

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS CPLT N° 2

MODELO DE GESTIÓN EN TRANSPARENCIA MUNICIPAL: ESTUDIO DE IMPACTO

Impact Study: Municipal Transparency Management Model

Unidad de Estudios y Publicaciones / Dirección de Estudios / Consejo para la Transparencia

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS CPLT N° 2

MODELO DE GESTIÓN EN TRANSPARENCIA MUNICIPAL: ESTUDIO DE IMPACTO

Impact Study: Municipal Transparency Management Model

Documento preparado por la Unidad de Estudios
y Publicaciones de la Dirección de Estudios del
Consejo para la Transparencia

Ediciones Consejo para la Transparencia
Sistematización de Experiencias N°2

Octubre 2015

ISSN 0719-4609

Trabajo con licencia Creative Commons
Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional



Diseño: Natalia Royer

Resumen

Este documento presenta los principales hallazgos de una evaluación de impacto realizado sobre el Modelo de Gestión en Transparencia Municipal impulsado por el Consejo para la Transparencia, iniciativa que ha mostrado buenos resultados fundamentados en una combinación de factores relevantes como el co-diseño con los destinatarios, el reconocimiento de la relevancia de las alianzas institucionales y del rol de los alcaldes, la pertinencia de sus componentes, la facilitación de herramientas tecnológicas y el seguimiento y asesoría continuo a los implementadores.

Abstract

This document describes the main findings of an impact evaluation of the development of the Municipal Transparency Management Model created by the Council for Transparency (Chile). This initiative has shown good results based on a combination of important factors such as: co-designing with municipalities, the recognition of the value of institutional alliances and the local mayors' role, the pertinence of the model, the facilitation of IT solutions and the continuous advice and follow up to the implementers.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	5
1. HISTORIA Y DESARROLLO DEL MGTM	7
1.1 ORÍGENES DEL MGTM	7
1.2 DESARROLLO DEL MODELO CONCEPTUAL	9
1.3 PRINCIPALES LINEAMIENTOS DEL MGTM	11
1.4 BENEFICIOS ESPERADOS DEL MGTM	14
1.5 IMPLEMENTACIÓN DEL MGTM	15
1.5.1 PLAN PILOTO	15
1.5.2 EXPANSIÓN DEL MGTM	15
1.5.3 IMPLEMENTACIÓN DEL MGTM Y RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE FISCALIZACIÓN AL DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL MUNICIPAL	17
2. EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL MGTM	19
2.1 METODOLOGÍA	20
2.2 RESULTADOS	25
2.2.1 EFECTOS DEL MGTM	26
2.2.2 EFECTOS NO SIGNIFICATIVOS	28
2.2.3 EFECTOS DONDE NO SE HA COMPLETADO LA IMPLEMENTACIÓN	29
2.2.4 EVALUACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DEL MODELO	30
CONCLUSIONES	33
BIBLIOGRAFÍA	35
ANEXOS	36
ANEXO 1. LISTADO DE LOS 50 MUNICIPIOS DEL DISEÑO CONCEPTUAL DEL MGTM	36
ANEXO 2. LISTADO DE LOS 36 MUNICIPIOS DEL PLAN PILOTO DEL MGTM	37

PRESENTACIÓN

En 2009 entró en vigencia en Chile la Ley 20.285, la cual permite a cualquier persona solicitar y recibir información que se encuentre en algún órgano de la Administración del Estado, incluyendo organismos centrales y municipios del país. Con la Ley, además, se creó el Consejo para la Transparencia (CPLT), entidad encargada de velar por su cumplimiento.

Conforme a su mandato, el CPLT ha evaluado continuamente el avance en el cumplimiento de la Ley de Transparencia en las instituciones públicas. En este proceso, ha detectado un menor cumplimiento de la normativa de parte de los municipios en comparación con los organismos de la Administración Central del Estado. En este contexto, se han identificado dificultades de los gobiernos locales para dar cumplimiento a la Ley, pero la complejidad para abordar estas dificultades a nivel municipal es alta, ya que los municipios del país presentan realidades muy diversas y por ende, enfrentan desafíos particulares.

Atendiendo a la necesidad de apoyar a las municipalidades en sus procesos de gestión en transparencia, el año 2010 el Consejo para la Transparencia, a través de su Dirección de Operaciones y Sistemas (DOS), inició un proceso de consultoría para el *desarrollo de un modelo de gestión en transparencia municipal y diseño detallado para su construcción*, lo cual devino en su implementación como iniciativa desde el año 2012, con el objetivo de disminuir las brechas de las municipalidades, a partir de una serie de herramientas tecnológicas y de gestión.

Este proceso derivó en la creación del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal (MGTM), que constituye un sistema de herramientas que apuntan al mejoramiento de la gestión e indicadores de transparencia de los municipios.

Las herramientas del MGTM consideran los dos mecanismos a partir de los cuales opera la Ley: 1) Transparencia Activa (TA), referida a la publicación permanente y actualizada de información definida a través de los sitios web de los organismos públicos¹ y 2) Solicitudes de Acceso a la Información (SAI), que reconocen el Derecho de los ciudadanos a solicitar y acceder a información pública, salvo que lo impida alguna causal de secreto o reserva establecida en la Ley.

El eje central del MGTM considera que, a partir de la implementación de una serie de acciones y/o procesos —expresadas en herramientas de gestión— los encargados municipales serán capaces de controlar y mejorar los diversos aspectos relacionados con la normativa de transparencia. Este tipo de iniciativas es de suma relevancia, considerando que los 345 municipios del país corresponden a alrededor del 50% de los órganos obligados a cumplir con la Ley. Además, las municipalidades constituyen el contacto más directo de los ciudadanos con el Estado.

A cinco años desde el diseño inicial del MGTM y teniendo alrededor de un 90% de los municipios adheridos, la evaluación de esta experiencia se instaló como un tema relevante para el Consejo. En esta evaluación, se buscó tanto revisar los avances y logros, como identificar los desafíos del modelo. Se optó por realizar un importante esfuerzo institucional y realizar una evaluación de impacto que permitiera

¹ Las materias que contempla la sección de Transparencia Activa son: Estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo que les sea aplicable; planta del personal, personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y en su caso, las aclaraciones que procedan; mecanismos de participación ciudadana; actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, entre otros requerimientos establecidos en el Artículo 7° de la Ley.

medir bajo estándares exigentes y científicos los efectos del MGTM. En este sentido, el Consejo para la Transparencia, fiel a su objetivo estratégico de *instalar el Consejo para la Transparencia en base a un modelo de gestión pública de calidad que promueve la participación ciudadana, incorporando experiencias comparadas y mejores prácticas institucionales*², asume el desafío de incorporar por primera vez este tipo de medición, aportando así, a una evaluación rigurosa de sus iniciativas, ejercicio que permite avanzar sistemáticamente hacia la instalación de mayores niveles de rendición de cuentas respecto de sus proyectos. Esta práctica, se considera muy relevante en términos de avanzar hacia una mayor transparencia (BID, 2014), y por ende, la difusión de esta experiencia se considera un insumo importante para que otras instituciones incorporen evaluaciones de este tipo.

El documento se organiza de la siguiente manera: en el primer capítulo, se detallan los orígenes del proyecto, sus principales características, los hitos del proceso de implementación y los primeros resultados. El segundo capítulo, expone el diseño, los desafíos metodológicos y resultados de la evaluación de impacto del MGTM, destacando a partir de evidencia empírica, los principales beneficios alcanzados. Finalmente, se presentan las conclusiones, las que consideran tanto los aprendizajes como los desafíos identificados para el desarrollo y sustentabilidad del proyecto en el futuro.

² Objetivos estratégicos del Consejo disponibles en <http://www.cplt.cl/nuestros-objetivos/consejo/2012-12-18/193547.html>

1. HISTORIA Y DESARROLLO DEL MGTM

1.1 ORÍGENES DEL MGTM

La Ley de Transparencia creó un marco legal que formaliza y garantiza el Derecho de Acceso a la Información, lo cual implicó nuevas obligaciones para los organismos públicos. Durante los primeros años de vigencia de la normativa no se realizaron fiscalizaciones a los municipios, sin embargo, se identificaron mayores dificultades en estas instituciones para cumplir con las obligaciones que establece la Ley 20.285.

Esta problemática podía entenderse al considerar que los municipios son diferentes a los organismos centrales. Por un lado, tienen una naturaleza jurídica dual: son órganos de la Administración del Estado pero también autónomos en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales. En el caso de la Ley de Transparencia, pudo constatarse que no contaron desde el inicio con un apoyo sistemático en la implementación de la Ley, en donde cada municipio, según su propia comprensión y capacidades, enfrentó las obligaciones en forma aislada, a diferencia de los órganos de la Administración Central, que recibieron el apoyo de la Comisión de Probidad y Transparencia, organismo que generó tanto recursos informáticos como de interpretación de la norma para enfrentar los desafíos de la Ley, ofreciendo capacitación y apoyo antes de la entrada en vigencia de la Ley.

Por otra parte, existe gran diversidad en cuanto a la realidad de los diferentes municipios, en términos de tamaño, recursos, acceso a servicios, entre otros aspectos. Al respecto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)³ recoge esta diversidad y realiza una clasificación que permite dividir a los municipios en 5 grandes grupos, basados en una serie de variables, demográficas territoriales y socioeconómicas, según se presenta en la tabla siguiente.

TABLA 1: Clasificación SUBDERE

VARIABLES DEMOGRÁFICAS TERRITORIALES	VARIABLES SOCIOECONÓMICAS
<p>Tamaño: poblacional y geográfico.</p> <p>Dispersión: densidad poblacional, nivel de ruralidad, entropía de núcleos poblados.</p> <p>Jerarquía político administrativa: si la comuna es capital regional, provincial o ninguna de las anteriores.</p> <p>Tipo de localidad: condición de ciudad, según clasificación MINVU.</p>	<p>Patrimonio comunal: avalúo inmuebles de la comuna, avalúo total de la comuna, recaudación de patentes municipales.</p> <p>Capital Humano: nivel de escolaridad promedio, puntaje PSU, analfabetismo.</p> <p>Características socioeconómicas de la población: pobreza, ingreso por hogar.</p>

Grupo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.

Grupo 2: Comunas mayores, con desarrollo medio.

Grupo 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.

Grupo 4: Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio.

Grupo 5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.

Fuente: SUBDERE, 2012

³ Resolución N° 115 (2012).

A partir de la consideración de la realidad municipal y de la necesidad de superar las dificultades existentes, es que desde el CPLT, se propusieron diferentes ideas al respecto. Una de las más aceptadas fue la de crear una plataforma web para apoyar la gestión en transparencia, decisión que se sustenta en experiencias previas a nivel internacional (por ejemplo, el Portal INFOMEX Gobierno Federal, en México⁴) y nacional (Portal de la Secretaría General de la Presidencia dirigido a organismo de administración central).

