



LEY DE TRANSPARENCIA Y LEY DE LOBBY: SITUACIÓN ESPECIAL DE LAS MUNICIPALIDADES

Bernardo Navarrete Yáñez
Presidente Consejo para la Transparencia

29 de noviembre de 2023

Sabemos ... que todo el sistema institucional requiere de una valoración y legitimación por parte de la ciudadanía, factores que a veces se ven afectados por **casos puntuales** de falta de probidad en el ejercicio de las funciones públicas.

ENCUENTRO NACIONAL DE **CONCEJALES CONCEJALAS**

**“CONCEJOS TRANSPARENTES,
MEJORES COMUNAS”**



28 de noviembre al
1 de diciembre 2023



Arica, Región de Arica y Parinacota



Organizan:



346 COMUNAS. UN SOLO CHILE



MUNICIPALIDAD DE ARICA

CONTENIDO

Primera parte: LEY DE TRANSPARENCIA

Los datos y los rankings en el CPLT
Percepción de corrupción sobre los municipios: Las encuestas disponibles

Segunda Parte: LEY DE LOBBY

Los datos sobre audiencias con alcaldes y concejales
Desafíos en materias de lobby

ENCUENTRO NACIONAL DE CONCEJALES CONCEJALAS

“CONCEJOS TRANSPARENTES,
MEJORES COMUNAS”



28 de noviembre al
1 de diciembre 2023



Arica, Región de Arica y Parinacota



Organizan:  ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

MUNICIPALIDAD DE ARICA



Primera parte: LEY DE TRANSPARENCIA

ENCUENTRO NACIONAL DE **CONCEJALES CONCEJALAS**

**“CONCEJOS TRANSPARENTES,
MEJORES COMUNAS”**



28 de noviembre al
1 de diciembre 2023



Arica, Región de Arica y Parinacota



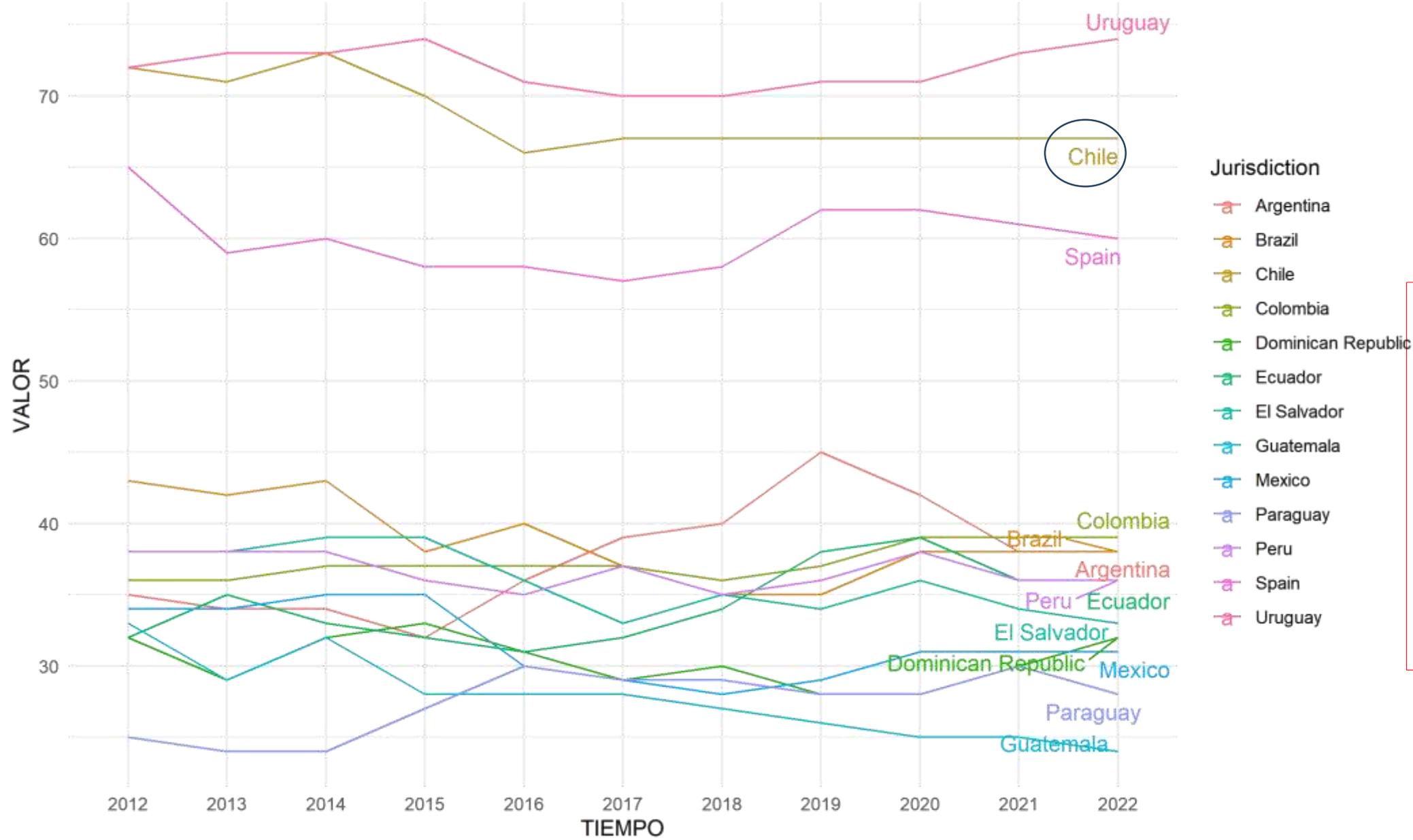
¿Por qué los concejales son relevantes en la Ley de Transparencia?

Desde la **transparencia activa**, hay determinados actos que deben ser sancionados y aprobados por el Concejo Municipal, como las ordenanzas municipales o los presupuestos anuales, los planes de desarrollo comunal, todos los cuales deben ser debidamente puestos a disposición del público por parte de la Municipalidad.

Las atribuciones de los concejales no son de carácter resolutivo ni ejecutivo, sino atienden más a un carácter fiscalizador y de pronunciamiento.

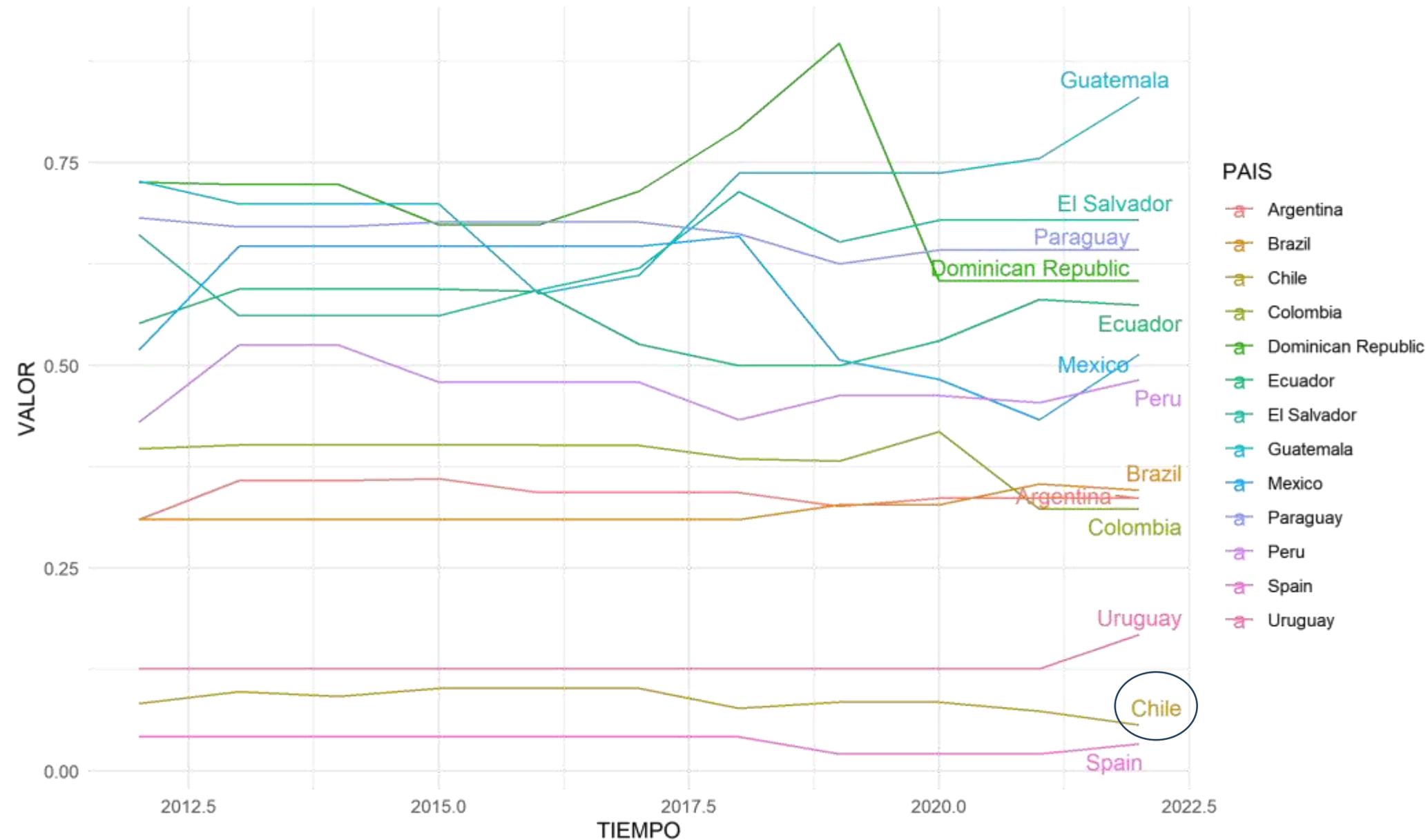
CONTEXTO

NACIONAL/INTERNACIONAL



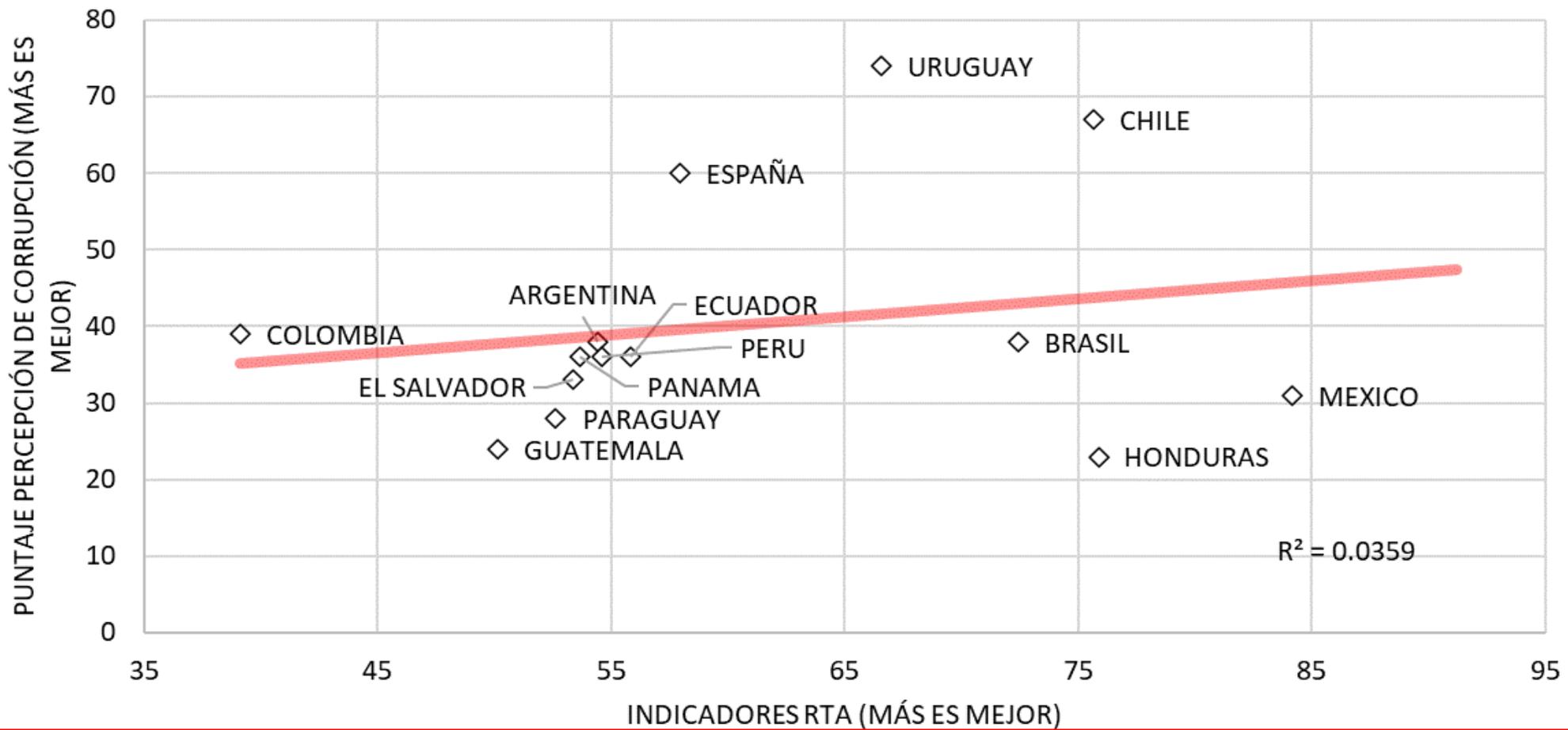
- Jurisdiction**
- Argentina
 - Brazil
 - Chile
 - Colombia
 - Dominican Republic
 - Ecuador
 - El Salvador
 - Guatemala
 - Mexico
 - Paraguay
 - Peru
 - Spain
 - Uruguay

Índice de percepción de la corrupción (más es mejor)

