta en: 9 de enero de 2019]).

<sup>15</sup> Informações da própria CGU: Por força do artigo 67, II do Decreto 7.724 de 2012, os órgãos e as entidade do Governo Federal deverão encaminhar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) relatório anual sobre as ações realizadas pelo ente para garantir o cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Para uniformizar o conteúdo dos relatórios e facilitar a consolidação das informações enviadas, a CGU elaborou este questionário, cujo preenchimento substitui o envio obrigatório de relatório anual sobre monitoramento e implementação da LAI. Disponible en: <https://bit.ly/3o84h4Y>

El primer ranking del MPF evaluó, en 2015, los 26 estados, el Distrito Federal y 5.568 municipios. Más allá de la simple calificación, fueron enviadas recomendaciones a los entes federados que se evidenciaron incumplidores de las obligaciones legales, fijando el plazo de 120 días para las adecuaciones necesarias. Tras las recomendaciones, el MPF ha hecho un nuevo análisis, en el cual fue posible constatar la mejora de 30% en el cumplimiento de la Ley de Transparencia. Sin embargo, gran parte de las correcciones no fueron hechas, lo que generó más de dos mil acciones judiciales buscando en cumplimiento forzado de la Ley.<sup>16</sup> Los Tribunales de Cuentas estatales tienen la función de mantener interlocución con los municipios, estimulando la transparencia pasiva, haciendo recomendaciones a los entes municipales con el intento de mejorar el cumplimiento de la Ley de Transparencia, y ayudando en formulación de normativas en el ámbito local.

En Chile, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa es monitoreado todos los años por el Consejo para la Transparencia y si bien desde el inicio -en 2009- de la vigencia de Ley de Transparencia, se han ido incrementado los porcentajes de cumplimiento, un de las últimas fiscalizaciones realizadas<sup>17</sup> observó que en el bienio 2017-2018, los municipios bajaron 4 puntos porcentuales de cumplimiento de obligaciones de transparencia activa, lo que continúa una tendencia que se inició en 2016. Desde entonces, los porcentajes de cumplimiento han marcado 77%, 74,2% y 70,5% para los años 2016, 2017 y 2018 respectivamente, lo que debe ser tomado al menos como una alerta que contradice la creciente demanda social de transparencia.

**Figura 3.** Cumplimiento histórico. Transparencia Activa Municipal



Más aún, los datos que muestra el estudio indican que esta baja en el cumplimiento tiene su causa en el empeoramiento de los municipios que tenían peor desempeño. Así los municipios de la región de Atacama (al norte de Chile) mostraron una variación negativa en su cumplimiento de -13,4 puntos porcentuales (pasando de 76,40% a 63,04%), en su caso los de la región de Arica y Parinacota (limítrofe con Perú) variaron en -15,0 (pasó de 68,48% a 53,53%) y los de la región de la Araucanía (al sur de Chile) su variación fue de -11,0 (pasó de 75,68% a 64,69%). En suma, los de peor desempeño empeoraron aún

<sup>16</sup> MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. Ranking Nacional de Transparencia. Disponible en: <https://bit.ly/3ez9HTF> [consulta en: 13 de agosto de 2018].

<sup>17</sup> Vid. Consejo para la Transparencia, Resultados de Fiscalización. Transparencia Activa. Año 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3fdaYyG> [consulta: 26 de marzo de 2019].

más en los últimos años y ello tiene relación con el nivel de desarrollo y recursos que poseen los municipios.

Como es de prever, los datos informan que los peores desempeños están asociados a municipios caracterizados como predominantemente rurales y de bajo desarrollo, agrupados en el Grupo 5 de la clasificación que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior, tendencia que ordena el promedio de cumplimiento de los distintos tipos de grupo. De este modo, los municipios del Grupo 1 que aunque van desmejorando desde el 2016 al 2018 aún se mantienen como los de más alto promedio de cumplimiento cifrado en 81,73% en 2018. En el mismo año, el Grupo 2 obtiene 75,93%; el Grupo 3 con un poco menos, alcanza un 72,17%; el Grupo 4 logra 71,43%; y el Grupo 5 correspondiente con su menor grado de desarrollo está bastante más abajo con un 61,54%. Ciertamente, hay excepciones a la tendencia promedio que merecen un especial reconocimiento, pero la precariedad y el bajo desarrollo también van asociados a una escasa transparencia municipal. A ello, debe sumarse un dato de carácter político que debe llamar la atención, pues se ha verificado que cuantos más períodos lleva un alcalde en ejercicio, ese municipio tendrá menos propensión al cumplimiento de disposiciones de la Ley de Transparencia, particularmente, en materia de transparencia activa. Esta observación puede ser justificativo para la introducción de límites a la reelección de los alcaldes que en nuestro sistema recién se han introducido mediante reforma constitucional (Ley N° 21.238).