Esta idea comenzó a materializarse el año 2010, cuando el Banco Mundial realizó una donación al Consejo para crear una plataforma que permitiera aprender buenas prácticas de los países OCDE en materia de transparencia. A partir de este ofrecimiento, el CPLT presentó al Banco Mundial su propuesta para el proyecto que fue denominado “Fortalecimiento del Consejo para la Transparencia de Chile conducente a mejorar la transparencia y rendición de cuentas”. Este consideraba un monto de US\$415.000. El dinero se utilizaría en tres proyectos diferentes: el desarrollo de una red internacional de intercambio de experiencias⁵, la creación de estándares en torno a las políticas de gestión de archivos y la consultoría para levantar los procesos de gestión en transparencia municipal y crear un modelo de gestión destinado a fortalecer las competencias en transparencia en los municipios del país, dotándolos de una plataforma web para apoyar la gestión en transparencia. Así, esta iniciativa contó con un presupuesto inicial de US\$150.750 que permitió sentar las bases de la construcción del MGTM.

El proyecto del portal, buscaba apoyar la gestión de solicitudes de información y la transparencia activa a nivel municipal, teniendo además un mejor control y trazabilidad de las mismas. Con esto, se buscaba contribuir a homogeneizar la implementación de la Ley de Transparencia a nivel país. A partir de esta reflexión, se consideró que no sólo bastaba con crear un portal de web, pues se entendió que junto con ello, se requería de otros procesos de gestión que respaldasen la utilización de la plataforma.

Una de las mayores dificultades del Consejo para abordar las tareas de la creación de este Modelo y de sus herramientas en general, era el desconocimiento de la realidad municipal y las implicancias de generar un proyecto como éste. Otro inconveniente detectado era que, algunas experiencias previas de implementación de buenas prácticas y modelos de gestión en municipios no habían tenido los resultados esperados y se miraban, en general, con escepticismo⁶.

Dada la juventud organizacional del Consejo, y la necesidad de comprender mejor el alcance del desafío, se incorporaron diferentes visiones en el diseño del proyecto, se realizó una asociación con la SUBDERE, además de otros actores relevantes. Sumado a lo anterior, se creó una alianza con la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y se convocó a 50 municipios de las regiones de Valparaíso, Metropolitana y de O'Higgins a participar de esta iniciativa⁷.

Estos municipios fueron invitados a un proceso de construcción de un modelo de gestión a nivel conceptual. Esta etapa de definición colaborativa buscó asegurar la factibilidad y sustentabilidad del proyecto, haciendo partícipes a todos los actores involucrados, dado que se considera que las herramientas de este modelo debían responder a la realidad y necesidades de los municipios del país. Para relevar esta participación, se celebraron convenios entre CPLT-Municipio, destacando esta experiencia como una oportunidad para cumplir con la Ley.

⁴ Para mayor información, visitar <https://www.infomex.org.mx>

⁵ Que derivó en la creación de lo que hoy en día es la Red de Intercambio en Transparencia y Acceso a la Información (para mayor información visitar www.redrta.org)

⁶ OAlgunas de estas experiencias fueron la ventanilla trámite municipal (VTM) o el portal de Transparencia Activa de SUBDERE.

⁷ Listado de municipios de presenta en el Anexo.

1.2 DESARROLLO DEL MODELO CONCEPTUAL

Durante el 2011, se utilizaron los fondos donados por el Banco Mundial para contratar una consultoría que identificara y levantara procesos relevantes en la gestión de la transparencia municipal. Esta asesoría fue realizada por el Centro de Estudios de Tecnologías de la Información de la Universidad Católica (CETIUC)⁸.

Esta asesoría buscó, en primer lugar, la elaboración de un Modelo de Gestión en Transparencia, permitiendo conocer la realidad de los municipios en cuanto a la implementación de la Ley. Adicionalmente, se identificaron buenas prácticas que los municipios ya hubieran implementado, que fueran replicables y que aportaran a la gestión para su inclusión en este modelo. Finalmente, se definió un modelo que incorporara todos los ámbitos de la gestión asociados a las obligaciones de la Ley 20.285.

Para ello, se realizó un amplio levantamiento con un diagnóstico cualitativo y cuantitativo, el cual incluyó la consulta a diversos actores como alcaldes, encargados de transparencia y otros funcionarios municipales, referente a sus procesos de Transparencia Activa y Solicitudes de Acceso a la Información. Además, se realizaron auditorías del nivel de cumplimiento de ambos componentes de la Ley.

Asimismo, se consideraron otros elementos, como las buenas prácticas a nivel nacional (en organismos de la Administración Central) e internacional (por ejemplo, la experiencia de INFOMEX).

Con el fin de incluir el componente ciudadano, también se consultó a organizaciones sociales y ciudadanos comunes respecto de las materias mayormente solicitadas o buscadas en cuanto a información pública y los problemas enfrentados en este proceso.

Respecto de la realidad de los municipios, el diagnóstico arrojó un alto nivel de incumplimiento de la normativa⁹. Por ejemplo, sólo un 15% publicaba en Transparencia Activa datos vigentes respecto de su personal e información actualizada acerca de trámites y sus requisitos. Respecto a las Solicitudes de Acceso a la Información, se realizó un ejercicio de “cliente oculto”¹⁰, donde por ejemplo, la consulta sobre remuneraciones del personal (vía correo postal y en línea) tuvo una tasa de respuesta de un 64% por parte de los municipios.

Al respecto, la consultoría también dio cuenta de diversas problemáticas, varias de las cuales afectaban especialmente a aquellas comunas más rurales y aisladas. Por ejemplo, en la mayoría de los municipios, no existían procedimientos que regularan la realización de tareas, responsabilidades y plazos en la gestión de transparencia. Asimismo, varios presentaban carencias en cuanto a sus recursos tecnológicos. También se detectó un grado significativo de desconocimiento y falta de compromiso en el cumplimiento de la Ley por parte de algunos funcionarios municipales. Otro problema detectado, fue la falta de personal para cumplir con las obligaciones de transparencia, además de una alta carga laboral para aquellos que realizan funciones en este ámbito. Finalmente, se evidenciaron dificultades en cuanto a gestión documental en la mayoría de los municipios.

Pese a lo anterior, también se detectaron buenas prácticas ideadas desde los propios municipios. En este ámbito, existía un pequeño número que tenía reglamentos y definición de roles en transparencia. También se destacó como favorable, el hecho de que el encargado de transparencia (o el enlace¹¹) fuera una persona con cargo directivo, lo cual le otorgaba una mayor relevancia y capacidad de gestión al interior del municipio. Además, algunos implementaban evaluaciones respecto de su nivel de cumplimiento, así como metas de transparencia en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMG) e

⁸ Consultoría para el desarrollo del Modelo de gestión de Transparencia para Municipios y Diseño detallado para su Construcción (CETIUC, 2011).

⁹ Esta situación fue confirmada con los datos recogidos por el propio CPLT en enero de 2012 en su proceso de fiscalización en Transparencia Activa a los 345 municipios del país, registrándose un promedio de cumplimiento del 30,4%.

¹⁰ Ejercicio en el cual un investigador se hace pasar por un usuario para observar el funcionamiento de un servicio.

¹¹ En toda institución pública debe haber un enlace de transparencia, el cual es un funcionario que tiene la función de ser el contacto directo con el CPLT de acuerdo a la Instrucción General N°2.

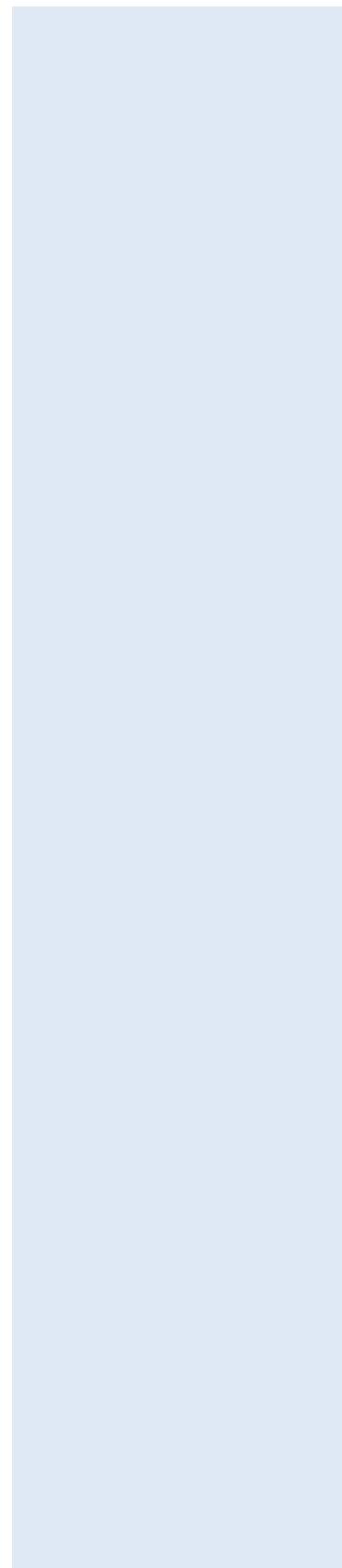
incentivos y sanciones asociadas a éstas. Otras buenas prácticas fueron la definición de procesos de manejo de archivos y las capacitaciones a la comunidad sobre la Ley de Transparencia. Finalmente, se encontraron municipios que poseían software para gestión de SAI y TA, lo cual se asemejaba a la idea de crear un Portal de Transparencia.

TABLA 2: Resumen diagnóstico CETIUC

BUENAS PRÁCTICAS	PROBLEMÁTICAS
<ul style="list-style-type: none"> ↑ Existencia de un reglamento interno y/o de definición de roles. ↑ Encargado de transparencia era una persona con cargo directivo ↑ Existencia de evaluaciones permanentes y/o autoevaluaciones ↑ Manejo de archivos. ↑ Sanciones e incentivos asociadas al cumplimiento de obligaciones de transparencia ↑ Software para gestión de SAI y TA ↑ Capacitación a la comunidad sobre la Ley de Transparencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Inexistencia de procedimientos. ↓ Desconocimiento y falta de compromiso con la Ley por parte de algunos funcionarios municipales. ↓ Alta carga laboral y falta de personal para cumplir con las obligaciones de transparencia. ↓ Problemas en gestión documental en la mayoría de los municipios.

Fuente: CETIUC-CPLT, 2011

Los resultados de esta consultoría, dieron cuenta de la necesidad de realizar acciones concretas que permitiesen resolver las principales debilidades detectadas en la gestión en transparencia municipal, así como a potenciar las mejores prácticas. A partir del diagnóstico realizado, se realizó una modelación y validación de lo que sería el **Modelo de Gestión en Transparencia Municipal (MGTM)**, proceso en el cual se incluyó a los 50 municipios que habían sido convocados inicialmente.



1.3 PRINCIPALES LINEAMIENTOS DEL MGMT

El MGMT considera que la realidad municipal es diversa y compleja y en la cual intervienen una serie de factores. Por ello, busca considerar los diferentes ámbitos en los que existen brechas y por ende, desafíos a trabajar en la gestión de transparencia. De acuerdo al diagnóstico realizado, éste se estructura en base a 6 dimensiones o ejes temáticos.