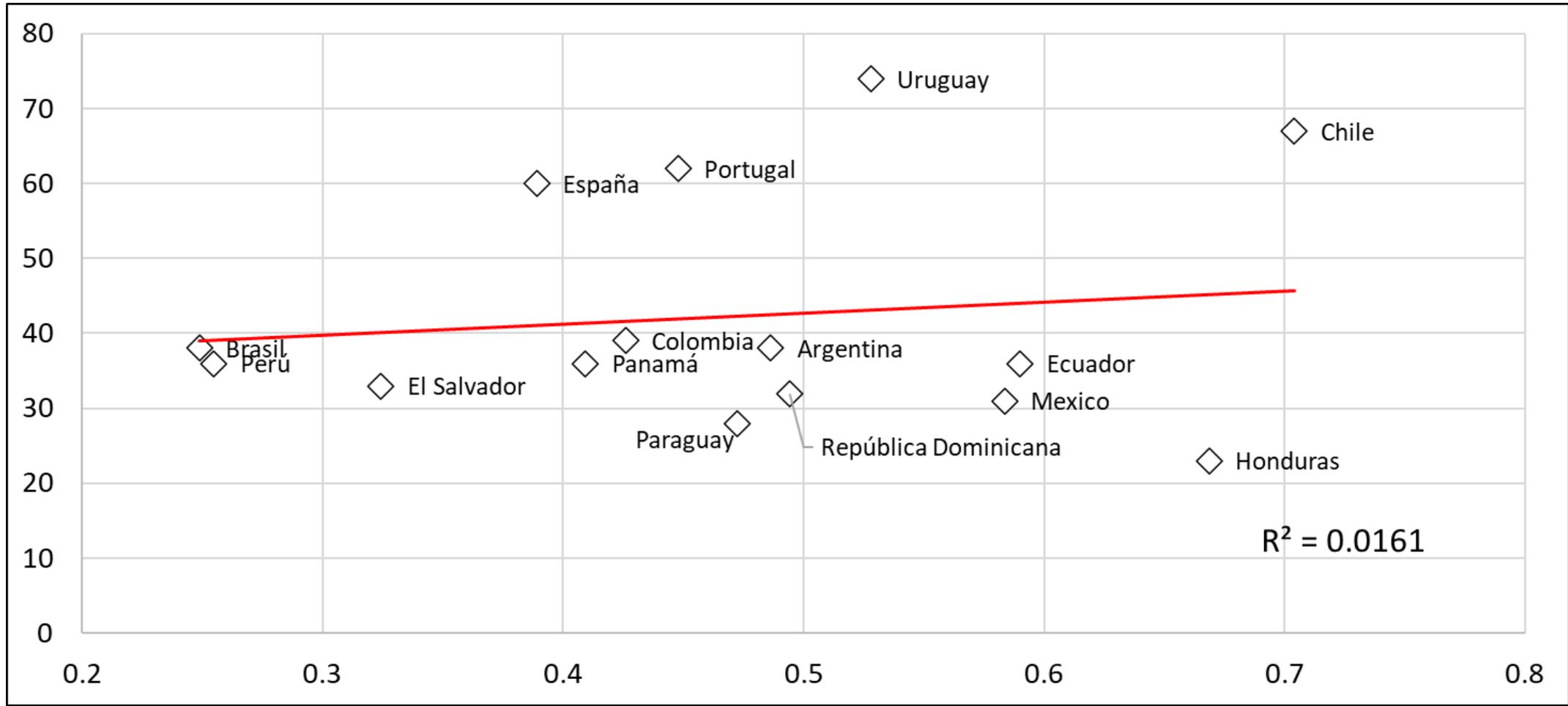


Índice de corrupción en el sector público (menor es mejor)

Varieties of Democracy (V-Dem). Organización orientada al estudio cuantitativo de la democracia en el mundo.



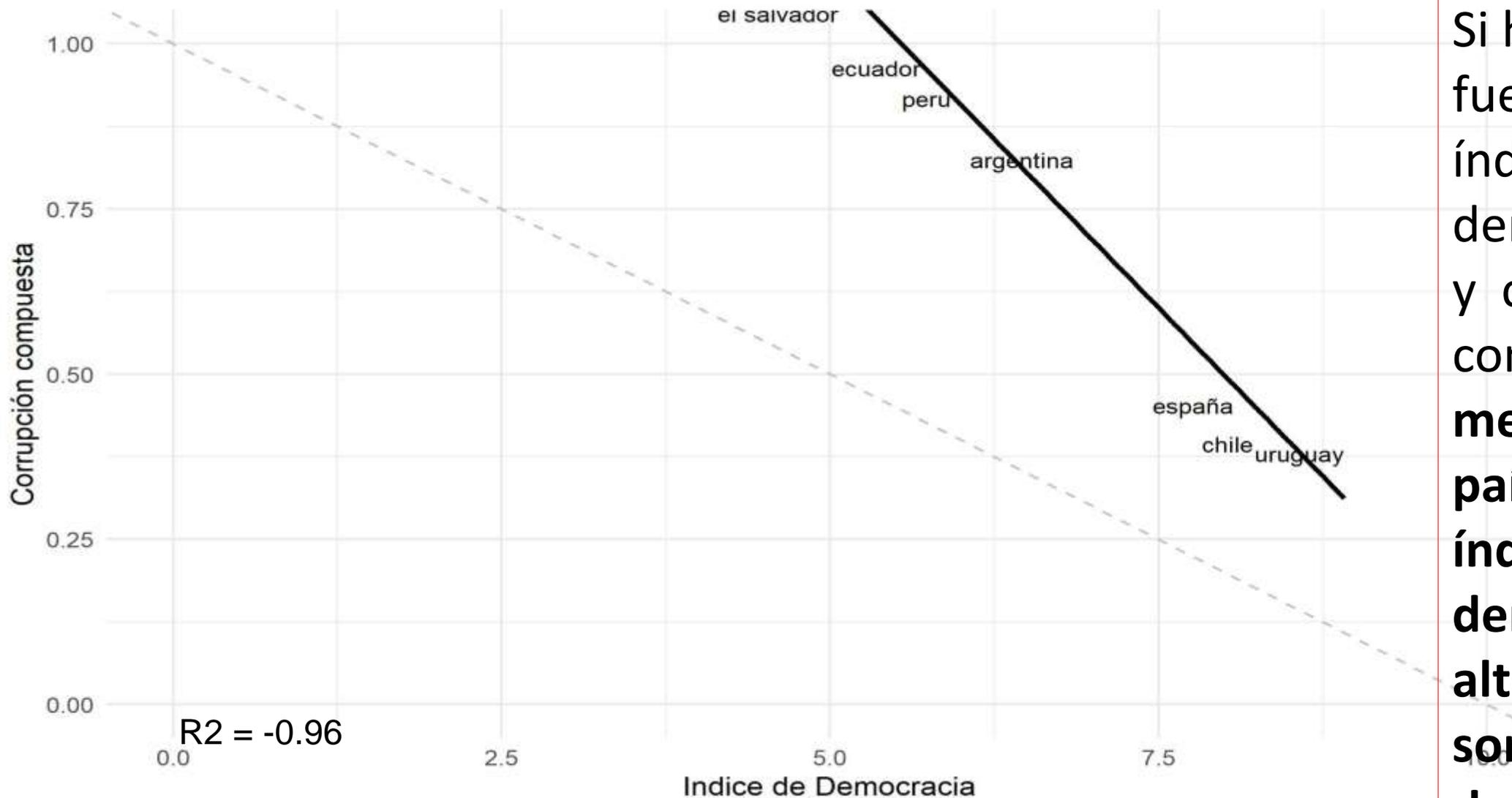
Al cruzar los indicadores de cumplimiento de institucionalidad de transparencia y acceso a la información de la Red de Transparencia Activa (RTA) elaborados por la Universidad Complutense de Madrid frente al indicador de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, se evidencia no correlación (no significativo), es decir, **no coocurre un alto cumplimiento de estándares institucionales de transparencia con una baja percepción de la corrupción.** Por ejemplo, **México**, uno de los países con mayor percepción de la corrupción, presenta un alto cumplimiento de estándares institucionales sobre transparencia y acceso a la información.



Mediante la generación de un **indicador compuesto de diseño institucional y planificación estratégica** con los datos obtenidos en entrevistas y cuestionario a instituciones del RTA se realiza un cruce (correlación) con el indicador **Transparencia Internacional sobre percepción de corrupción**. Se observa que en los casos indicados no hay correlación entre el desempeño institucional y los niveles de percepción de corrupción.

País	Criminalidad media (- es mejor)	Resiliencia media (+ es mejor)	Redes criminales (- es mejor)
Uruguay	3.22	7.5	4.5
Portugal	4.88	6.5	6
Argentina	5	5.96	6
República Dominicana	5.02	4.79	5.5
Chile	5.1	6.17	6
España	5.9	6.75	7
El salvador	5.92	3.21	7
Perú	6.4	4.38	8.5
Brasil	6.77	4.92	7
Panamá	6.98	4.67	7
Honduras	7.05	4.08	7.5
Ecuador	7.07	4.88	7.5
Paraguay	7.52	3.42	8
México	7.57	4.21	9

El índice global de crimen organizado 2023 mide el nivel de criminalidad en 194 países. La función de la transparencia también es poner barreras a los intereses de grupos criminales capaces de capturar a los candidatos, países con alta criminalidad, redes criminales y poca resiliencia pueden verse fuertemente afectados por este fenómeno.



Si hay correlación fuerte entre índice de democracia y corrupción compuesta. **En la medida que países tiene un índice de democracia más alto, menores son sus niveles de corrupción**

El índice de democracia (Democracy Index) es una clasificación hecha por la Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU por sus siglas en inglés), a través de la cual se pretende determinar el rango de democracia en 167 países

EVOLUCIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN MUNICIPALIDADES.

ENCUENTRO NACIONAL DE **CONCEJALES CONCEJALAS**

**“CONCEJOS TRANSPARENTES,
MEJORES COMUNAS”**



28 de noviembre al
1 de diciembre 2023



Arica, Región de Arica y Parinacota



Organizan:

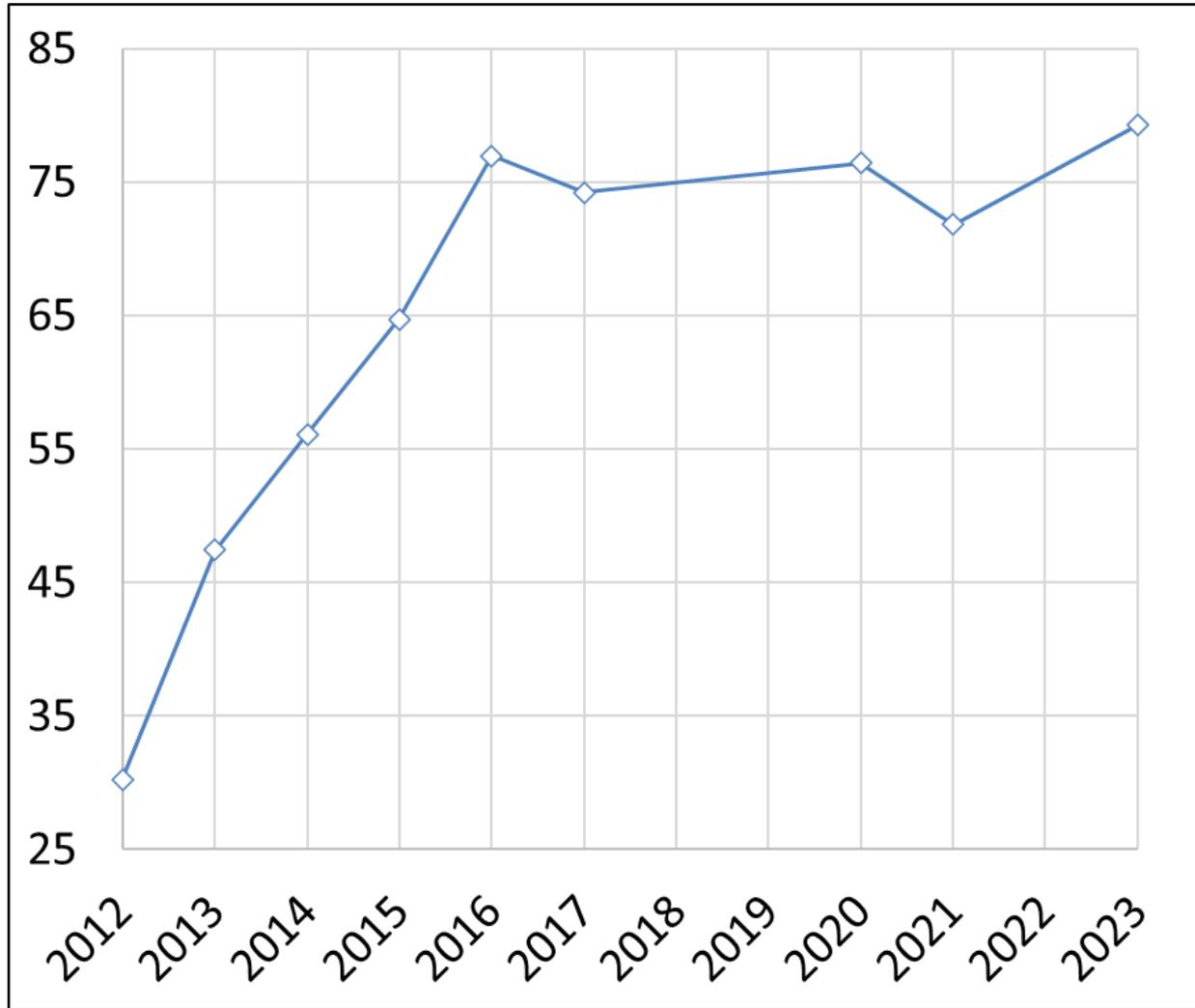


346 COMUNAS. UN SOLO CHILE



MUNICIPALIDAD DE ARICA

Cumplimiento de transparencia activa 2012-2023 (Promedio a nivel nacional)

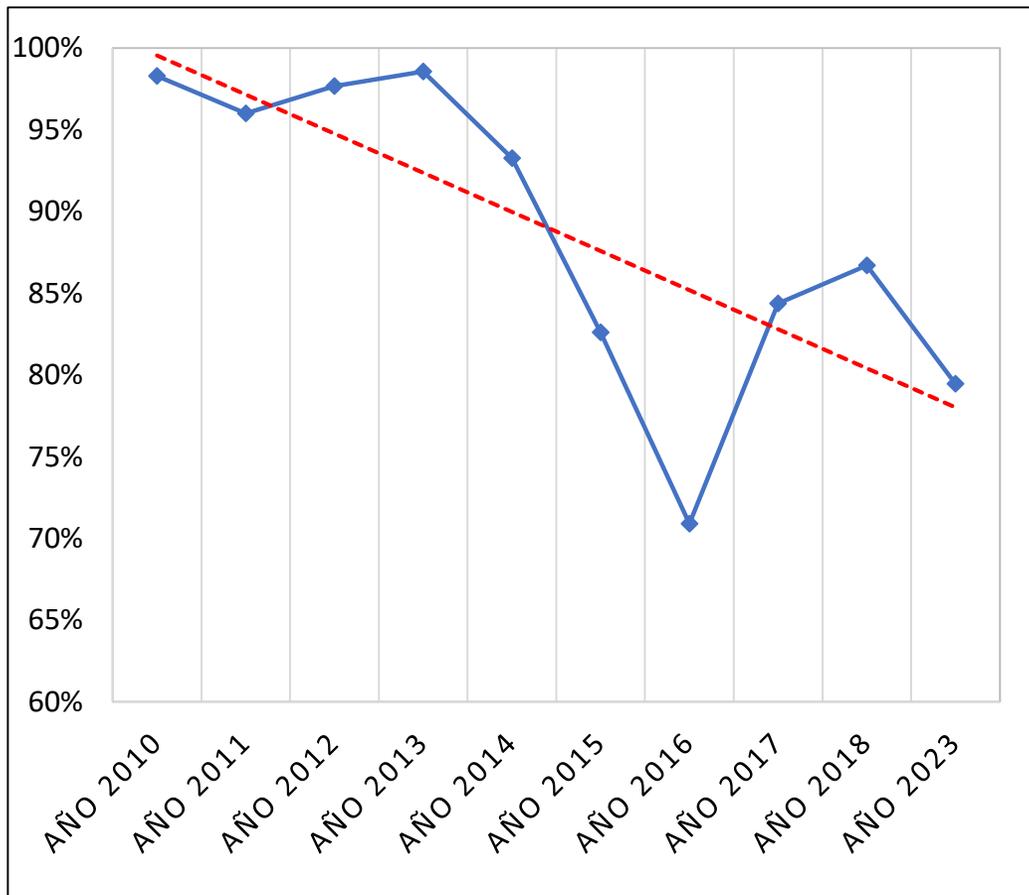


A nivel general entre 2012 y 2023 ha habido un crecimiento importante en el cumplimiento de la transparencia activa. Es esperable que durante los primeros años de adaptación y aplicación de las políticas los puntajes fueran bajos.