Particularmente, el caso chileno muestra que el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, especialmente, se expresa en la información presupuestaria, lo cual implica restar un importante elemento de control, pues se impide que la ciudadanía sepa en qué y cómo gasta su entidad edilicia y cómo va el avance de los programas municipales<sup>18</sup>. En el mismo sentido, en el Observatorio del Gasto Fiscal se afirma: “la contabilidad municipal actual no permite entender en qué “productos y servicios” concretos gastan los municipios, para saber por ejemplo: ¿Cuál es el gasto total en cuidado del medio ambiente o en adultos mayores de mi municipio?”. Una materia sobre la que recae mayor preocupación es la relacionada con el gasto municipal en compras públicas. A este respecto, si bien se ha incrementado el empleo del portal [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) para realizar las transacciones municipales aún subsiste un gran problema para que la información puesta a disposición de la ciudadanía sea accesible (tanto en el sentido de asequible o alcanzable como en su acepción de comprensible o fácilmente inteligible) como también sencillamente utilizable. Esta circunstancia se produce en el marco de la persistente desconfianza ciudadana sobre la información que proporcionan los órganos públicos, ello debido a que ésta es “poco clara o confusa”, “no informan la verdad”, “ocultan información” o también “entregan información incompleta”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> En palabras del consejero CPLT José Luis Santa María en 2016: “La transparencia en la gestión presupuestaria es fundamental no sólo por un tema de probidad y de obligación legal, sino también por el derecho que tienen los ciudadanos de poder controlar y saber en qué y cómo se gastan los recursos de su comuna. En los casos en que ello no se cumple, los vecinos no tienen cómo saber si se han ido cumpliendo los programas propuestos por sus alcaldes”, en Consejo para la Transparencia, “76% de cumplimiento en transparencia activa obtienen, en promedio, las municipalidades”, publicada el 4 de octubre de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3fdb2yq> [consulta: 26 de marzo de 2019].

<sup>19</sup> La desconfianza ciudadana por la categoría poco clara o confusa información “ha fluctuado desde 2011 en torno a los treinta puntos porcentuales, en 2017 se mantiene respecto del 2016 (35%) en 34%, sin

Como se ha señalado la transparencia pública es un resultado o como señala SCHAUER “es más bien un atributo que una actividad”<sup>20</sup>. De ahí la importancia de la calidad de la información que se dispone, en el caso municipal se reprocha que ésta tienda a ser genérica lo que atenta contra su calidad porque no es posible deducir con especificidad en qué se gasta ni, en consecuencia, evaluar la gestión de los municipios. Al emplearse el clasificador de gasto presupuestario, solo se detalla la estructura del gasto pero de ello no se puede deducir con claridad el tipo de servicios o productos que los municipios otorgan a sus vecinos<sup>21</sup>.

#### IV.- CONCLUSIÓN: LOS OBSTÁCULOS A LA TRANSPARENCIA PÚBLICA Y LOS RETOS PARA UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA

La municipalidad, base de la organización estatal, por su cercanía al ciudadano y su capacidad de dar respuesta a los problemas concretos de la comunidad se reconoce como un ámbito privilegiado para reforzar la democracia: formando ciudadanía, promoviendo participación, satisfaciendo necesidades públicas e impulsando el desarrollo local sobre la base de la mejora de la calidad de vida de las comunidades que viven en su territorio. La transparencia en la gestión municipal es un factor crucial para impulsar un buen gobierno local y resguardar la probidad como eje fundamental de la institución municipal. De ahí la importancia de observar su desenvolvimiento en el área municipal caracterizado por grandes disimilitudes entre sus actores y una alta dispersión.