TABLA 3: Dimensiones MGMT

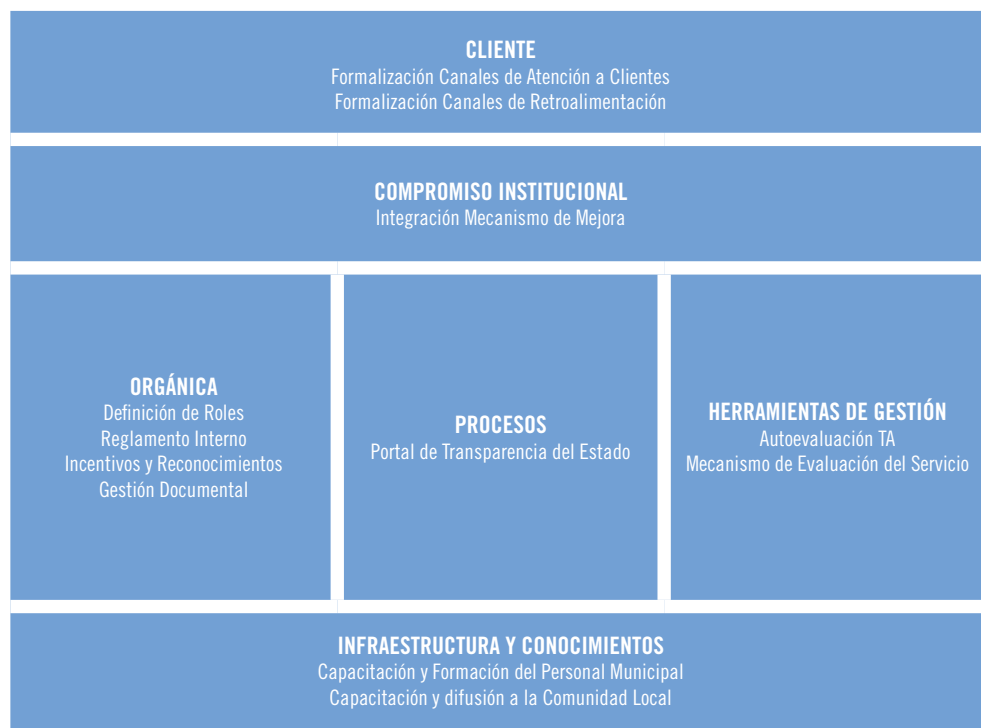
DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN
Cliente	<ul style="list-style-type: none"> • En el ámbito del MGMT el cliente es todo aquel que interactúa con el Municipio -en calidad de organismo regulado- por alguna necesidad relacionada con las disposiciones normativas establecidas en la Ley 20.285. • Así, toda persona natural o jurídica que solicite información pública, o que se vea afectada en sus derechos por el ingreso de una solicitud de información pública, constituirá un “cliente” del municipio en cuanto a acceso a información, en el marco del MGMT.
Compromiso Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Se entiende como la expresión explícita de la relevancia que la autoridad local le asigna a la transparencia, tanto a nivel de derecho de acceso a información, como a nivel de procesos de gestión interna. • Tiene un efecto sobre los funcionarios participantes de éstos, entregando lineamientos de control y propuestas de resultados. • Del mismo modo, determina el acuerdo con el CPLT para adherir al MGMT, identificando los derechos y deberes de ambas partes.
Orgánica	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a un conjunto de propuestas que apuntan a diseñar e implementar la organización interna del municipio en la ejecución de los procesos asociados al cumplimiento de la Ley de Transparencia, y a los requerimientos tanto del CPLT como de las personas en general, conforme a la normativa.
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Es el diseño de los procesos de transparencia que tienen como objetivo esclarecer la tramitación de las solicitudes de acceso a la información y de la publicación de la información necesaria en los sitios web de TA.
Herramientas de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Se definen como los instrumentos de control de gestión necesarios para poder mejorar los procesos de transparencia alineándose a los objetivos de ésta.
Infraestructura y Conocimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Define el conjunto de conocimientos y la infraestructura necesaria para poder ejecutar los procesos de transparencia. • Apunta a la promoción del conocimiento e interés de la comunidad local, organizada o no, por el acceso a información, a través de la capacitación y la difusión del derecho de las personas y las obligaciones del municipio.

Fuente: Elaboración propia

Estos ejes temáticos se asocian a doce herramientas de gestión de transparencia, las cuales constituyen el cuerpo del MGMT¹². De esta forma, cada herramienta apunta especialmente a trabajar una de las dimensiones en las cuales se detectó alguna de las brechas o desafíos en la gestión en transparencia.

¹² Se excluye la suscripción del convenio de colaboración por parte del municipio, como herramienta de la dimensión “compromiso institucional”, por constituir condición indispensable para la implementación del MGMT.

TABLA 3: Dimensiones MGMTM



Fuente: Elaboración propia

La descripción detallada de cada una de las herramientas es la siguiente:

- Formalización de Canales de Atención a Clientes:** Establecimiento institucional-formal de los canales mediante los cuales las personas pueden presentar una SAI: presencial (en las dependencias del municipio), web o correo postal.
- Formalización de Canales de Retroalimentación:** Establecimiento institucional-formal de los canales mediante los cuales las personas pueden remitir sus evaluaciones respecto al servicio ofrecido por el municipio tras la entrega de una respuesta a una SAI (por ejemplo, formalización de encuestas de satisfacción, libros de reclamos y sugerencias).
- Integración a Mecanismos de Mejora:** Definición de metas relativas a la mejora de procesos y/o resultados en Transparencia Municipal, en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMG).
- Reglamento Interno:** Normativa interna que regula los procesos asociados a SAI y TA, dando cuenta de los plazos, detalles de la gestión de documentos y archivos, y sanciones asociadas a su no cumplimiento.
- Definición de roles:** Establecimiento de roles y funciones municipales vinculadas a los procesos de TA y SAI, definiendo la persona encargada de su ejecución. En este caso, por ejemplo, considera roles como: encargado de publicar la información en TA, generadores de respuesta de SAI, encargado de gestión documental y encargado de transparencia municipal.

- **Incentivos y reconocimientos:** Generación de acciones institucionales tendientes a reconocer e incentivar el buen desempeño de los funcionarios vinculados a los procesos de transparencia municipal (por ejemplo, una anotación de mérito en la hoja de vida funcionaria).
- **Gestión documental:** Diagnóstico de la situación de gestión documental del Municipio y generación de un plan de acción para cubrir las brechas detectadas.
- **Portal de Transparencia del Estado:** Plataforma electrónica dirigida a favorecer, por una parte, la tramitación interna de SAI y la actualización permanente y oportuna de la información de TA¹³.
- **Autoevaluación de Transparencia Activa:** Aplicación regular de herramienta de autoevaluación provista por el CPLT en su extranet para medir cumplimientos en TA.
- **Mecanismo de Evaluación del Servicio:** Herramienta que permite un ejercicio de retroalimentación desde los “clientes” hacia el municipio (por ejemplo, encuesta de satisfacción).
- **Capacitación y Formación del Personal Municipal:** Desarrollo de instancias de formación dirigidas a funcionarios municipales en Transparencia, MGTM y Portal de Transparencia del Estado, a cargo del CPLT.
- **Capacitación y Difusión a la Comunidad Local:** Desarrollo de, al menos, una capacitación a la sociedad civil respecto del derecho de acceso a información pública, por parte de la municipalidad.

Estas herramientas son implementadas gradualmente, previa firma de un convenio voluntario entre el municipio y el CPLT con el cual se oficializa el ingreso del primero al Modelo. El MGTM ha sido pensado así, como un proyecto flexible que permite a los municipios abordar su implementación progresivamente y de acuerdo a la realidad específica de cada municipio. Por ello, los municipios que se han adherido al proyecto tienen diferentes niveles de implementación de las herramientas, pudiendo tener las doce o sólo una fracción de éstas.

Asimismo, la adhesión al modelo implica un proceso constante de asesoría, capacitación en terreno y seguimiento, a través de un equipo profesional dedicado a estas funciones en el CPLT¹⁴.

¹³ Es importante señalar que, a la fecha, sólo se ha implementado el Portal para SAI, estando en un proceso de piloto la variante para TA.

¹⁴ El proceso se inicia con la contratación de dos profesionales a plazo fijo (10 meses) el 2012, sólo uno para el 2013, para instalarse en funciones permanentes a mediados de ese año y, a mediados de 2014, se contrata a dos profesionales para reforzar el equipo y comenzar la implementación masiva del Modelo a nivel país.

1.4 BENEFICIOS ESPERADOS DEL MGTM

Con el MGTM se espera que, a partir de la implementación de cada una de las herramientas, los municipios puedan gestionar sus obligaciones de transparencia (TA y SAI) conforme a las exigencias de la Ley. Lo anterior finalmente contribuye a aumentar el alcance del Derecho de Acceso a la Información Pública en el país.

Para la concreción de este fin, se consideró que el modelo generaría una serie de beneficios, los cuales corresponden a los efectos esperados. Estos beneficios, que se presentan en la siguiente tabla, pueden dividirse en iniciales, intermedios y finales¹⁵, y corresponden a los efectos que posteriormente fueron medidos en la evaluación de impacto detallada en el capítulo siguiente.

TABLA 4: Efectos Esperados del MGTM

TIPO DE EFECTO	RESULTADO ESPERADO
Efectos Iniciales (a nivel de producto)	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto 1. Aumento del conocimiento de los estándares generales de la Ley • Efecto 2. Aumento del conocimiento de los estándares específicos de la Ley • Efecto 3. Mejoramiento de la gestión de TA (tramitación y publicación)
Efectos Intermedios (a nivel de operación)	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto 4. Mejoramiento de la gestión de SAI (trazabilidad y control) • Efecto 5. Incorporación de la visión ciudadana en el mejoramiento de la gestión en transparencia • Efecto 6. Mejoramiento en la gestión documental • Efecto 7. Mayor valoración de la transparencia como derecho ciudadano • Efecto 8. Aumento del compromiso municipal con la transparencia
Efectos Finales (a nivel de impacto)	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto 9. Disminución de los costos del municipio en materia de implementación de la Ley • Efecto 10. Disminución de los tiempos de respuesta de las solicitudes • Efecto 11. Mejoramiento de los indicadores de TA Municipal • Efecto 12. Mejoramiento de los indicadores de SAI Municipal

Fuente: Elaboración propia

¹⁵ Los efectos iniciales son los cambios que ocurren en los beneficiarios inmediatamente al iniciarse el proyecto, por ello, se entienden como efectos a nivel de producto. Los efectos intermedios corresponden a aquellos que se producen en la fase de operación del proyecto, a partir de los efectos iniciales. Finalmente, los efectos finales (a nivel de impacto) son los que requieren un tiempo mayor para generarse, es decir, ocurren a más largo plazo.

1.5 IMPLEMENTACIÓN DEL MGMTM

Una vez definidos los componentes (denominados herramientas) del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal, la Dirección de Operaciones y Sistemas del CPLT procedió a su implementación en los municipios. Con el fin de validar el diseño, se definió una primera etapa piloto, siendo invitados a participar en su implementación los 50 municipios que habían colaborado en la etapa de diseño, de los cuales 36 aceptaron la invitación.

1.5.1 PLAN PILOTO

El año 2012, se inicia la etapa de implementación piloto del MGMTM. Esto permitió contratar a un equipo de 2 profesionales con dedicación exclusiva al MGMTM por un período de 10 meses, quienes estaban a cargo de implementar el plan, bajo la supervisión y jefatura de la Dirección de Operaciones y Sistemas.