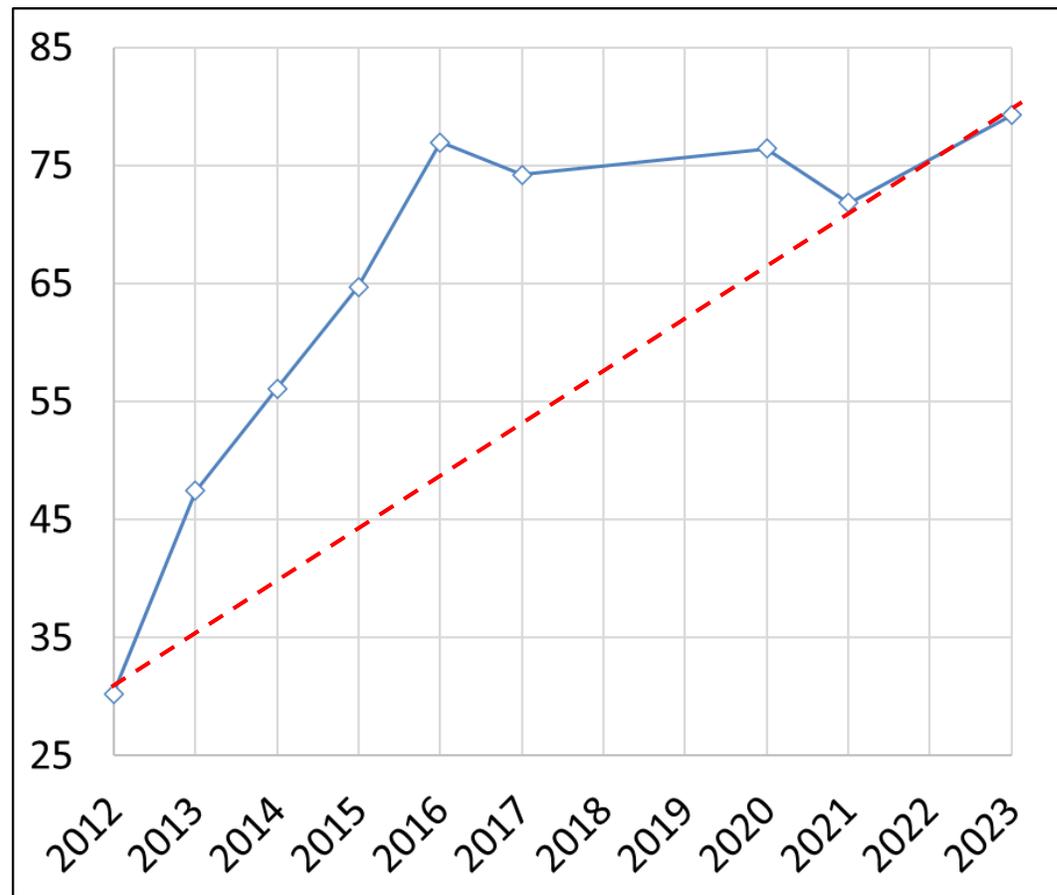
A partir del año 2016 los puntajes superan el 70% de cumplimiento llegando al 79% de cumplimiento para el año 2023. Es decir, la transparencia activa de los municipios ha mejorado notablemente.

Las municipalidades lo han hecho mejor que las subsecretarías (2010-2023)

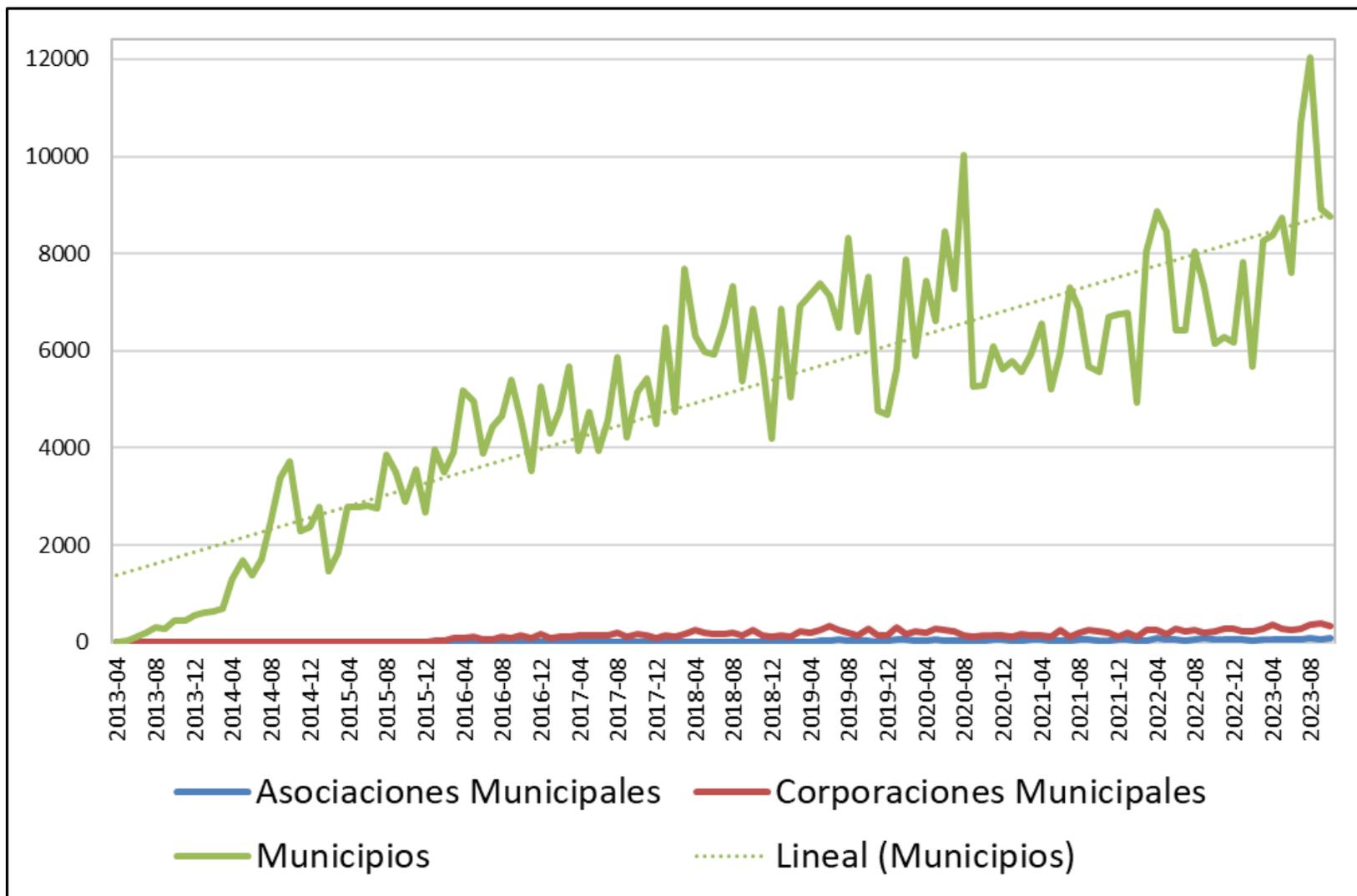
Índice promedio de cumplimiento transparencia activa Subsecretarías



Índice promedio de cumplimiento transparencia activa Municipalidades

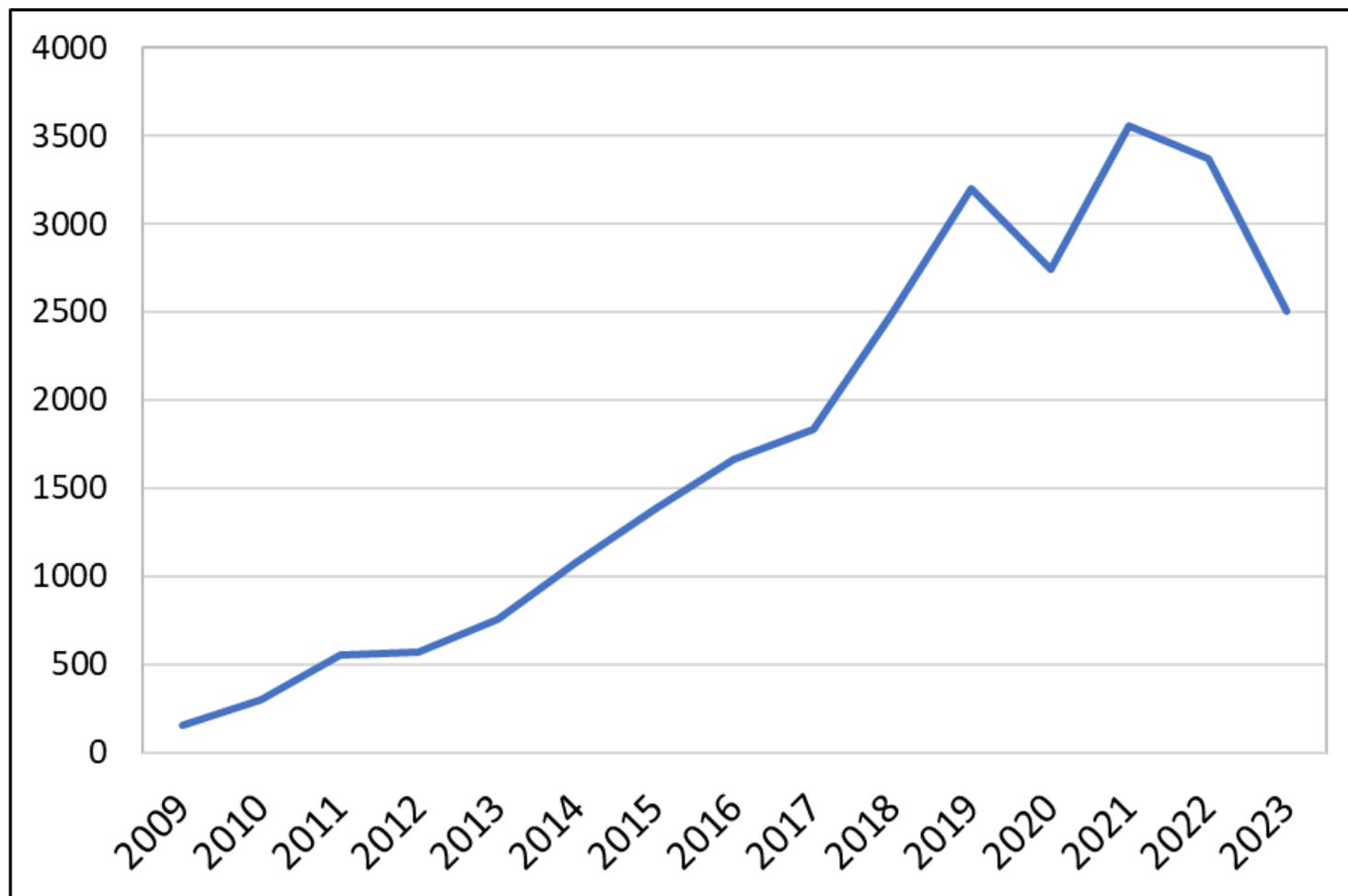


Solicitudes de acceso a la información a organismos locales



Desde abril de 2013 hasta octubre de 2023, se ha registrado un incremento sustantivo en las peticiones de información dirigidas a municipios, corporaciones municipales y asociaciones municipales. Este fenómeno indica que, con el transcurso del tiempo, las solicitudes de acceso a la información se han convertido en herramientas frecuentemente utilizadas.