Es posible verificar en el caso brasileño, un avance significativo en el aspecto de la regulación e implementación de portales de transparencia en los municipios, que materializa la perspectiva de la transparencia activa. Entre los logros normativos, sin duda, se encontraba la Ley no. 12.527 / 2011 - LAI que inauguró paradigmáticamente una nueva forma de entender la publicidad, la información y la transparencia en Brasil. La gran cantidad de municipios que en el caso brasileño no estaban obligados en virtud del número de habitantes (en este caso menos de 10 mil) a tener los portales de transparencia, los gobiernos locales han decidido implementarlos, aunque sin obligación legal. Sin lugar a dudas, la necesidad de alimentar en tiempo real también es un avance importante en el camino de la transparencia.

---

diferencia significativa”. Consejo Para La Transparencia, Estudio Nacional de Transparencia 2017, p. 30. Disponible en: <https://bit.ly/33vXNDx> [consulta: 2 de abril de 2019].

<sup>20</sup> La cita completa en este caso es: “Thus, because transparency is an attribute rather than an activity (like speaking or writing) or a power, it fits well within the negative liberty or negative freedom side of the now-familiar distinctions between positive and negative liberty, positive and negative freedom, and positive and negative rights”. SCHAUER, F., Transparency in three dimensions, Illinois Law Review, Vol. 2011, N° 4, pp. 1343-1344.

<sup>21</sup> De acuerdo con el Observatorio de Gasto Fiscal: “La estructura de gastos municipales se rige acorde a la normativa contable instruida por el Ministerio de Hacienda (Decreto 8544/2004), desde un punto de vista ciudadano. No obstante, se requiere de una rendición de cuentas más específica asociada a productos concretos, para así poder evaluar el desempeño de cada uno. Observatorio de Gasto Fiscal, Gasto Municipal: foco ciudadano. Disponible en: <https://observatoriofiscal.cl/Blog/2016/09/gasto-municipal/> [consulta: 26 de marzo de 2019].

Algunos problemas en los sitios electrónicos municipales de transparencia son habituales, independientemente del contenido de la información pretendida. Inicialmente, se percibe amplia discrecionalidad sobre la construcción y organización de los datos, lo que desafía al ciudadano a manejar diversos sistemas y modos de exponer los contenidos. Tales condiciones no generan el resultado esperado, que es facilitar la búsqueda por informaciones transparentes. Además, la simple información no permite al ciudadano comprender la globalidad de las acciones de la Administración Pública, siendo necesario que ésta elabore informes más completos y uniformes en términos metodológicos, evitando hechos como la reproducción de un mismo gasto en más de una rúbrica presupuestaria. También son patológicas la falta de precisión técnica, lo que hace todavía más complicada la interpretación de las informaciones por el ciudadano; y el fornecimiento de datos sólo *a posteriori*, violando la norma que establece la obligación de informar en tiempo real.

En el caso brasileño, es posible constatar un avance significativo en el aspecto de la regulación e implementación de los portales de transparencia en los municipios, que materializa la perspectiva de la transparencia activa. Entre las conquistas normativas, indiscutiblemente está la Ley N° 12.527/2001-LAI que inauguró paradigmáticamente una nueva forma de entender la publicidad, la información y la transparencia en Brasil. Incluso la gran cantidad de municipios que en el caso brasileño no estaban obligados en virtud del número de habitantes (en este caso menos de 10.000) a tener portales de transparencia, aún la investigación muestra que decidieron implementar. Sin lugar a dudas, la necesidad de alimentar en tiempo real también es un importante avance en el camino de la transparencia.

En Chile, si bien en los últimos años en las municipalidades ha habido una mejora sustancial en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, esta tendencia ha empezado a revertirse mostrando cada vez un descenso en el porcentaje de cumplimiento por lo que preocupa que los avances de transparencia sufran una reversión incrementando la desconfianza de ciudadanía en las instituciones públicas y sus representantes. El empeoramiento de los índices de cumplimiento municipal de las obligaciones de transparencia activa proviene, especialmente, de los municipios con peor desempeño, esto es, de municipalidades que se caracterizan por su carácter rural y de menor desarrollo. Las municipalidades con más recursos son las que mejor desempeño tienen, pero también empeoran en el último tiempo.