Los 36 municipios que participaron eran diversos, pues se incluyeron tanto comunas urbanas de tamaño medio y grande, así como comunas rurales de las regiones de Valparaíso, O'Higgins y Metropolitana¹⁶.

Durante este proceso, se invitó a los alcaldes de los municipios a firmar el convenio, que por motivos de simplificación administrativa ahora se establecía entre CPLT y el municipio y no de manera tripartita con SUBDERE. Posteriormente se realizaron diversas reuniones y procesos de acompañamiento, efectuando un promedio 2,5 de visitas por cada municipio. Además, se generaron manuales de procedimientos que entregaron una guía para implementar el MGMTM en cada municipalidad.

En marzo del año 2012 tuvo lugar la primera fiscalización nacional en Transparencia Activa (TA) a nivel municipal desarrollada por el Consejo para la Transparencia y, en promedio, el nivel de cumplimiento por parte de los municipios alcanzó un 30,3%. En esta evaluación los municipios participantes del plan piloto alcanzaron una media de 37,5% de cumplimiento. Un año más tarde, en la segunda fiscalización de TA municipal, la media nacional aumentó 17,1 puntos porcentuales respecto del año anterior, alcanzando 47,4%. Por su parte, los 36 municipios que participaron de la iniciativa incrementaron 30,8 puntos porcentuales en promedio, llegando a un 68,3% de desempeño.

También se realizó una encuesta a los alcaldes de estos municipios. En ésta, ellos señalaron mayoritariamente que el MGMTM les había permitido una mayor formalización de funciones y responsabilidades de transparencia al interior del municipio, un mayor control sobre lo que ocurre en esta materia, y un mayor conocimiento sobre la Ley de Transparencia. Asimismo, la evaluación de la utilidad de las herramientas del Modelo resultó positiva.

A partir de estos resultados, se validó el Modelo y se obtuvieron nuevos recursos desde la SUBDERE para aumentar el alcance del MGMTM.

1.5.2 EXPANSIÓN DEL MGMTM

El 2013, se comienza con la firma de convenios masiva del MGMTM, para lo cual se hizo una convocatoria abierta al resto de los municipios a través de eventos masivos en las capitales regionales del país¹⁷. De hecho, inicialmente se había considerado invitar solamente a las capitales regionales, pero desde el CPLT, se extendió la invitación a todas las comunas de la región.

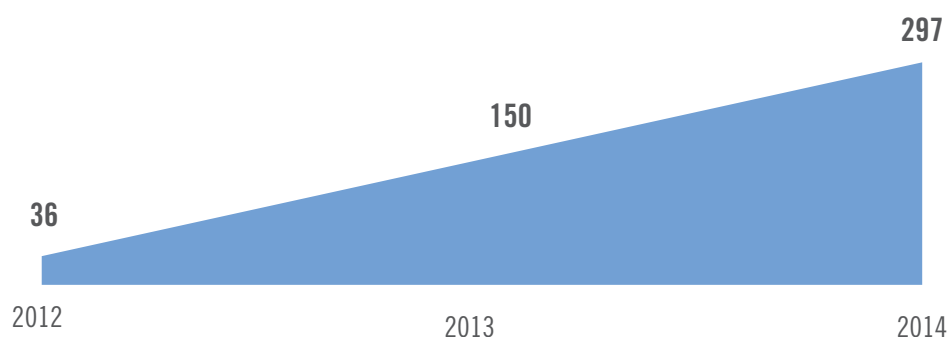
¹⁶ Listado de municipios en anexos.

¹⁷ En el caso de la Región de Los Lagos, la actividad fue realizada en la comuna de Osorno.

A partir de este momento, el CPLT firmó convenios con 150 municipios de las 15 regiones, lo que significó un despliegue relevante del Modelo. En este caso, se comenzó con la adhesión de los municipios al Portal de Transparencia¹⁸. Es importante destacar que en esta etapa el Portal sólo incorporaba herramientas de gestión para el tratamiento de solicitudes de acceso a la información¹⁹.

Durante el año 2014, se continuó con el despliegue regional del Consejo, firmando convenios de adhesión al MGTM, llegando a diciembre con la adhesión de 297 municipios (de un total de 345).

GRÁFICO 1: Municipios adheridos al MGTM por año



Fuente: Dirección de Operaciones y Sistemas, CPLT.

Al mismo tiempo que se iba aumentando la adhesión al modelo, ese año se trabajó intensamente en la implementación de todas las herramientas definidas en el MGTM más allá del Portal de Transparencia. A finales del 2014, se habían tramitado 24.780²⁰ solicitudes a través del Portal de Transparencia a nivel municipal y 2.300 funcionarios municipales recibieron capacitación en la Ley de Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información, el Portal y el MGTM.

El mismo año, el CPLT postuló el MGTM y resultó finalista en la categoría “Innovación en el Gobierno Abierto y Acceso a la Información Pública” de la II Edición del Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva, iniciativa impulsada por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

FIGURA 2: Reconocimiento Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva



Fuente: OEA

¹⁸ El Portal de Transparencia es una plataforma digital pensada para integrar y gestionar la información de toda la Administración General del Estado. Esta tecnología se presenta como sitio web en www.portaltransparencia.cl

¹⁹ La herramienta de gestión para Transparencia Activa recién se activó a modo de plan piloto el segundo semestre año 2014.

²⁰ Fuente: Herramienta “Datos y Analítico” del Portal de Transparencia del Estado, disponible en <http://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/web/guest/opendata-y-analisis>

Este reconocimiento da cuenta de algunos de los aspectos que entregan un valor agregado al MGTM durante su implementación y expansión. Por ejemplo, durante todo el proceso, el CPLT tuvo un rol de acompañamiento y de colaboración hacia los municipios. En este ámbito, se destacó por ser uno de los primeros órganos fiscalizadores de una política pública en asumir este tipo de funciones. Además, esto buscó subsanar una de las principales problemática experimentadas en el proyecto: la imposibilidad de visitar cada comuna adherida, realizándose en muchos casos visitas a nivel regional.

Además, se solicitó a los municipios que reportaran sus avances de manera concreta y específica, de modo que el CPLT efectuara una verificación rigurosa de su progreso. Lo anterior permitía además detectar eventuales problemas de implementación, siendo subsanados de manera rápida.

Junto a lo anterior, se buscó posicionar al MGTM a nivel municipal, otorgándole mayor visibilidad al proyecto. Por ello, fue relevante la realización de eventos regionales para las firmas de convenio u otras instancias donde se diera a conocer el Modelo y sus aportes ante varios municipios. Además, se tuvo especial cuidado de relevar el rol del alcalde, invitándolo a participar de la firma del convenio y del proceso de implementación. Lo anterior buscó mostrar el Modelo dentro del municipio, incentivando el compromiso de los funcionarios en la gestión de transparencia.

Es interesante señalar que la amplia adhesión del MGTM, a pesar de ser un proyecto voluntario, puede explicarse dado que se trata de un modelo de implementación gradual, cuyo diseño está concebido para ser adaptable según la situación particular de cada municipio. Además, el diseño del proyecto fue construido desde los mismos municipios, a partir de su propia experiencia, lo cual le otorga mayor legitimidad y aceptación por parte de sus destinatarios

Cuando nos acercamos a la valoración específica que los alcaldes realizan del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal tras la implementación en sus municipios²¹, se observa que un 92,2% de las autoridades locales recomendaría la adopción del MGTM a sus similares en otras comunas y que implementaría nuevamente el modelo si tuviera que volver a tomar esa decisión. Por otra parte, en forma mayoritaria los ediles afirman que la implementación del MGTM les ha permitido “tener mayor claridad sobre los procesos de transparencia municipal” (97,4%); “tener mayor capacidad de control sobre la gestión de la transparencia municipal” (93,5%); “formalizar los procesos de gestión en transparencia” (98,7%); y “definir roles y funciones específicas entre las distintas unidades” (96,1%).

1.5.3 ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DEL MGTM: DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

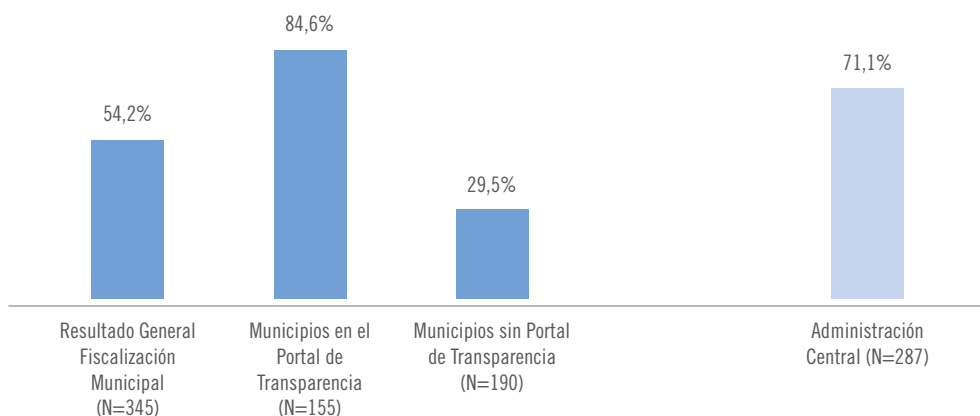
La implementación del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal ha reportado mejoras en el desempeño de los municipios participantes en términos de sus resultados de fiscalización en Transparencia Activa y Derecho de Acceso a Información. En este último caso, los resultados mostraron importantes diferencias. El promedio de cumplimiento de las obligaciones municipales relativas al Derecho de Acceso a Información (DAI), en el primer proceso de fiscalización de este tipo el año 2014 fue de un 54,2%. En este sentido, cabe destacar que los 155 municipios que habían adoptado el Portal de Transparencia del Estado para gestionar sus solicitudes de acceso a información, alcanzaron un 84,6% de cumplimiento en promedio, mientras los 190 que no lo habían adoptado tuvieron un desempeño promedio de 29,5%. Adicionalmente, es importante destacar que el resultado promedio de los municipios en el Portal de Transparencia, fue mayor al de los órganos de la Administración Central del Estado, que habitualmente han tenido mejores desempeño respecto del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, especialmente en TA²².

²¹ Resultados “Encuesta MGTM Alcaldes”, aplicada en el año 2014 y respondida por 77 alcaldes y alcaldesas del país.