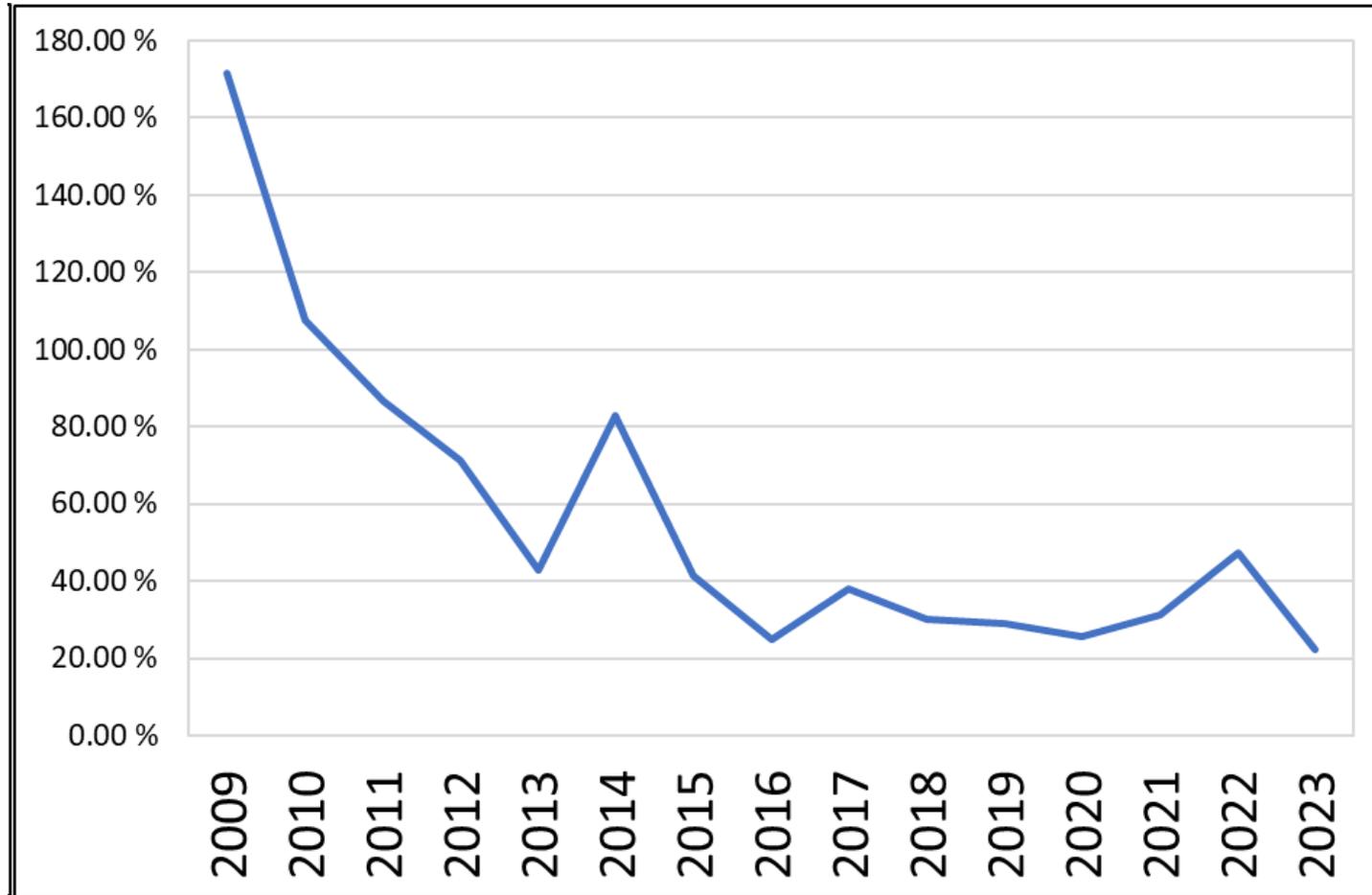
Casos (amparos y reclamos) a municipalidades, corporaciones y asociaciones



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia

El gráfico muestra que los casos (amparos y reclamos) han aumentado a lo largo de los años, pero desde 2019 ha habido fluctuaciones con caídas y subidas, observándose una caída para 2022-septiembre 2023

Casos (amparos y reclamos) a municipalidades, corporaciones y asociaciones



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Para La Transparencia

El gráfico muestra la razón entre casos acogidos (total o parcialmente) y otras situaciones (rechazados, pendientes, inadmisibilidades y otros). Se observa que a lo largo de los años los casos acogidos representan cada vez menos proporción de los casos totales. Es decir, **los estándares en las respuestas a amparos han mejorado.**

Los datos del CPLT muestran que la transparencia municipal en Chile ha aumentado en números.

Así mismo los casos (amparos y reclamos) han aumentado, y al mismo tiempo disminuido los casos total o parcialmente acogidos, lo que muestra que la transparencia pasiva tiene mejor desempeño que antes, Pero...

¿Y cómo es el estado de la corrupción y desconfianza en el país?



ENCUENTRO NACIONAL DE
**CONCEJALES
CONCEJALAS**
“CONCEJOS TRANSPARENTES,
MEJORES COMUNAS”

 28 de noviembre al
1 de diciembre 2023

 Arica, Región de Arica y Parinacota

Organizan:  **ACHM**
ASOCIACIÓN CHILENA
DE MUNICIPALIDADES  30 años  946 COMUNAS. UN SOLO CHILE  MUNICIPALIDAD DE ARICA

Que escuchamos: Estado en Chile, pesos y sobre pesos

- El Estado Chileno representa el 24% del PIB, el Presupuesto de la Nación ha crecido un 23% real en 6 años.
- Hay más de 1.190.000 personas trabajando en el Estado, casi el 13% de los ocupados en el país.
- En los últimos 8 años ha habido un crecimiento neto del 52% de los trabajadores del Estado, frente al 9% en el sector privado.

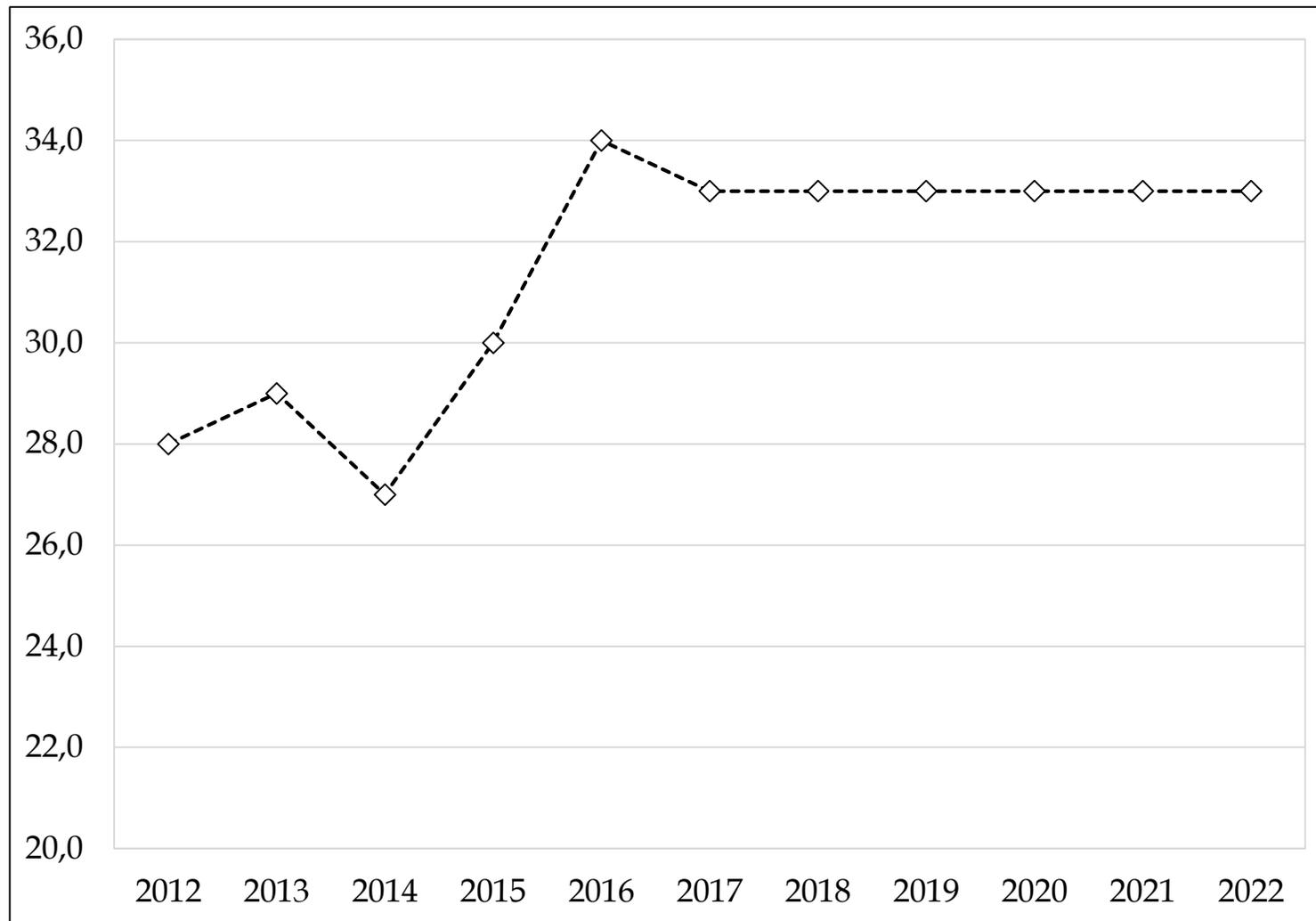
1. La situación de la corrupción nacional.

Percepción nacional de la corrupción: La gente si percibe corrupción en el país

Percepción de corrupción en el país	2020	2022	Dif.
Nada de corrupto	0%	0%	0%
2	3%	4%	1%
3	19%	34%	14%
4	45%	45%	0%
Extremadamente corrupto	32%	17%	-15%

- Contraloría General de la República (CGR): nivel de percepción de corrupción en Chile en 2020 y 2022.
- **Se observa que en general los niveles de percepción de corrupción en Chile son altos, entre el 4 y 5 (los máximos niveles de percepción de corrupción) se concentran más del 60% de encuestados en ambos años, si bien, en 2022 hay una caída en el nivel más altos, como lo muestra la columna de diferencias, aunque un aumento en el nivel 3.**

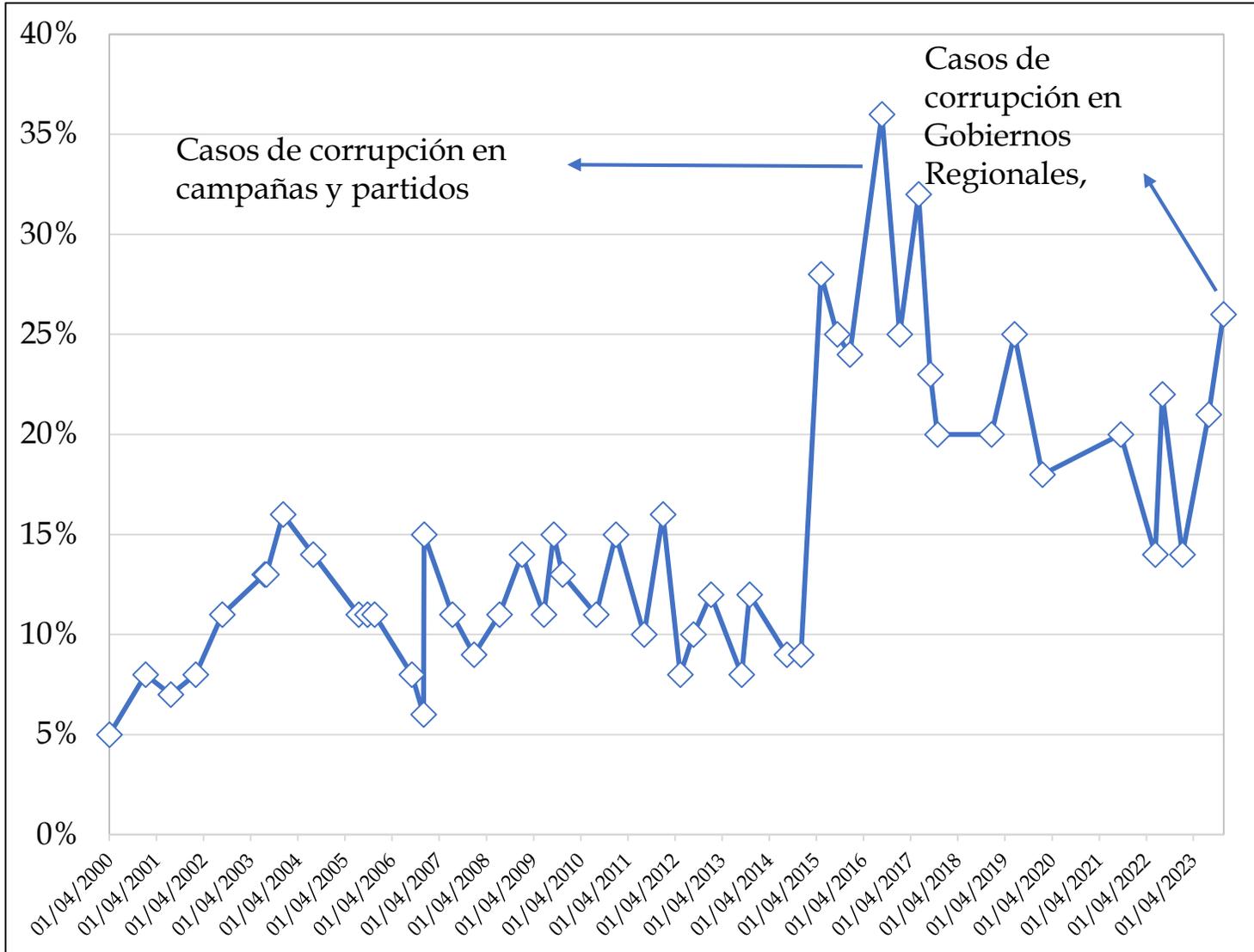
Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional*



El índice de Transparencia Internacional (más es más corrupción) evidencia que hay un aumento en los últimos 10 años en la percepción de corrupción en el país, desde el pico de 2015-2016 con los episodios de corrupción en campañas políticas **Chile no ha podido disminuir significativamente los niveles de percepción de corrupción, estancándose.**