Particularmente, la poca transparencia en relación con el gasto municipal es un foco de alerta, pues la opacidad significa que no están disponibles para la ciudadanía la información relacionada con la inversión y los ítemes en los que las municipalidades gastan más. Hay todo un campo por avanzar en materia no solo de información más completa, precisa y fidedigna sino, especialmente, en la calidad de la misma de manera que permita a la ciudadanía informarse en qué se gasta, cuánto y cómo, en definitiva, evaluar la gestión de su municipio.

Finalmente, la transparencia debe conquistar más espacios en la actuación municipal solo así podrán desplegarse los efectos beneficiosos que el actuar transparente puede generar.

## V.- REFERENCIAS

- CAMACHO CÉPEDA, G. (2018). Sobre transparencia, el derecho de acceso a la información pública y los deberes de publicidad. Su diferencia conceptual y práctica, Revista de Derecho Público número especial, pp. 75-95
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2013). Instrucción General N° 11 sobre Transparencia Activa. Disponible en: <https://bit.ly/2R1IK29> [consulta en: 10 enero 2019].
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2016). “76,9% de cumplimiento en transparencia activa obtienen, en promedio, las municipalidades”. Nota publicada el 4.10.2016. Disponible en: <https://bit.ly/3uyQiHY> [consulta en: 3 de marzo de 2019].
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2018). Resultados de Fiscalización. Transparencia Activa. Disponible en: <https://bit.ly/3vWAIpN> [consulta en: 26 de marzo de 2019].
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. (2017). Estudio Nacional de Transparencia. Disponible en: <https://bit.ly/33A7wsO> [consulta en: 2 de abril de 2019].
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão. Disponible en: <https://bit.ly/33xZdxt> [consulta en: 02 de enero de 2019].
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Os números da Escala mostram que estamos no caminho certo, mas que temos muito a avançar”. Disponible en: <https://bit.ly/3twCQDa> [consulta en: 9 de enero de 2019].
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. “As próximas edições terão um viés de fomento do controle social. Hoje avaliamos os órgãos. Agora queremos saber a qualidade do atendimento e a efetividade das respostas recebidas pelo cidadão”. Disponible en: <https://bit.ly/33BmqPg> [consulta en: 9 de enero de 2019].
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Cuestionario para seguimiento e implementación de la Ley de Acceso a la Información Disponible en: <https://bit.ly/3heTEvR>
- KRETSCHMER, J. (2018). Análisis de la política de transparencia activa municipal en Chile durante 2012-2016, Revista de Estudios de Políticas Públicas, pp. 99-119.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ranking Nacional de Transparencia. Disponible en: <https://bit.ly/3uxHmCJ> [consulta en: 13 de agosto de 2018].
- NAVARRO YÁÑEZ, C. (1998). Límites al nuevo localismo: gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 100, abril-junio, pp. 273-289.
- OBSERVATORIO DE GASTO FISCAL (2016). Gasto Municipal: foco ciudadano. Disponible en: <https://observatoriofiscal.cl/Blog/2016/09/gasto-municipal/> [consulta: 26 de marzo de 2019].
- SALGADO, E. D (2015). Lei de Acesso à Informação. São Paulo: Editora Atlas.
- SCHAUER, F. (2011). Transparency in three dimensions, Illinois Law Review, N° 4, pp. 1339-1357.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2019). “Tres dimensiones de la transparencia en la contratación pública. Rendición de cuentas, respeto de los derechos de operadores económicos y mejora global de la gestión de este sector a través del big data”,

- Observatorio de contratos públicos 2018*, (Dir: Por José María Gimeno Feliu), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 93-129.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2019). “Transparency in public procurement in the Spanish legal system”, volume 9 EPLG Series, *Transparency in EU Procurements. Disclosure rules within public procurement procedures and during contract period*, Edward Elgar Publishing, UK, (Editors K-M.Halonen, R.Caranta and A. Sanchez Graells), 2019, pp. 272-295. (DOI 10.4337/9781788975674).