²² Para mayor información ver <http://www.cplt.cl/consejo/site/edic/base/port/fiscalizacion.html>

GRÁFICO 2: Resultados Fiscalización DAI Municipal 2014

Niveles de Cumplimiento en el proceso de Fiscalización Derecho de Acceso a la Información 2014

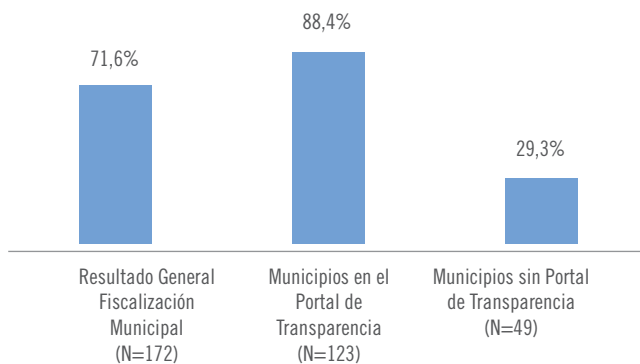


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del proceso de Fiscalización 2014

Posteriormente, el año 2015, el Consejo para la Transparencia, fiscalizó a 172 municipios que en el proceso 2014 tuvieron solicitudes que no ingresaron o que no fueron respondidas, estos municipios en esa oportunidad promediaron un 22,8% de cumplimiento. En este nuevo proceso, la media de cumplimiento creció significativamente alcanzando un 71,6%. Sin embargo, dentro de este grupo, los 123 que habían adoptado el Portal de Transparencia, presentaron rendimientos superiores con un 88,4% en promedio versus 29,3% de los 49 municipios que no cuentan con la plataforma. Al respecto es posible afirmar que ello se explica debido a que a través del Portal de Transparencia, se eliminan las barreras de entrada para el ingreso de solicitudes, asociadas a vínculos rotos, páginas caídas, y otros problemas, al tiempo que la plataforma facilita la gestión de las solicitudes que ingresan al municipio. Esto es efectivo, en la medida de que su implementación incluye la instalación de otras herramientas del MGTM, como la formalización de roles y funciones, y el reglamento interno de transparencia, favoreciendo un mejor cumplimiento de la Ley en cuanto al acceso de información.

GRÁFICO 3: Resultados Fiscalización DAI Municipal 2015

Niveles de Cumplimiento en el proceso de Fiscalización DAI 2015 (acotada a 172 municipios)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del proceso de Fiscalización 2015

2. EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL MGTM

El año 2015, y en el marco del convenio de colaboración CPLT-SUBDERE, el Consejo decidió realizar un estudio de evaluación de impacto del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal con el fin de determinar si el modelo había conseguido los beneficios o efectos esperados.

De acuerdo a la literatura internacional, una medición de impacto es una evaluación para determinar los eventuales beneficios de un proyecto o programa. Además, permite cuantificar los efectos obtenidos y determinar si éstos son atribuibles al proyecto en cuestión (CEPAL, 2005). Para ello, uno de sus principales objetivos es aislar el efecto del programa, de otros factores que pudieran incidir en los resultados. Así, a partir de la evidencia recolectada, es posible definir la continuidad, modificación o finalización de un proyecto, permitiendo así un uso más racional de los recursos que se destinan a políticas públicas²³.

Es relevante señalar que este estudio constituye un esfuerzo importante del CPLT por evaluar con altos estándares una de sus iniciativas más relevantes. Ello constituye un aporte a la evaluación de políticas públicas en Chile ya que, por un lado, no todos los proyectos y programas que se ejecutan son evaluados bajo estos altos estándares, ni sus resultados son utilizados para la toma de decisiones en relación a los programas, mejorar la calidad de la política pública o redistribuir los recursos asociados a ésta (Irrarázaval y De los Ríos, 2014). El compromiso del CPLT en esta línea, también constituye un aporte a la rendición de cuentas, ya que al comprometerse a realizar y divulgar una evaluación exigente, se asumen riesgos en términos de aceptar las limitaciones que el proyecto pueda tener.

En el caso del MGTM, se consideró que los resultados de esta medición eran de suma relevancia para definir eventuales ajustes, determinando si era necesario cambiar, eliminar o adicionar herramientas. De la misma manera, se buscaba que este ejercicio permitiera identificar posibles nuevas intervenciones dirigidas a un mejoramiento de la gestión en transparencia de los municipios y de los servicios públicos en general.

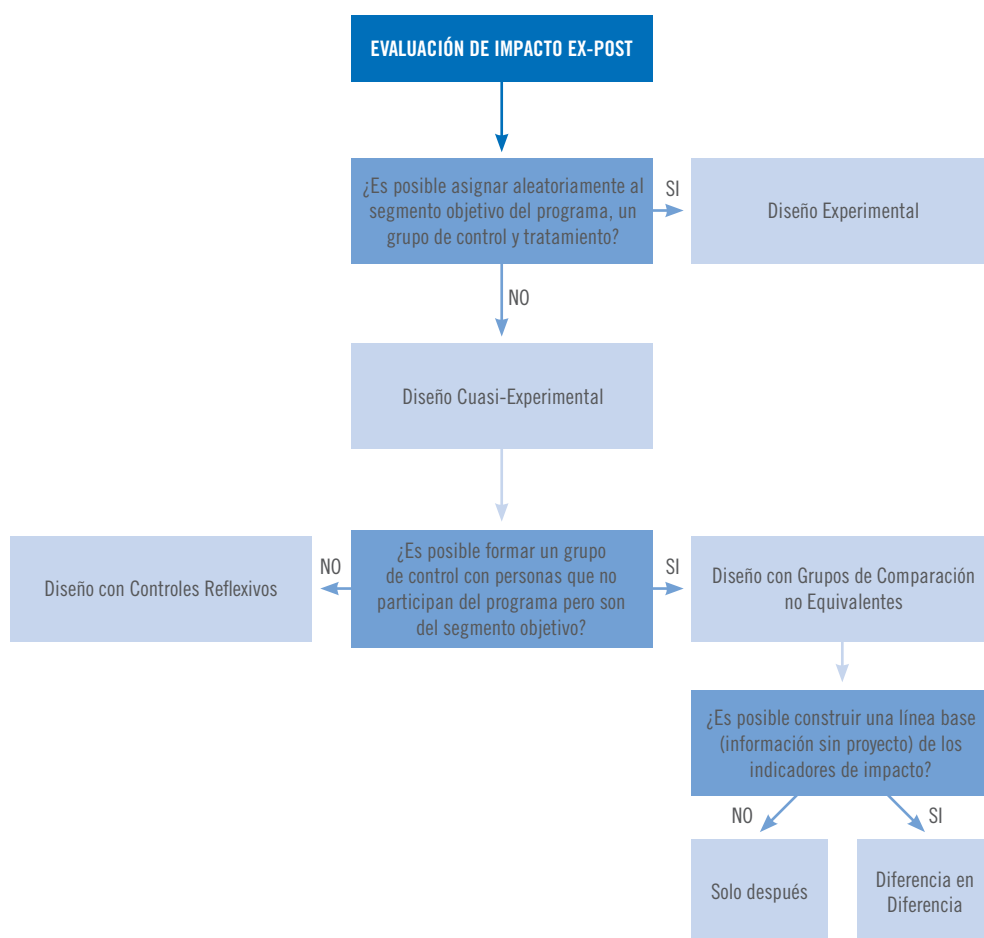
²³ Al respecto, es importante señalar que aun cuando un programa puede ser bien implementado (por ejemplo, se realizaron todas las actividades planificadas en los plazos previstos), no necesariamente ello implica que va a traer los beneficios esperados.

2.1 METODOLOGÍA

La evaluación de impacto compara la situación actual de los beneficiarios del proyecto (*grupo de tratamiento*) con la que hubieran experimentado en caso de no haber participado en éste. Debido a que esta última situación no puede ser observada directamente, debe ser reconstruida a partir del análisis de otro grupo que presente características similares a los municipios participantes (*grupo de control*).

De acuerdo a la literatura, existen diferentes diseños de estimación del impacto, según se muestran en la figura a continuación. Este tipo de evaluación, se puede realizar ex ante (antes del inicio del proyecto) o ex post (una vez ya implementado el proyecto). Este último, es el caso de la evaluación del MGTM y, en esta lógica, se utilizó el diseño de “Diferencia Simple”, definido como aquél en que se comparan los tratamientos y controles sólo después de la intervención, considerando que la diferencia existente entre ambos constituye el impacto del proyecto. Esta decisión se sustenta en que el diseño del MGTM, no consideró a priori realizar una evaluación de impacto, por ende, no se realizó una línea base con una clara definición de grupos de control y tratamiento para establecer la situación de ambos grupos antes del proyecto. En base a estas limitaciones, no fue posible utilizar un método “Experimental” (CEPAL, 2006).

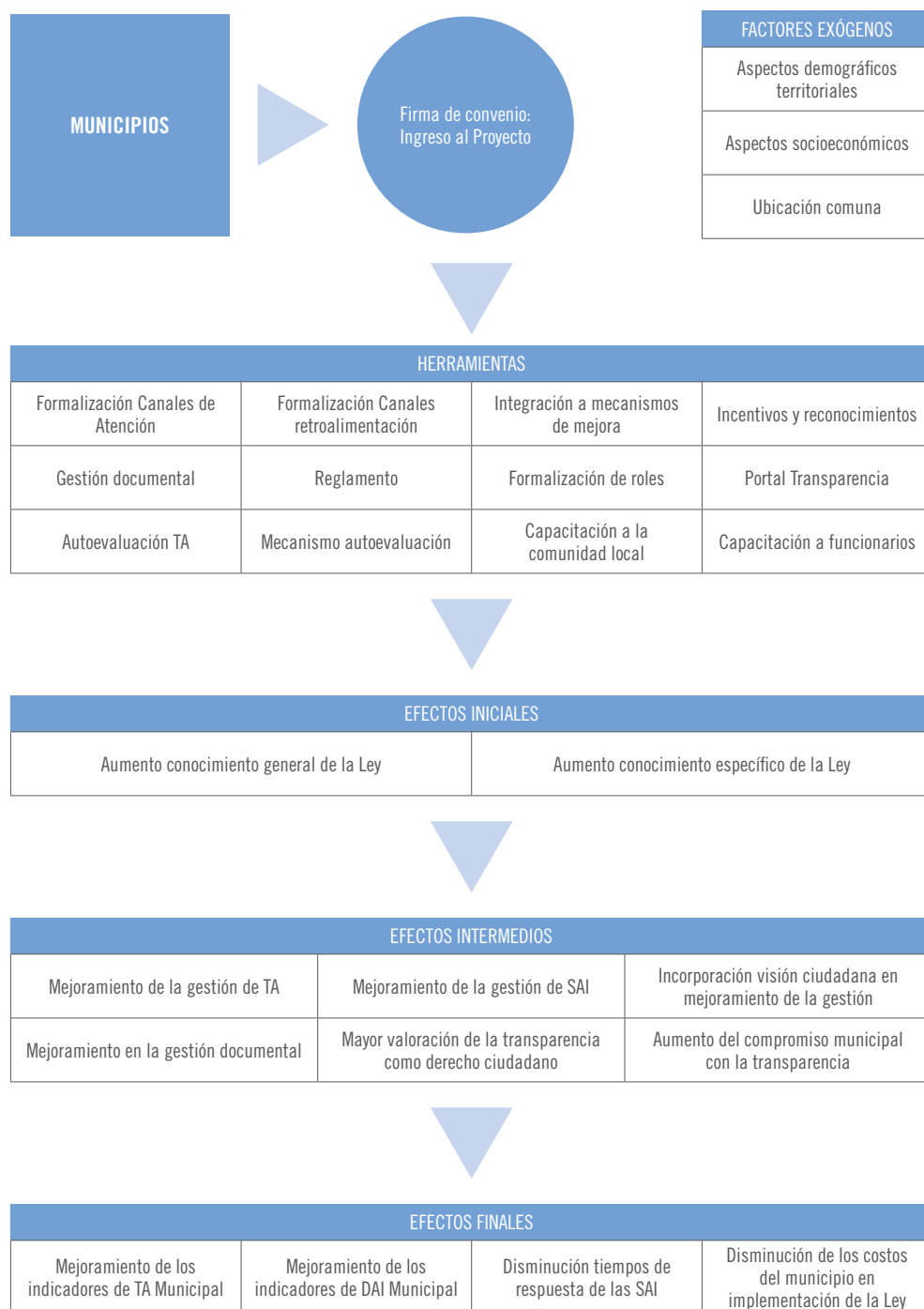
FIGURA 3: Métodos de Estimación de Impacto



Fuente: Cepal 2006.