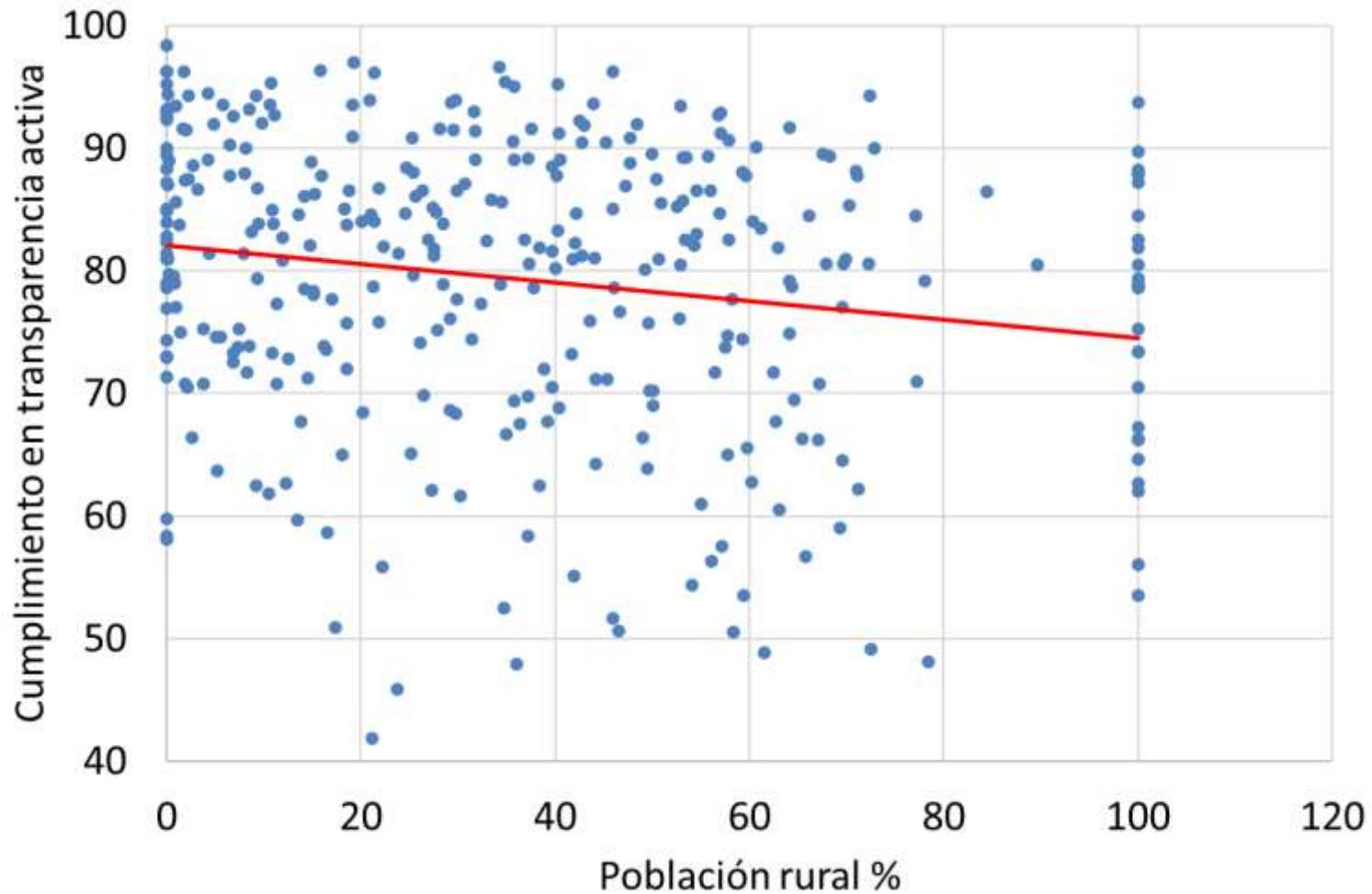
*Para una inspección visual más intuitiva se muestra la reversa del indicador, es decir, más es mayor corrupción
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Transparencia Internacional

Encuesta de opinión CEP: Las prioridades de la gente han tendido a la preocupación por la corrupción y ha escalado 10 lugares en prioridad de problemas entre el año 2000 y 2023



Hay una correlación entre la prensa y la percepción de la corrupción medida en encuestas de opinión CEP. **Se observa que durante los periodos 2016-17 y 2023 emergen los principales picos de la corrupción como uno de los principales problemas. Además, en el año 2000 la prioridad ocupaba el decimoquinto lugar (15) frente al quinto lugar en la última encuesta de 2023 (5) es decir, la corrupción ha escalado 10 puestos en prioridad**

Retomemos la transparencia: no todos tienen el mismo nivel...



**Municipios
rurales tienen
menor
cumplimiento
de transparencia
activa**

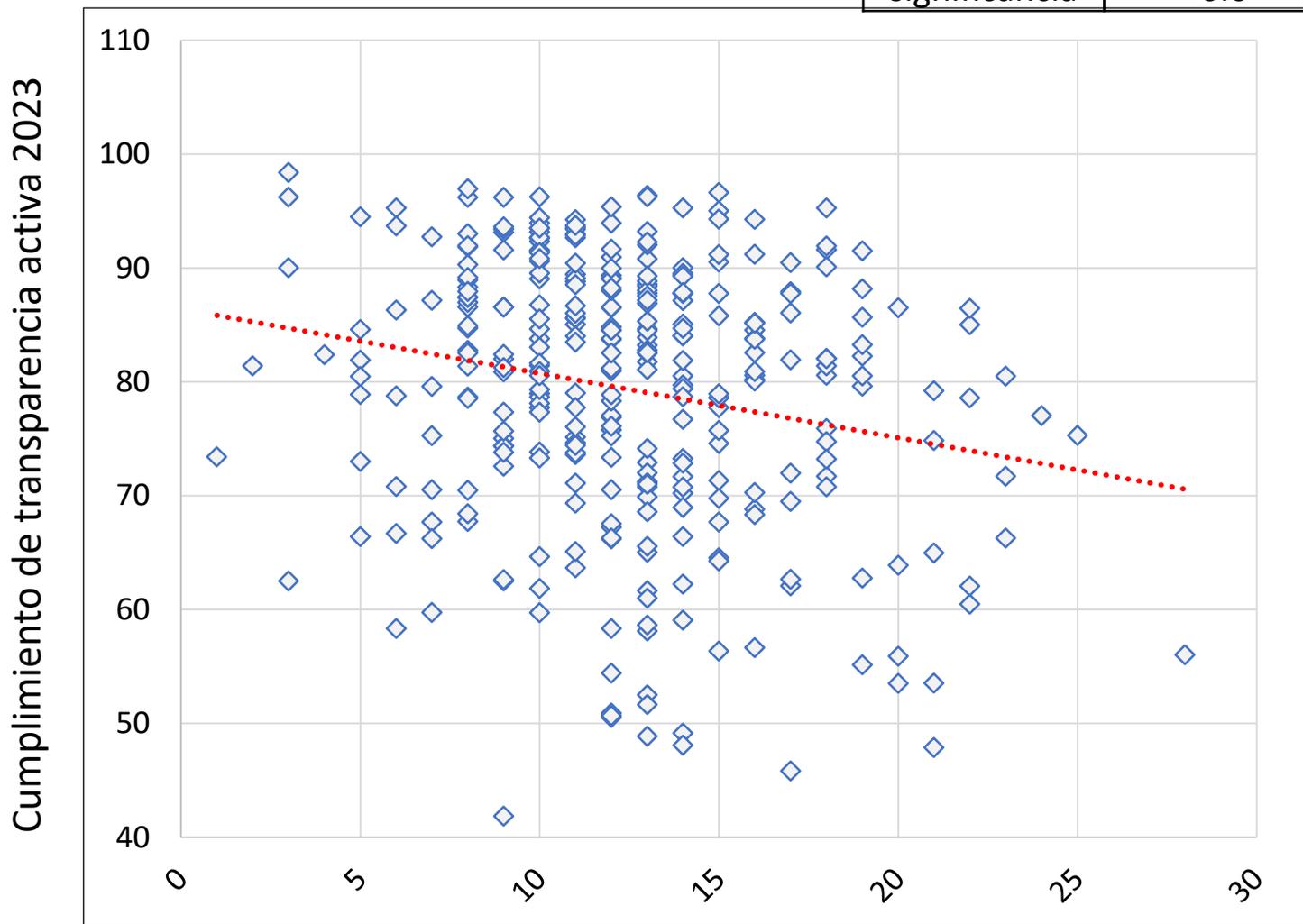
RURALIDAD	PROMEDIO PUNTAJE TA
60% o mas de ruralidad	75.6%
menos de 60% de ruralidad	80.2%

Significancia en diferencia de medias al 1%

Medido en términos de porcentaje de población rural comunal a partir de censo 2017.

Municipios con mayor incidencia de la pobreza tienen menor cumplimiento de transparencia activa

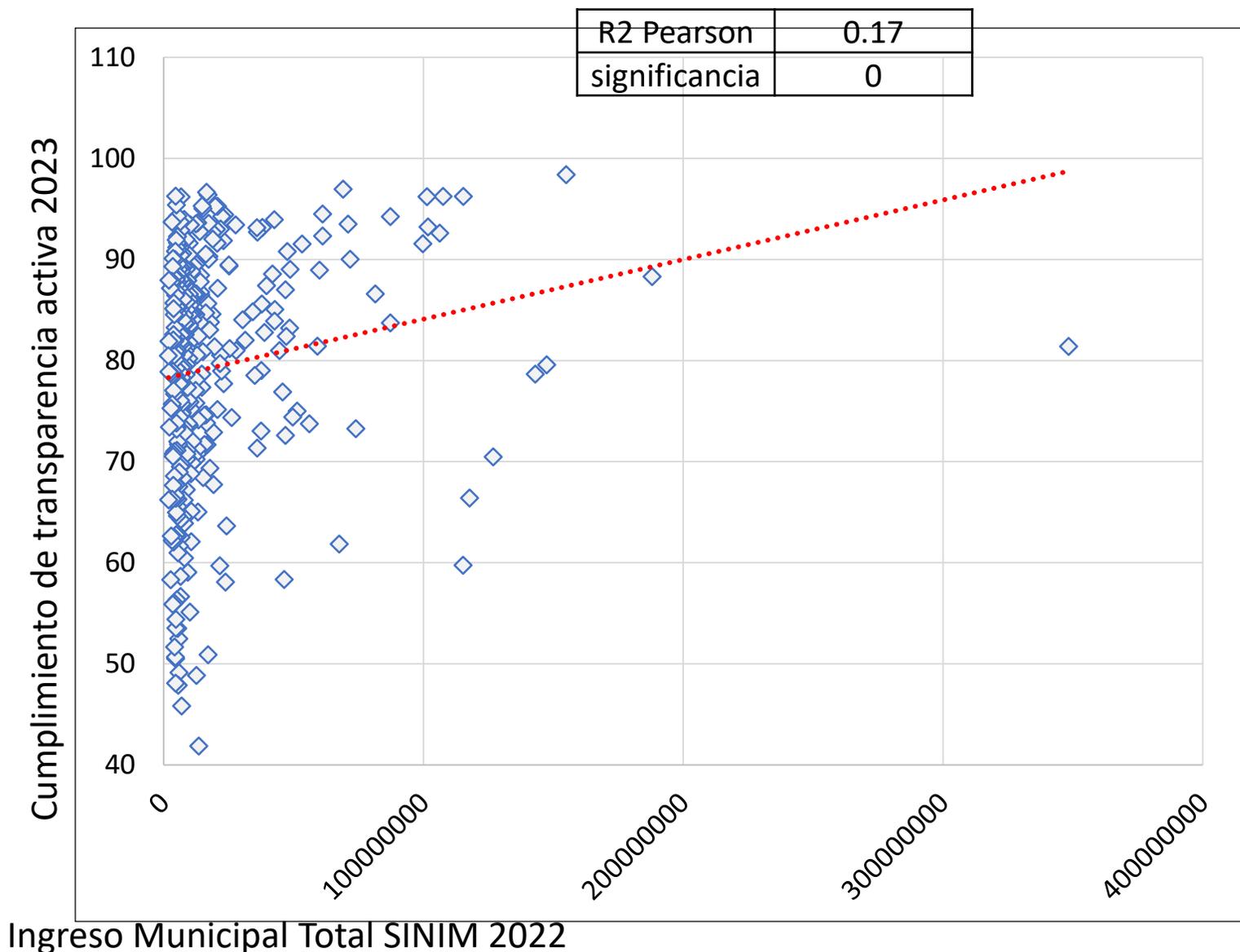
R2 Pearson	-0.203
significancia	0.0



Observando la incidencia de la pobreza de SINIM 2022 y cruzándolo con el ranking de cumplimiento de transparencia activa del Consejo Para la Transparencia 2023, se observa que si hay relación entre ambos indicadores. Co-ocurre que comunas más pobres tienen menor cumplimiento de transparencia activa

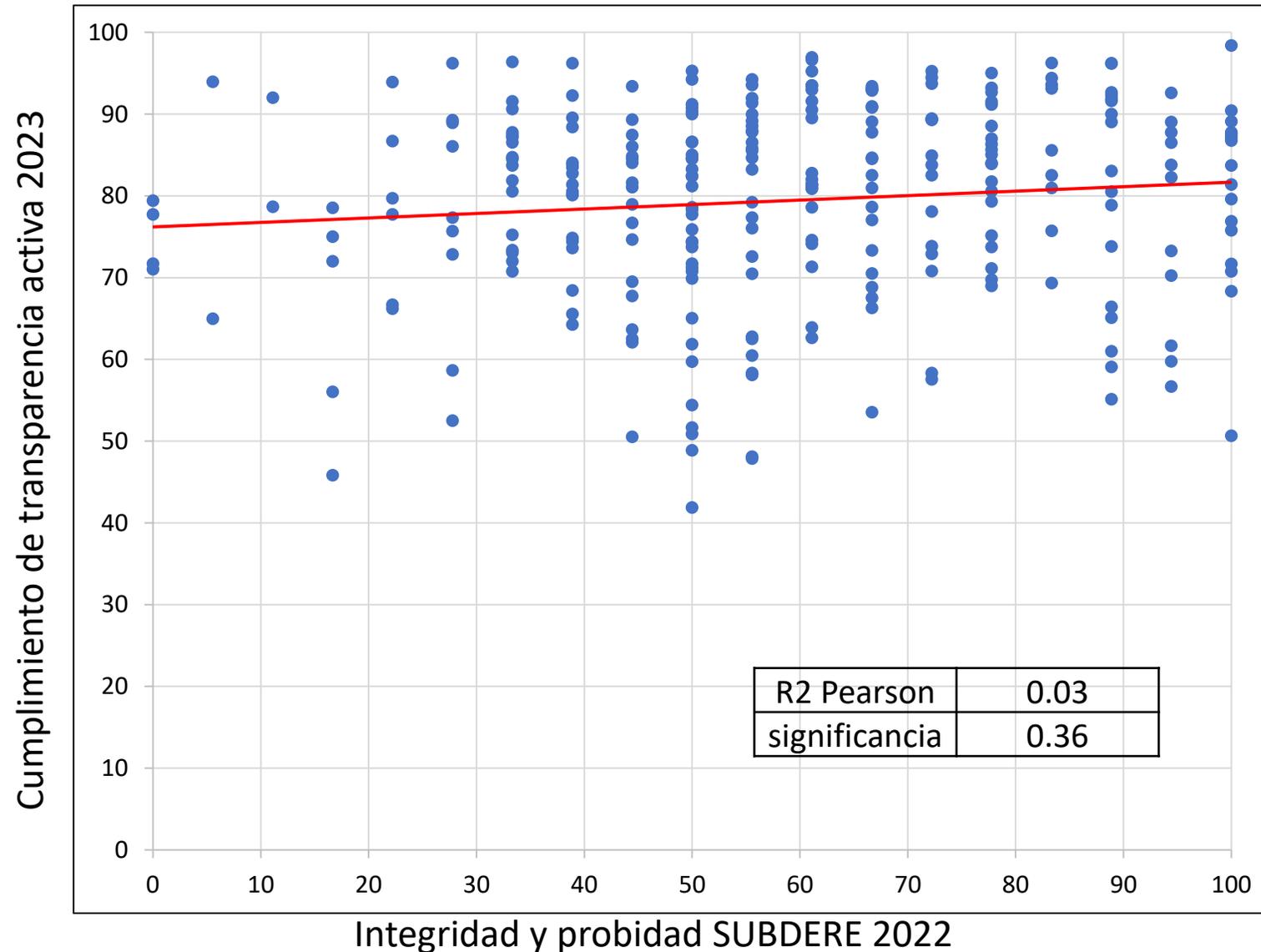
Pobreza % CASEN 2022

Municipios con mayor ingreso municipal total tienen mayor cumplimiento de transparencia activa