A partir de la delimitación del método de impacto y los efectos esperados se construyó un diagrama de flujo del proyecto MGTM, el cual permite ver las relaciones de causalidad entre las herramientas del programa y los efectos esperados.

FIGURA 4: Diagrama de flujo MGTM



- Según se aprecia en este diagrama, la población objetivo ideal del modelo son los 345 municipios del país. Al inicio de la medición de impacto, se habían adherido 297 comunas.
- Una vez que ingresan al MGTM, los municipios deben implementar una serie de herramientas -12 en total-²⁴.
- Asimismo, se observa que existen diferentes efectos esperados del MGTM, los cuales, como se explicó en el capítulo 1, deberían ocurrir en diferentes momentos de tiempo (corto, mediano y largo plazo).
- Existe una serie de factores exógenos, los que corresponden a aquellos elementos que no están bajo el control del proyecto e influyen de manera positiva o negativa durante todo el proceso. En este caso, se consideraron aspectos demográficos, territoriales y socioeconómicos de los municipios y su ubicación geográfica.

Respecto de los grupos de tratamiento y control, éstos fueron conformados de la siguiente forma:

- Grupo de Tratamiento: constituido por aquellas comunas que se han adherido al MGTM (297 municipios)²⁵.
- Grupo de Control: Conformado por una muestra de aquellas 48 comunas que aún no han ingresado al MGTM (48 municipios).

Para cada grupo se extrajo una muestra de 20 casos (40 municipios en total). Con el fin de disminuir las diferencias entre ambos grupos al momento de seleccionar la muestra, se utilizó un método de pareo, que permitió asimilar los grupos en cuanto a ciertas características relevantes. En este caso, se consideran los factores exógenos, esto es, los aspectos demográficos, territoriales, socioeconómicos y ubicación geográfica de los municipios. Es importante señalar que los dos primeros se encuentran contenidos en la “Tipología municipal” definida por SUBDERE, por lo cual se utilizó este criterio a la hora de seleccionar comunas.

La muestra seleccionada se presenta a continuación (entre paréntesis se señala la región de ubicación de cada comuna).

²⁴ Esto corresponde a lo que se conoce como componentes del programa, los que corresponden a los bienes y servicios que se transfieren a los beneficiarios.

²⁵ Dado que sólo es posible observar efectos intermedios y finales en aquellas municipalidades que han implementado el MGTM durante un periodo de tiempo determinado, para la selección de los casos, se consideraron municipios que hubieran implementado al menos 8 herramientas a septiembre de 2014 (99 municipios).

TABLA 5: Muestra Seleccionada

MACROZONA	TIPO SUBDERE	TRATAMIENTO	CONTROL	TOTAL
NORTE	4	Los Vilos (IV)	Freirina (III)	2
	5	Combarbalá (IV) Monte Patria (IV)	Canela (IV) La Higuera (IV)	4
CENTRO	1	La Reina (RM) San Joaquín (RM) San Bernardo (RM)	Providencia (RM) Renca (RM) San Miguel (RM)	6
	2	Pirque (RM) P.Hurtado (RM)	Concón (V) Peñaflor (RM)	4
	3	Olmué (V)	Rinconada (V)	2
	4	Calle Larga (V) S.J.de Maipo (RM)	Melipilla (RM) Curacaví (RM)	4
	5	San Clemente (VII) Maule (VII)	Chanco (VII) Peluhue (VII)	4
SUR	2	Chillán (VIII)	P. Montt (X)	3
	3	San Carlos (VIII)	Victoria (IX)	2
	4	Arauco (VIII) Ranquil (VIII)	Laja (VIII) Maulín (X)	4
	5	Yumbel (VIII) Antuco (VIII) Contulmo (VIII)	Pinto (VIII) Quillón (VIII) Negrete (VIII)	6
TOTAL		20	20	40

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, es importante señalar que, para cada efecto, se consideraron una o más técnicas de recolección de la información²⁶. Así, un efecto pudo ser medido por medio de entrevistas, encuestas, fuentes secundarias o una combinación de éstas. El detalle de cada técnica se presenta en la tabla a continuación.

²⁶ El trabajo de recolección de información se desarrolló entre los meses de marzo a agosto de 2015.

TABLA 6: Descripción de las técnicas de recolección de información

TÉCNICA	DESCRIPCIÓN
ENTREVISTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplicaron a enlaces y alcaldes de los municipios de los grupos de Tratamiento y Control para abordar aspectos asociados con la gestión del municipio en torno al DAI y la transparencia. • El análisis de las entrevistas indagó respecto a eventuales diferencias entre los discursos de los entrevistados en base a categorías de segmentación, siendo la más importante si habían implementado el MGTM.
OBSERVACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Se utilizó una metodología adaptada a la ya utilizada en Estudios de Cliente Oculto en base a la cual, se revisó el procedimiento de ingreso y tramitación de las SAI presenciales. • La diferencia en este caso es que no se realizó de manera anónima, sino que a partir de una inspección visual y de la consulta directa los encargados de recibir las SAI presenciales y orientar a los solicitantes.
ENCUESTA	<ul style="list-style-type: none"> • Se envió un cuestionario auto-aplicado online a los correos electrónicos de todos los funcionarios municipales de los municipios estudiados que enviaron la información – exceptuando aquellos que prestan labores en servicios traspasados (por ejemplo, Educación y Salud)–. • La muestra alcanzada fue de 159 casos para el Grupo de Tratamiento y 295 para el Grupo de Control, con una tasa de respuesta de un 11%.
FUENTES SECUNDARIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Se revisaron diferentes registros del CPLT, tales como: resultados de fiscalización TA y DAI, registro de reclamos y amparos, registro de sumarios y sanciones en materia de transparencia.

Fuente: Elaboración propia

2.2 RESULTADOS

Existen algunos aspectos transversales que se desprenden de la evaluación realizada, independiente de si los municipios pertenecen al Grupo de Tratamiento o Grupo de Control.

En primer lugar, **los municipios han mejorado en su gestión en transparencia**, lo cual se refleja en el aumento de los puntajes obtenidos en los procesos de fiscalización del CPLT, lo cual también es percibido por los propios representantes de los municipios. Esta mejora se explicaría por aspectos como un mayor compromiso del alcalde y de los funcionarios municipales con la transparencia, un mejoramiento de los sistemas computacionales, un aumento del conocimiento adquirido respecto de la Ley y una mejor organización interna de los procesos del municipio.

Sin embargo, también **existirían problemáticas comunes para la gestión de transparencia en los municipios, afectando éstas principalmente a los municipios de menor tamaño**. En este caso, se detectó la persistencia de varios problemas que ya habían sido señalados en el diagnóstico realizado por CETIUC en 2011. Por ejemplo, se menciona la falta de dotación de personal municipal²⁷ y de tiempo para cumplir las funciones de transparencia. Asimismo, si bien se reconoce el avance en el compromiso de los funcionarios, esto no es extensible a la totalidad de ellos, por ejemplo, se menciona que algunos funcionarios demoran en el envío de información para publicarla en TA. De igual manera, algunos municipios aún presentan problemas de recursos tecnológicos, y en general, la gran mayoría no cuenta con un buen sistema de gestión documental. Finalmente, se señala que una dificultad para la gestión en transparencia es el bajo nivel de conocimiento de la Ley por parte de la ciudadanía, que implica que se realicen solicitudes de manera inadecuada (por ejemplo, que sean imprecisas o se manden por canales informales).

Respecto a la medición de cada uno de los efectos esperados del MGTM, existen impactos positivos, claros y directos en 5 de los efectos esperados, no se observa impacto en 4 efectos y se identificaron 3 efectos esperados en los cuales no se ha completado la implementación de las herramientas por lo cual, no es posible dar cuenta de sus efectos todavía.

TABLA 7: Descripción de las técnicas de recolección de información

SE OBSERVAN IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto 4. Mejoramiento de la gestión de SAI (trazabilidad y control) • Efecto 7. Mayor valoración de la transparencia como derecho ciudadano • Efecto 9. Disminución de los costos del municipio en materia de implementación de la Ley • Efecto 10. Disminución de los tiempos de respuesta de las solicitudes • Efecto 12. Mejoramiento de los indicadores de SAI Municipal
NO SE OBSERVAN IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto 1. Aumento del conocimiento de los estándares generales de la Ley • Efecto 2. Aumento del conocimiento de los estándares específicos de la Ley • Efecto 5. Incorporación de la visión ciudadana en el mejoramiento de la gestión en transparencia • Efecto 6. Mejoramiento en la gestión documental
NO SE HA COMPLETADO LA IMPLEMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto 3. Mejoramiento de la gestión de TA (tramitación y publicación) • Efecto 11. Mejoramiento de los indicadores de TA Municipal • Efecto 8. Aumento del compromiso municipal con la transparencia.

Fuente: Elaboración propia

²⁷ Especialmente se menciona la falta de personal de planta, ya que, en general, los alcaldes consideran que las labores de transparencia deben ser asumidas por funcionarios con responsabilidad administrativa.

2.2.1 EFECTOS DEL MGMTM

En primer lugar, se observan efectos del MGMTM en diferentes aspectos asociados a SAI, estos es: tramitación de solicitudes, tiempo de tramitación y resultados de las fiscalizaciones. Además, se observan efectos en los costos de implementación de la Ley y en la valoración de la transparencia como derecho ciudadano.

a) Tramitación de Solicitudes de Acceso a la Información (SAI)

Se observa que el Grupo de Tratamiento ha formalizado y habilitado los canales de ingreso de SAI (online, presencial, postal), en tanto que en el Grupo de Control, si bien existen los mismos canales, éstos no han sido formalizados en un documento oficial. Asimismo, en el Grupo de Tratamiento, el proceso de ingreso de la SAI se encuentra más estructurado, existiendo en varios aspectos medidos, mayores facilitadores del ingreso de la solicitud y una mejor orientación al solicitante. Por ejemplo, un número mayor de municipios del Grupo de Tratamiento contaba con un formulario en papel para SAI presenciales e informaba al solicitante respecto de los plazos de respuesta.

Al realizar la revisión de admisibilidad de una SAI, se detecta que los municipios que están en el MGMTM tienen más estandarizado qué hacer cuando deben derivar una solicitud o éstas no ingresan por canales formales (dado que han formalizado sus canales de ingreso). Asimismo, han capacitado más a sus funcionarios y frente a dudas consultan más al CPLT al respecto.

En cuanto a la gestión y respuesta de SAI, es posible señalar que el Grupo de Tratamiento tiene, en general, procedimientos formalizados para la gestión de SAI. En este contexto, el Portal de Transparencia hace más sencillo realizar el seguimiento, gestión y respuesta de las SAI en los plazos definidos. En el Grupo de Control sólo los municipios de mayor tamaño cuentan con sistemas similares, en tanto que el resto hace un seguimiento manual.

b) Disminución de los tiempos de respuesta

En general, los entrevistados de los municipios del MGMTM tienen la percepción de haber disminuido sus tiempos de respuesta, lo cual es atribuido en gran parte al Modelo. Asimismo, se observa en este grupo una mayor noción de los tiempos y del número de SAI recibidas. Nuevamente, destaca el Portal de Transparencia, que les permite hacer un seguimiento efectivo de las solicitudes, pero también los reglamentos y formalización de roles. En otros casos, mayoritariamente en el Grupo de Control, se señala que los plazos se han mantenido igual.

c) Mejoramiento de los indicadores de SAI Municipal

Considerando que el MGMTM tendría efectos en la tramitación y disminución de los tiempos de respuesta de las SAI, es esperable que existan diferencias relevantes en los resultados de fiscalización.

Al respecto, se observan diferencias relevantes entre Tratamiento y Control respecto a la fiscalización de DAI en línea²⁸. Especialmente relevante resulta el puntaje obtenido por los municipios que encuentran en el Modelo, versus el de quienes están fuera de éste, si bien existen diferencias relevantes en todos los ítems evaluados.

²⁸ En el caso de la fiscalización DAI presencial, se cuenta con muy pocos casos evaluados (5 del Grupo de Control y 2 del Grupo de Tratamiento), lo cual impide hacer una comparación.

TABLA 8: Resultados de fiscalización DAI Online año 2014, Grupo de Tratamiento y Control

EVALUACIÓN	ETAPA	TRATAMIENTO (N=20)	CONTROL (N=20)
SAI ON-LINE 2014	Ingreso	90,6%	48,2%
	Gestión	68,0%	38,0%
	Respuesta	63,3%	31,1%
	Expediente y Registro	78,0%	33,3%
	Puntaje Final	77,9%	40,8%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la fiscalización DAI online 2014.

d) Disminución de los costos de implementación de la Ley

Dado que el MGMT entrega una plataforma de gestión (Portal de Transparencia), además de incorporar mejoramientos en los procesos, es esperable que éste incida en una disminución de los gastos que realizan los municipios para responder a sus obligaciones en materia de Transparencia.

Efectivamente, al revisar la contratación de servicios externos (por ejemplo, servidores web), varios de los municipios que están en el MGMT no han gastado recientemente en este ámbito, algo que sí ocurre en los municipios del Grupo de Control, especialmente los de mayor tamaño (varios de los cuales cuentan con plataformas similares al Portal de Transparencia). Asimismo, algunos municipios pequeños del MGMT afirmaron que no habían considerado contratar este tipo de servicios, ya que no contaban con los recursos para ello. Por ello, el Portal de Transparencia constituía una “ganancia” para ellos.

e) Valoración de la transparencia como derecho ciudadano

Además de los impactos en SAI, se detectaron otros beneficios relevantes. Por un lado, los encargados de transparencia de los municipios del MGMT asignan una mayor importancia a la capacitación ciudadana respecto de la Ley. Esto permite pensar que tienen una mayor noción de la transparencia como derecho ciudadano.

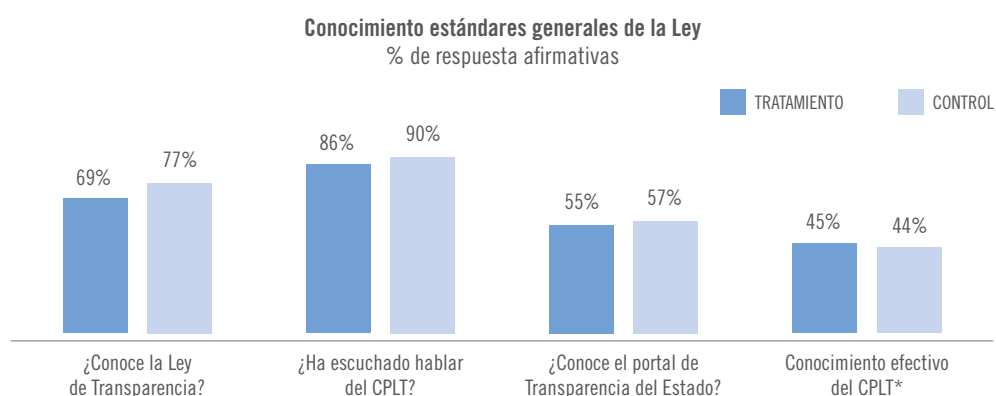
En este contexto, estos municipios han realizado en mayor medida acciones hacia la ciudadanía para promocionar la transparencia (principalmente capacitaciones o charlas a organizaciones sociales), en comparación con los municipios que no están en el MGMT. Los municipios que han realizado estas actividades, tienen una buena evaluación de las mismas y varios señalan la intención de continuar con éstas, mencionando los beneficios para la ciudadanía. Estas acciones, sin embargo, no son aún vistas como relevantes para el municipio mismo (por ejemplo, para posicionarlos como referentes en la materia ante la ciudadanía).

2.2.2 EFECTOS NO SIGNIFICATIVOS

Como se indicó anteriormente, se detectó que el MGTM no ha alcanzado 4 de los efectos esperados: efectos 1 y 2, relacionados con el aumento del conocimiento de los estándares generales y específicos de la Ley; efecto 5, correspondiente a la incorporación de la visión ciudadana en el mejoramiento de la gestión en transparencia; y efecto 6, Mejoramiento en la gestión documental.

Como se observa en la tabla, no se evidenciaron impactos en el aumento del conocimiento respecto de estándares generales de la Ley de Transparencia. Esto es, al preguntarles por el conocimiento de la Ley, el CPLT y el Portal de Transparencia del Estado no existen diferencias significativas entre los funcionarios de los municipios de Tratamiento y Control. De igual manera, tampoco se detectó un mayor conocimiento referente a estándares específicos de la Ley, tales como, conocimiento del Portal y encargados de TA en su municipio, o sobre cómo orientar a usuarios que efectuaran una SAI.

GRÁFICO 4: Conocimiento de estándares generales Ley de Transparencia en municipios, año 2015



* % de respuestas correctas frente a pregunta: ¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada? ¿Cuál?

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta a Funcionarios Municipales

Otro de los beneficios que buscaba producir el MGTM era el de generar espacios para incorporar la visión ciudadana en el mejoramiento de la gestión en transparencia (a través de herramientas como la formalización de canales de retroalimentación). Al respecto, todos los municipios que están en el MGTM tienen una encuesta de satisfacción usuaria sobre la gestión de SAI, mientras que ninguno de los municipios fuera del modelo la tenía. Sin embargo, este instrumento no ha entregado información útil respecto a la gestión en transparencia, ya que no ha sido contestada por los usuarios o no se ha aplicado²⁹. Esto lleva a la necesidad de evaluar la pertinencia de estos mecanismos de retroalimentación ciudadana.

Un elemento donde tampoco se observaron impactos es en el mejoramiento en la gestión documental. Este es un tema complejo para prácticamente todos los municipios (estén o no en el MGTM), tal como fue reportado en el diagnóstico realizado por CETIUC. De acuerdo a los enlaces consultados, uno de los principales motivos para la ausencia de una gestión documental es la falta de recursos (humanos, financieros) y de capacitación. Hasta el momento, los municipios, sólo han avanzado en esta línea con algunos documentos relevantes, especialmente aquellos que forman parte de las obligaciones de Transparencia Activa que se están digitalizando regularmente para mantener la actualización del sitio.

²⁹ Tampoco los libros de reclamos resultaron útiles en este ámbito, pues como señalan los enlaces, son canales generales para observar la gestión del municipio, no habiendo recibido reclamos o sugerencias asociadas a transparencia.

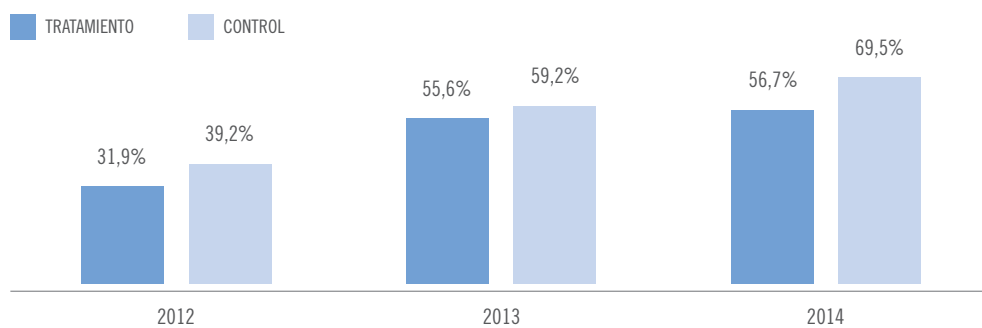
2.2.3 EFECTOS DONDE NO SE HA COMPLETADO LA IMPLEMENTACIÓN

No todos los efectos esperados del MGTM se han cumplido a la fecha, existiendo casos en los que no se observaron impactos o éstos no pueden ser observados aún (dado que no ha ocurrido suficiente tiempo para determinar si éstos se habrían producido). Estos son los efectos 3 y 11, asociados al mejoramiento de la gestión y los indicadores de Transparencia Activa y el efecto 8, asociado a la incorporación de la transparencia a los indicadores de gestión e incentivo a nivel municipal que se denominó “aumento del compromiso municipal con la transparencia”.

En el caso de Transparencia Activa, no se observan diferencias entre los grupos de tratamiento y control a nivel de la gestión interna para actualizar el sitio, gestionar la entrega de información mensual por parte de las distintas direcciones o realizar las actividades de actualización mensual en el sistema. Tampoco se observaron diferencias en los puntajes obtenidos en los procesos de fiscalización de TA.

GRÁFICO 5: Cumplimiento fiscalización Transparencia Activa (años 2012-2014)

Niveles de Cumplimiento en los procesos de Fiscalización Transparencia Activa (2012-2014)
(Promedio nivel de cumplimiento para cada grupo)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la fiscalización TA 2012, 2013 y 2014.