Observando el ingreso municipal total de SINIM 2022 y cruzándolo con el ranking de cumplimiento de transparencia activa del Consejo Para la Transparencia 2023, se observa que **si hay relación entre ambos indicadores. Co-ocurre que mayor ingreso, mayor cumplimiento de transparencia activa**

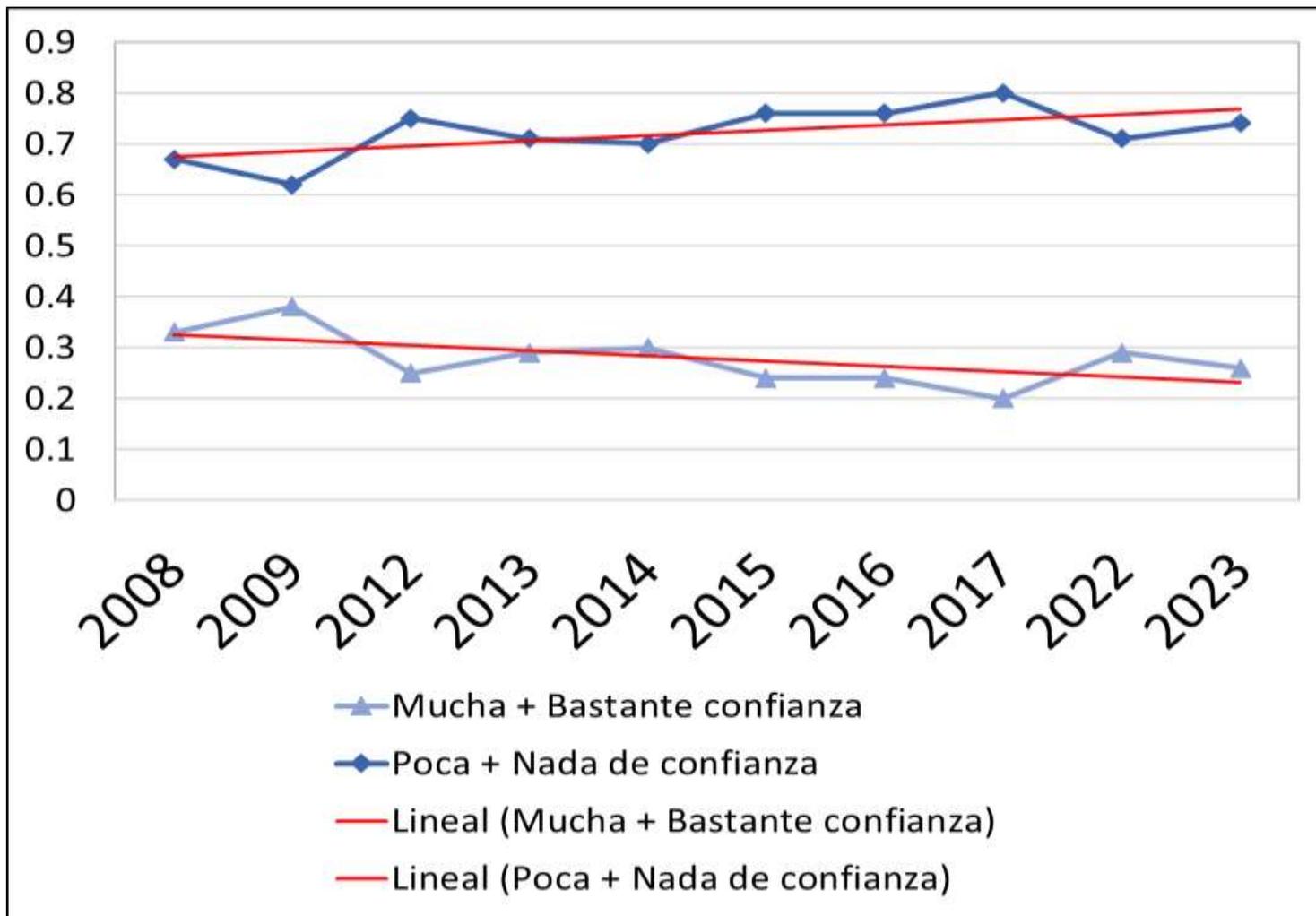
No hay relación entre el cumplimiento en transparencia activa y el puntaje SUBDERE en integridad y probidad municipal



Observando el puntaje en integridad y probidad municipal del diagnóstico municipal SUBDERE 2022 y cruzándolo con el ranking de cumplimiento de transparencia activa del Consejo Para la Transparencia 2023, se observa que **no hay relación entre ambos indicadores**

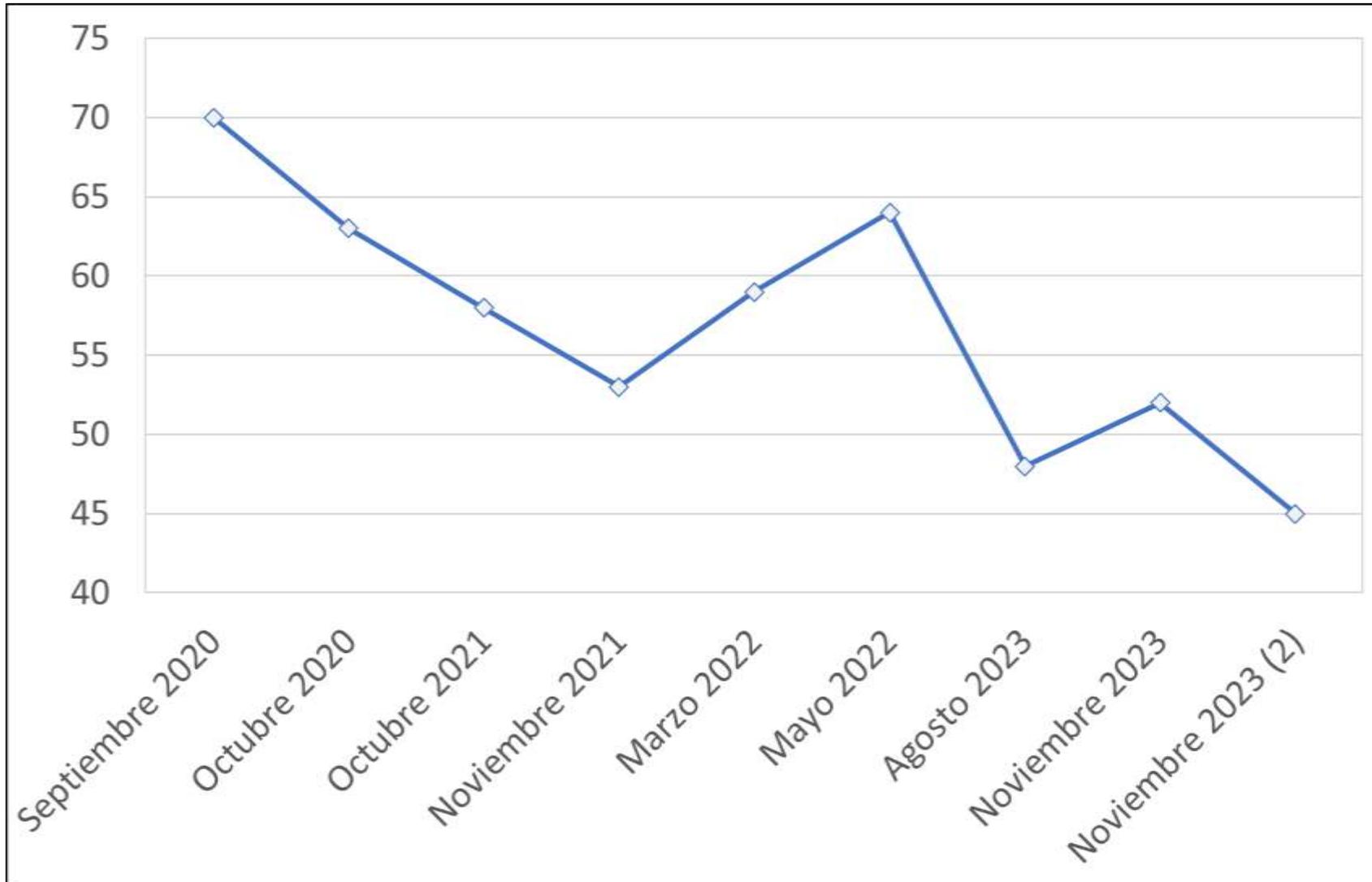
2. Un enfoque a los gobiernos locales

La ciudadanía percibe que hay que desconfiar de las municipalidades (Centro de Estudios Públicos)



El gráfico del CEP muestra la suma de “muchísima y bastante confianza” frente a “poca o nada de confianza”, Se observa que el nivel de confianza en municipalidades ronda solamente el 25%, lo que indica un 75% aproximado de desconfianza en la institución entre 2008 y 2023. Además, las líneas de tendencia evidencian, a lo largo del tiempo, un aumento de la desconfianza y una caída de la confianza

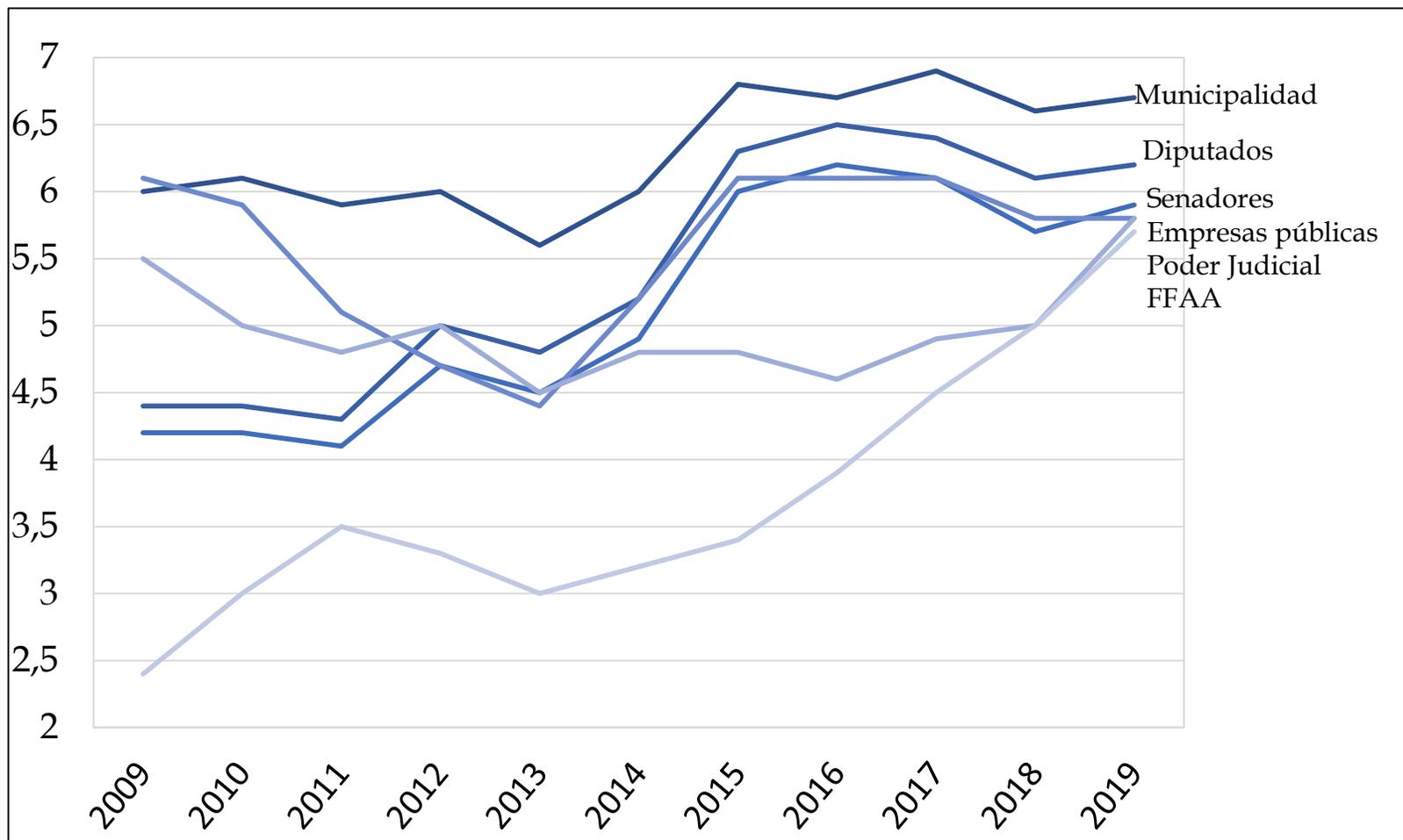
CADEM: Evidencia una caída consistente de la aprobación del trabajo de municipios en los últimos 3 años.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos CADEM

Consulta sobre “
aprobación del
trabajo de
instituciones”
evidencia que la
aprobación de las
municipalidades
cayó de un 70% en
2020 a un 45% en su
última encuesta del
24 de noviembre de
2023.

No solo la ciudadanía, los empresarios comparten las preocupaciones de la corrupción en municipalidades (menos es mejor)



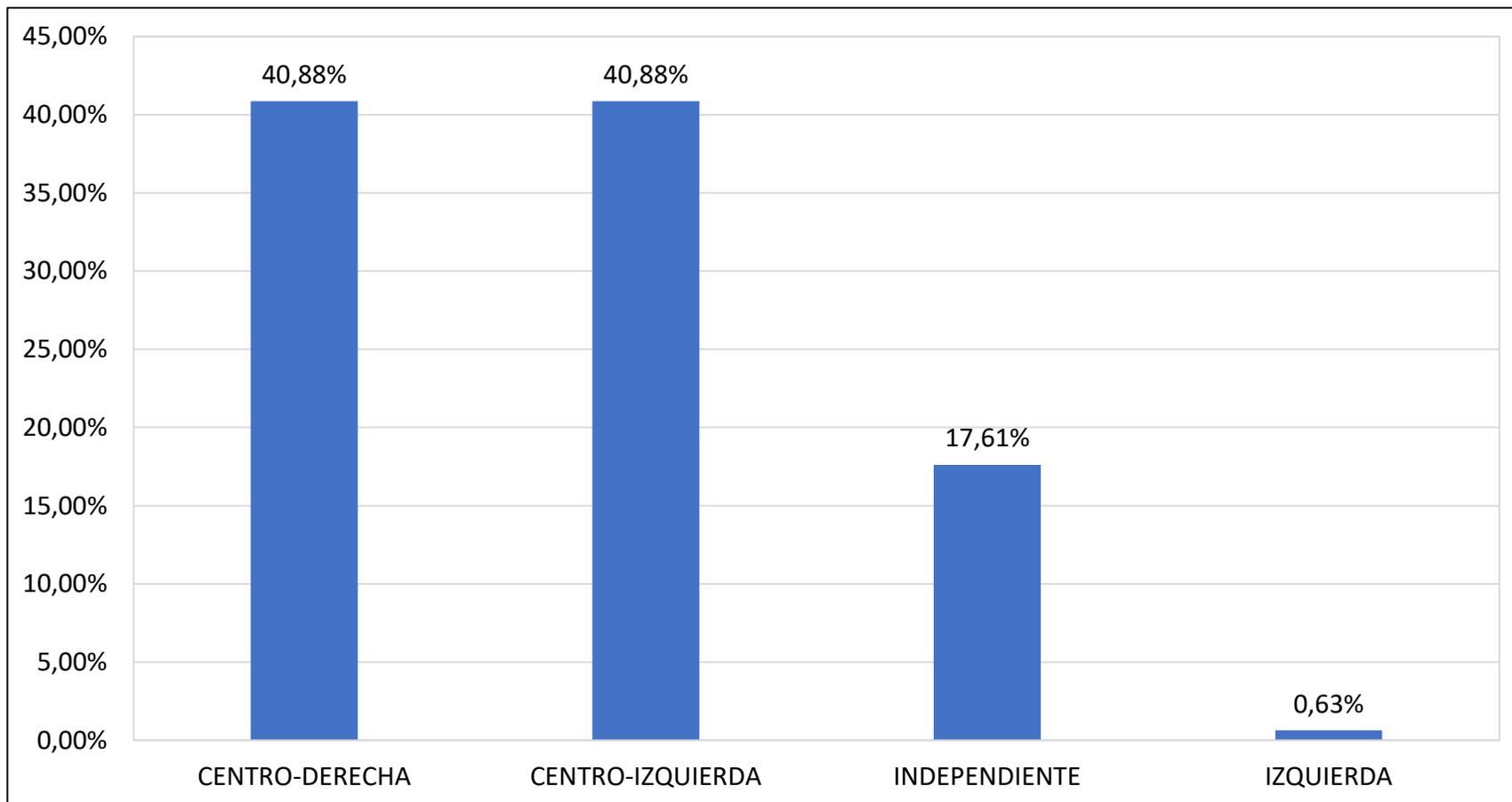
La encuesta de percepción de corrupción de instituciones de Libertad y Desarrollo identifica que entre 2009 y 2019 las municipalidades no solo han aumentado como instituciones percibidas como corruptas por empresarios, sino que además son percibidas como las más corruptas

2. a. Alcaldes

Responsabilidades administrativas de alcaldes

- A partir de datos de la Contraloría General de la República obtenidas mediante el Oficio n° e24243, de 2023, solicitada por el Consejo de la Transparencia.
- Se obtiene información respecto a los casos donde se identificó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de los alcaldes, en el marco de sumarios instruidos y finalizados durante el periodo 2009 - 2023.

Caracterización política: Orientación ideológica de coaliciones



De un total de 159 alcaldes con faltas administrativas, las coaliciones de centro-izquierda y centro-derecha concentran el 82% de casos. **Lo que indica que no hay una tendencia ideológica más recurrente.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República

2. b. Municipalidades

- El Consejo de Defensa del Estado (CDE) de Chile, desde 2009, ha interpuesto 204 acciones legales por corrupción que afectan a municipalidades, sus corporaciones, funcionarios y autoridades.
- Un reporte obtenido a través de la Ley de Transparencia revela que el CDE halló evidencia suficiente para litigar en el 40% de las comunas del país hasta junio de 2023. De estos procesos, 95 han concluido o se han detenido, y en **más de la mitad de ellos (58%) no se identificaron responsables.**

El perfil de las municipalidades con causas municipales en el Poder Judicial.

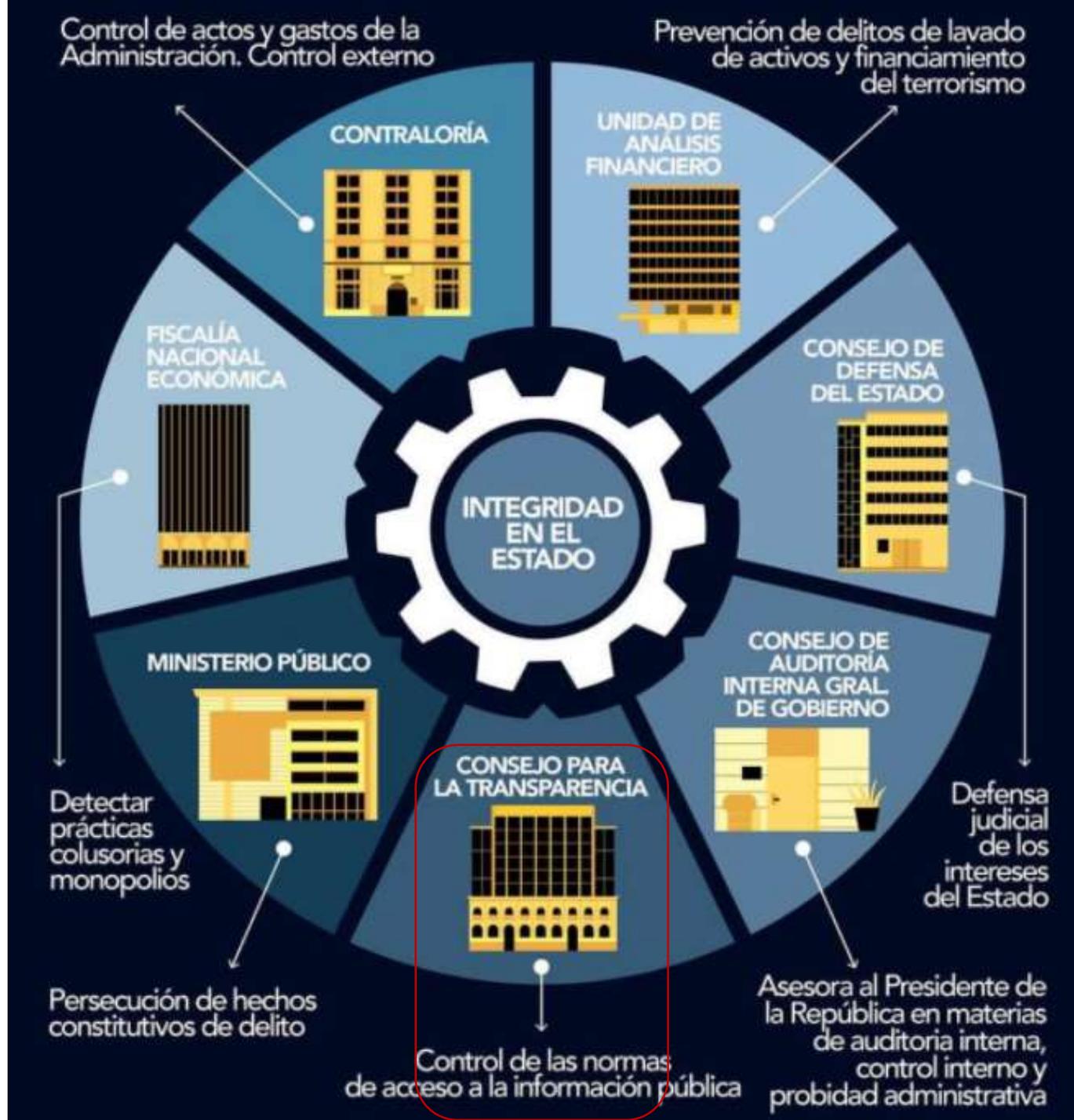
La siguiente tabla presenta un análisis ANOVA de un factor que permite observar si variables tienen efectos en las “comunas con causas” y “comunas sin causa”, los datos indican promedios por agrupamiento. Los resultados son:

1. Las comunas con causas municipales tienen menos niveles de pobreza.
2. Las comunas con causas municipales tienen menos población rural
3. Las comunas con causas municipales tienen más población
4. Las comunas con causas municipales reciben más ingreso por permisos de circulación.

Grupos	Pobreza	Ruralidad	Población	Ingreso por permisos de circulación (Miles)
Comunas con una o más causas en el poder judicial	11,1%(0.0*)	20,2(0.0*)	105.284 (0.0*)	1.529.959(0.0)
Comunas sin causas	13,17%(0.0*)	41,6(0.0*)	32.939 (0.0*)	530.463(0.0)

*Niveles de significancia en la prueba de Análisis de Varianza al 1%

¿Qué hacer?...
SISTEMA DE
TRANSPARENCIA
Y PREVENCIÓN DE
CORRUPCIÓN



**SEGUNDA PARTE
LEY DE LOBBY
SITUACION
ESPECIAL DE LAS
MUNICIPALIDADES**

ENCUENTRO NACIONAL DE
**CONCEJALES
CONCEJALAS**

**“CONCEJOS TRANSPARENTES,
MEJORES COMUNAS”**



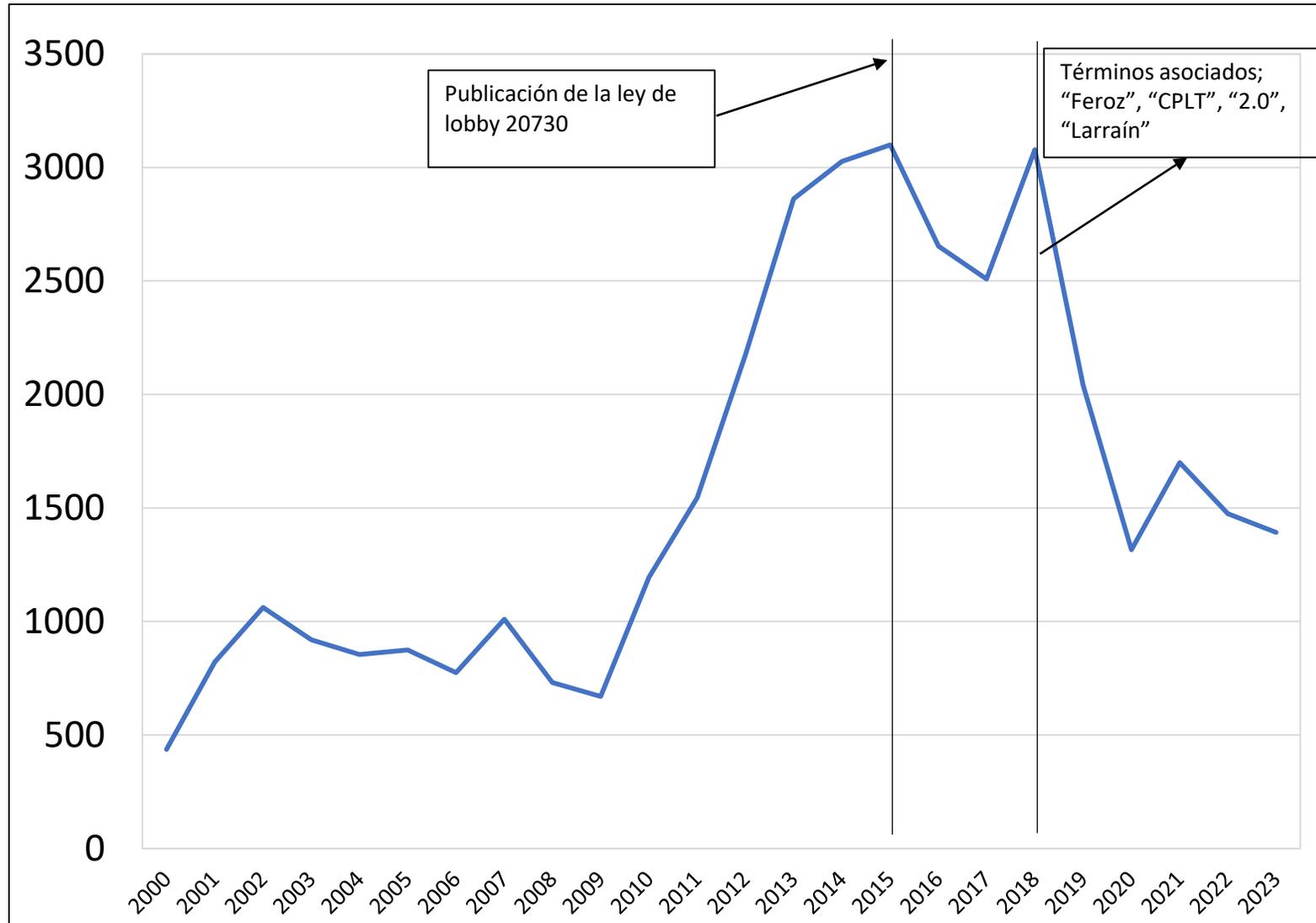
28 de noviembre al
1 de diciembre 2023



Arica, Región de Arica y Parinacota



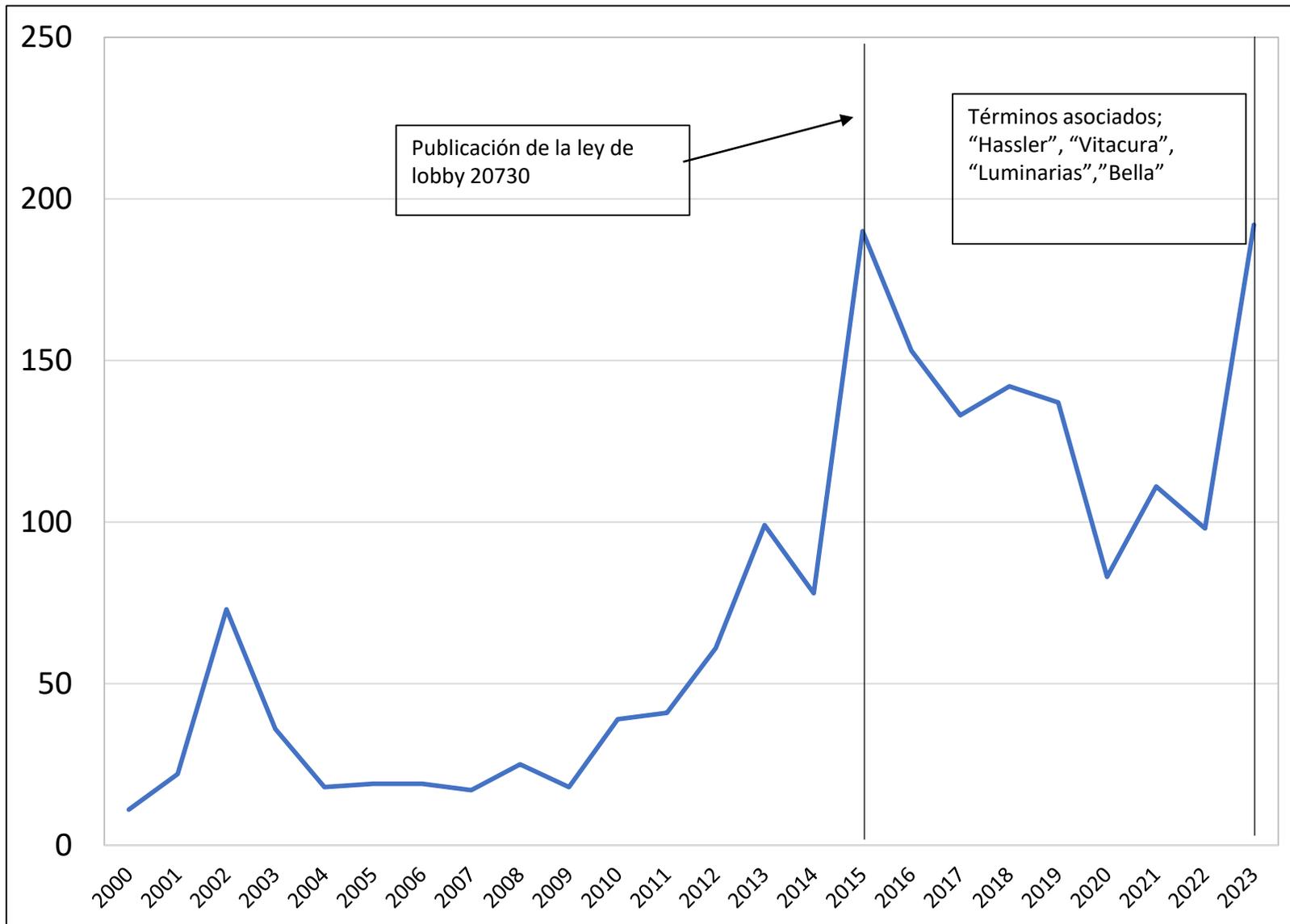
Antes que todo... Un vistazo a los medios



Fuente: Elaboración propia a partir de prensa nacional y regional.

Se registraron 38.219 noticias entre el año 2000 y 2023 donde el concepto “lobby” estaba presente en los recortes de prensa. Se observan dos picos de frecuencia.

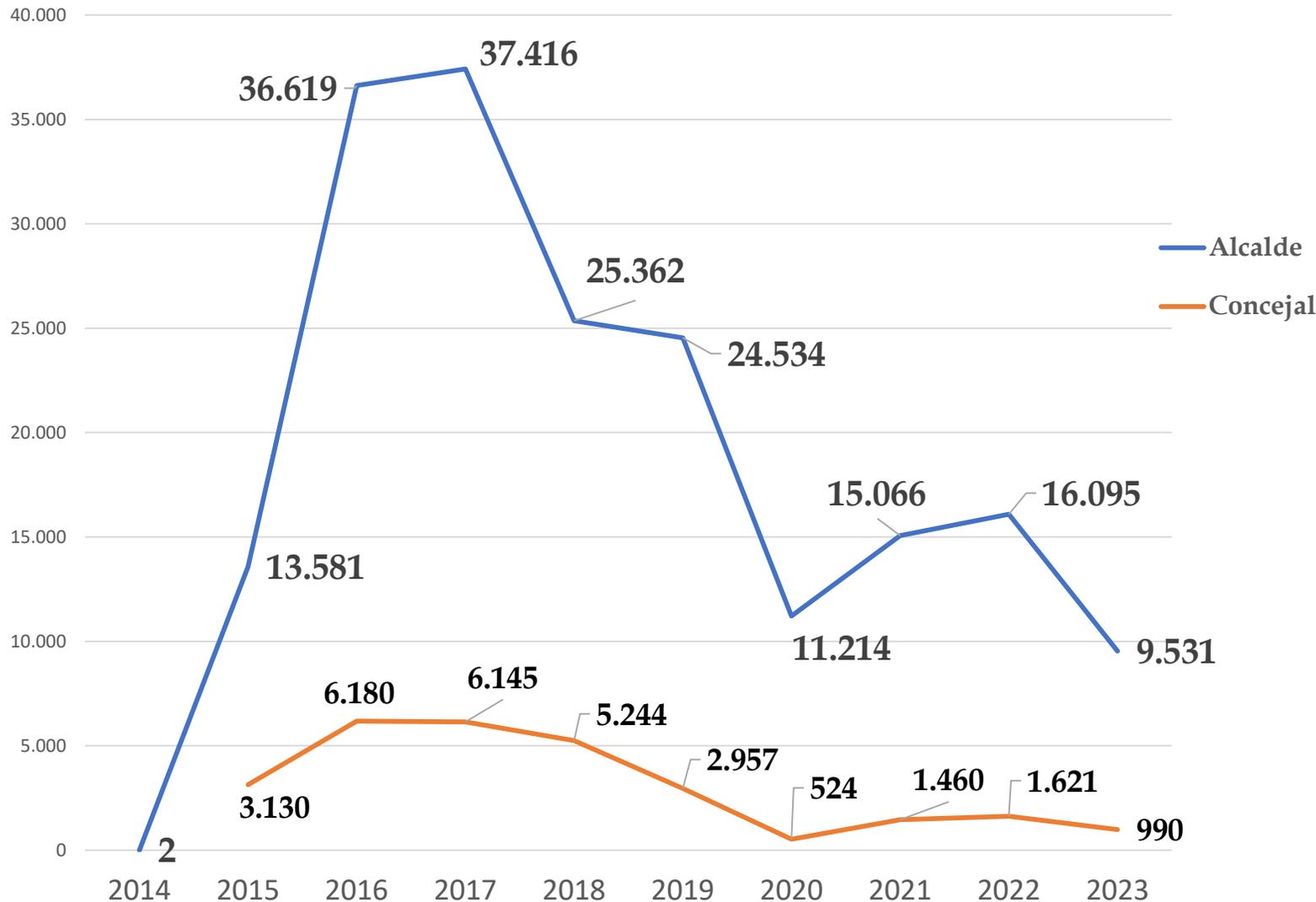
Antes que todo... Un vistazo a los medios



Para el caso de los términos “lobby AND municipalidades” se obtuvieron 1.815 recortes de prensa entre 2000 y 2023, se observan, nuevamente dos picos de frecuencia.

Cifras de audiencias registradas por autoridades municipales

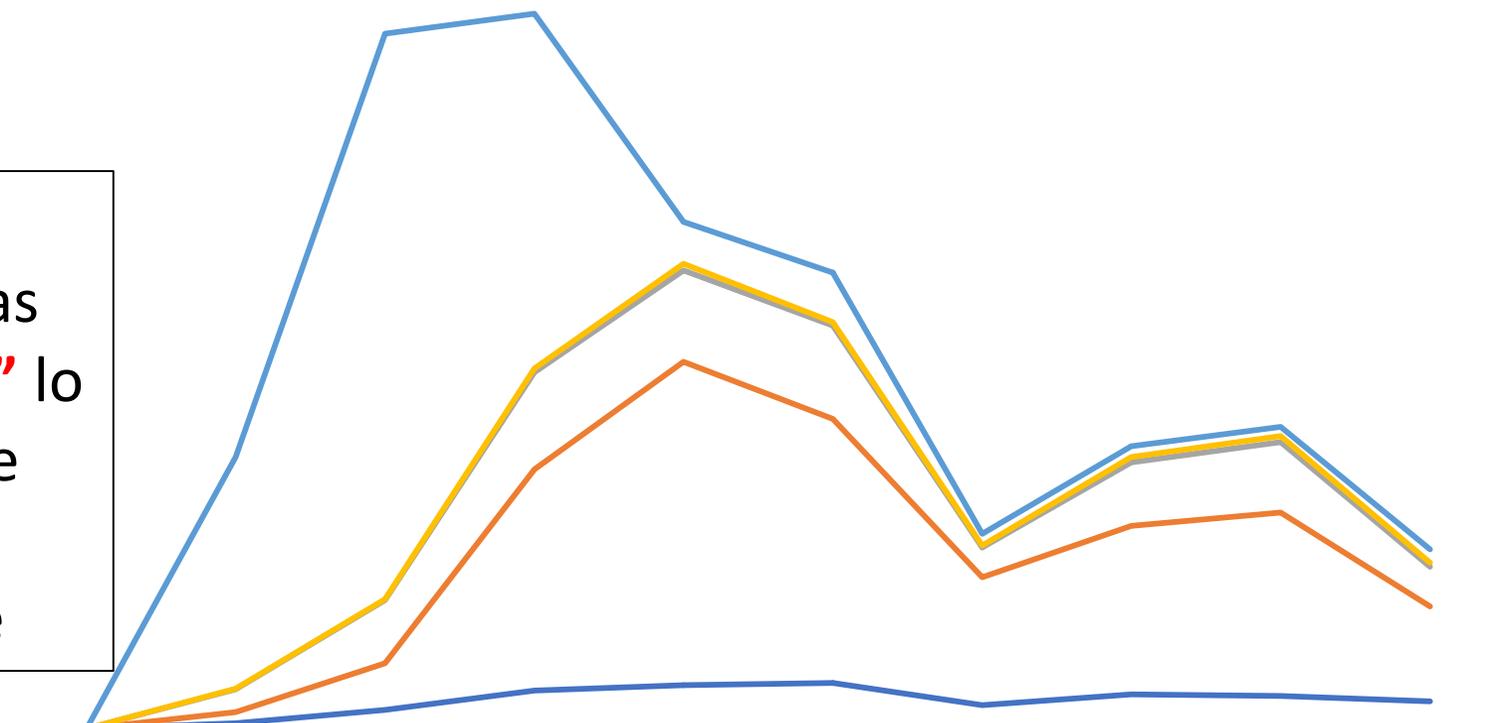
Audiencias por Año de alcaldes y concejales a nivel nacional



Se evidencia que las audiencias de alcaldes son mayores que aquellas de concejales a nivel nacional, además ha habido una disminución significativa de las audiencias de ambos actores del gobierno local en los últimos años.

Materias de audiencias por para alcaldes y concejales a nivel nacional

Se observa que a nivel general la materia más recurrente en audiencias lobby es **“Ninguna de las anteriores”** lo cual es preocupante pues no permite identificar con certeza las materias reales del lobby a nivel local en Chile



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
— Ninguna de las anteriores.	2	14.300	34.922	21.904	2.596	3.048	710	668	566	811
— Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros incluidas sus comisiones.		28	57	252	398	206	116	334	385	257
— Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos		1.419	3.892	5.994	5.642	5.762	1.842	3.913	4.335	2.457
— Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos.		689	2.879	13.643	19.962	16.302	7.902	10.420	11.329	5.845
— Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento.		325	1.152	2.352	2.689	2.824	1.449	2.105	2.016	1.688

- Los datos de Lobby no permiten control social efectivo.
- Capitulo chileno de Transparencia Internacional (2018):

“Hay mucho no dato: Hay muchas autoridades que están subdeclarando. Hay un problema importante porque desde el Estado nadie fiscaliza la calidad de la información entregada. Muchas veces hay registros incompletos y, también, nos dimos cuenta que a nivel municipal es imposible trabajar porque hay datos con los que no sirven. ¡Están mal hechos!”
(Campos, P., 2018).

Áreas y temas en la que podrían existir riesgos de corrupción o mal uso de recursos para los municipios.

Temas en los que se identificó un déficit o falta de transparencia	Áreas, Direcciones o Departamentos municipales potencialmente más riesgosos
Modificaciones presupuestarias (disponibilidad)	SECPLA, DAF
Transferencias de fondos públicos (actualización)	SECPLA, DAF
Permisos de obras municipales (actualización)	DOM
Otras compras (completitud)	DAF
Convenios (disponibilidad)	Asesoría Jurídica
Información del personal y remuneraciones (actualización)	DAF - Depto Personal
Horas extraordinarias	SECPLA - DAF - Administración Municipal - Dirección de Control
Transferencias a asociaciones y corporaciones municipales	SECPLA - Administración Municipal - Dirección de Control - Concejo
Aportes de privados	SECPLA, DAF, Administración Municipal
Recaudación y control de cuentas Permisos de Circulación	DAF - Dirección de Control
Reproducción de material gráfico	DAF - Administración Municipal - Dirección de Control
Contratación de personal a honorarios con cargo a programas comunitarios	DAF - Depto Personal - Administración Municipal
Ausencia de obligación de suscripción de convenios marco y proporción de compras vía trato directo	SECPLA - DAF - Administración Municipal - Dirección de Control

GRACIAS