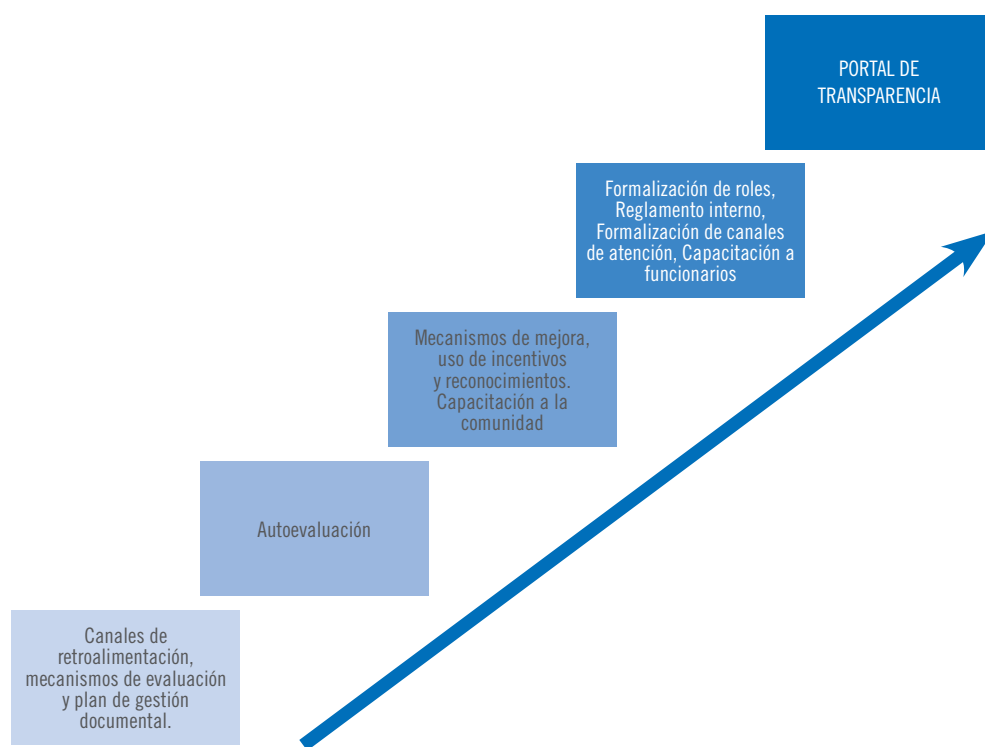
Si bien los resultados muestran un aumento progresivo en los puntajes de cumplimiento en TA, este aumento no es privativo de los municipios participantes del MGTM, ni tampoco se presentan diferencias significativas entre los grupos de control y tratamiento. Estos resultados pueden comprenderse mejor atendiendo a dos elementos. En primer lugar, el MGTM considera la herramienta de autoevaluación en TA como un elemento relevante para la mejora de estos puntajes, pero los municipios – y sus funcionarios –, no perciben esta herramienta como un recurso útil u orientador que les permita mejorar su desempeño. Por otra parte, solamente desde el segundo semestre del 2014 se está incorporando al Portal de Transparencia una aplicación específica para la gestión y publicación de Transparencia Activa, la cual se encuentra en etapa piloto, pero cuyas primeras evaluaciones ofrecen auspiciosos resultados: a la fecha de este informe, los primeros 96 municipios en adoptar el Portal de Transparencia Activa han sido fiscalizados por el Consejo para la Transparencia, presentando en promedio una variación al alza de 17,8 puntos porcentuales, respecto de sus resultados en el proceso de fiscalización del año 2014, pasando de una media de cumplimiento de 52,6% antes del Portal a un 70,4% después de su adopción. De esta manera, es esperable que con la masificación de esta herramienta comiencen a mejorar estos puntajes.

Finalmente, existe otro efecto no observable asociado a un mayor compromiso municipal con una política de transparencia, para lo cual se revisó la definición de metas concretas de transparencia así como su cumplimiento (asociadas a las herramientas mecanismos de mejora, incentivos y reconocimientos). Si bien los municipios del Modelo incorporan en mayor medida metas (en gran parte dentro de su Plan de Mejoramiento de Gestión), en la mayoría de los casos, estas metas fueron incluidas por primera vez para la evaluación de la gestión 2015, por lo cual aún no se pueden evaluar.

2.2.4 EVALUACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DEL MODELO

Además de observar los efectos del MGTM, la evaluación permitió jerarquizar las herramientas, considerando tanto los impactos que éstas generan, como también la información reportada por los enlaces y otros funcionarios que cumplen funciones asociadas a transparencia.

FIGURA 5: Importancia asignada a las herramientas



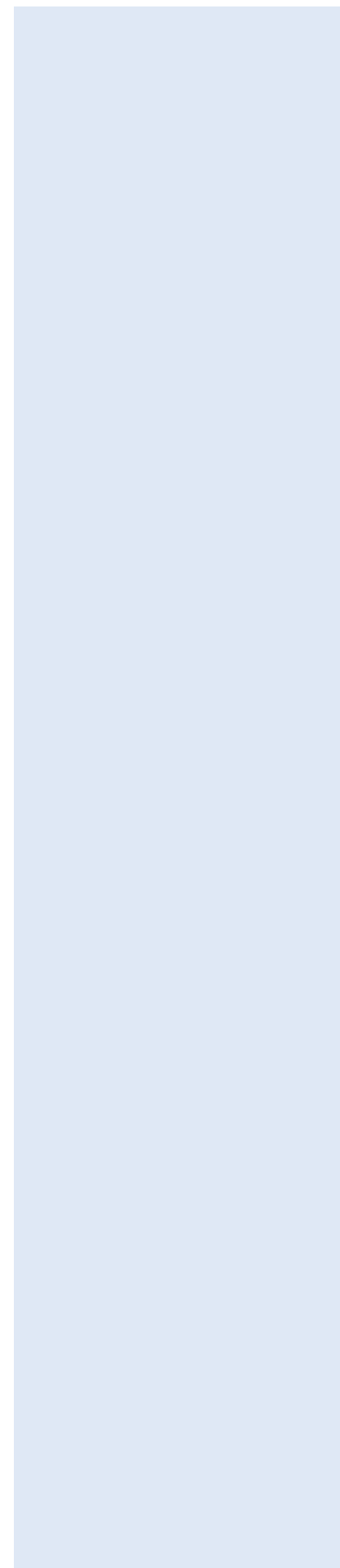
Fuente: Elaboración propia

La siguiente tabla resume los principales resultados de la evaluación de las doce herramientas del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal (MGTM), a partir de la información recabada en el Estudio de Impacto. Las herramientas se encuentran ordenadas de acuerdo a su grado de importancia. Para cada una de éstas se presenta el detalle de sus fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

TABLA 9: Evaluación herramientas MGMTM

HERRAMIENTA	FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA
<p>1.- PORTAL DE TRANSPARENCIA</p>	<p>El Portal de Transparencia haría más sencillo el proceso de ingreso, seguimiento, gestión, respuesta y registro de SAI.</p> <p>Asimismo, facilitaría la derivación de la SAI a otra institución, en caso de no ser competente en municipio en ésta. Respecto a la facilidad de realizar derivaciones al interior del municipio (por ejemplo, a los encargados de buscar la información), algunos enlaces señalaron que esto no siempre era factible, ya que no todos los funcionarios revisaban con frecuencia el Portal.</p> <p>Existe la percepción de haber disminuido los tiempos de respuesta, gracias a los avisos del sistema. Esta herramienta también habría generado un ahorro, al no tener que contratar este tipo de servicios, especialmente en el caso de los municipios de mayor tamaño. En los más pequeños, la entrega de esta herramienta habría significado una “ganancia”, ya que varios entrevistados señalaron no contar con los recursos para invertir en este tipo de servicios. También algunos mencionaron un ahorro en tiempo.</p>
<p>2.- REGLAMENTO Y FORMALIZACIÓN DE ROLES</p>	<p>La existencia de Reglamentos y Formalización de Roles es valorada, pues permitiría orientar y/o respaldar la gestión en transparencia, definiendo tareas y estableciendo responsabilidades. Por ejemplo, en estos documentos aparece como relevante la delimitación de plazos internos para el envío de información y la definición de los encargados de las diferentes tareas de la gestión en transparencia.</p> <p>Si bien estos documentos ayudan, no siempre serían suficientes para cumplir con los requerimientos, pues existen otras dificultades asociadas. Uno de los principales problemas es la demora en el envío de la información para publicar en TA o responder una SAI (asociado a falta de tiempo, compromiso o imposibilidad de encontrar la información). En este caso, cobra mayor protagonismo la insistencia del enlace que la definición de responsabilidades. Es importante señalar que este tipo de problemas ocurre especialmente en TA. Por ello, algunos enlaces señalan que los procedimientos requieren mayores detalles o deben ir acompañados de mecanismos de sanción. Asimismo, se menciona que estos documentos deben ser actualizados, ya que no siempre se ajustan a la realidad del municipio, la cual además va cambiando en el tiempo.</p>
<p>3.- FORMALIZACIÓN DE CANALES DE ATENCIÓN</p>	<p>La formalización de canales de atención permitiría ordenar los mecanismos de ingreso de las SAI, sean presenciales, en línea o vía correo postal. Por ejemplo, para el caso de las SAI presenciales, ayuda a definir el lugar y encargado de recepción de las solicitudes y los formularios asociados a éstas. Asimismo, esto permitiría delimitar qué hacer cuando las SAI ingresan por canales informales (por ejemplo, correos personales de los funcionarios). Al respecto, la mayoría de los entrevistados del MGMTM señalaron haber capacitado a sus funcionarios en esta materia y tener claridad sobre qué hacer ante estas situaciones.</p>
<p>4.- CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS</p>	<p>Esta herramienta ha contribuido a generar un mayor conocimiento sobre la Ley de Transparencia. Asimismo, habría contribuido a promover un mayor compromiso sobre estos temas. Se piden, además, capacitaciones específicas sobre materias de interés. Por ejemplo, respecto a qué información publicar en TA (o en qué formato hacerlo). También sobre cómo tratar ciertas SAI, especialmente aquellas que piden información que podría vulnerar la PDP. Junto a ello, se pide mayor asesoría respecto a gestión documental.</p> <p>La necesidad de capacitación se acentúa especialmente en aquellos municipios que no cuentan con un alto nivel de profesionalización en sus funcionarios. Además, se solicita aumentar la difusión de la Ley a todos los funcionarios municipales, para generar mayor conocimiento y compromiso.</p>
<p>5.- CAPACITACIÓN A LA COMUNIDAD</p>	<p>Estas actividades han consistido principalmente en capacitaciones o charlas a representantes de organizaciones sociales. En general, se evalúa positivamente, reconociendo los beneficios para la ciudadanía. Los más entusiastas, señalan la necesidad de continuar con este tipo de actividades, dado que el Derecho de Acceso a la Información sigue siendo desconocido para los vecinos. Así, se busca fomentar que aumenten las solicitudes y visitas a TA de los habitantes de la comuna.</p> <p>Por su parte, existen algunos municipios que sólo realizaron capacitaciones puntuales como parte del MGMTM y donde no consideran necesario replicarlas, ya que creen que no sería conveniente, al poder significar mayor número solicitudes, y con ello mayor carga de trabajo.</p>

<p>6.- INTEGRACIÓN A MECANISMOS DE MEJORA; INCENTIVOS Y RECONOCIMIENTOS</p>	<p>En general, los municipios del modelo incorporan metas formales de transparencia en el PMG, lo que implica que directamente están asociadas a incentivos monetarios. En ciertos municipios también se han incorporado otros incentivos, pero algunos señalan que no siempre son efectivos (por ejemplo, una anotación en la hoja de mérito no necesariamente va acompañado de un beneficio mayor para el funcionario).</p> <p>Dado que en varios municipios consultados estas metas han sido incluidas para el 2015, aún no se pueden evaluar. En aquellos casos que sí se ha incluido con anterioridad, existe una buena evaluación, sin embargo, no existe consenso a si esto ayuda a generar un mayor compromiso o sólo se busca una retribución monetaria.</p> <p>En este marco, es interesante señalar que existe un desconocimiento de gran parte de los funcionarios respecto de la existencia de incentivos asociados a transparencia. Ello podría incidir en el resultado obtenido en el cumplimiento de metas, especialmente cuando se trata de metas colectivas.</p>
<p>7.- AUTOEVALUACIÓN EN TA</p>	<p>Varios entrevistados manifestaron que esta herramienta es compleja de aplicar, y que por ello, requerían mayor instrucción al respecto. Por lo mismo, cuando completan sus evaluaciones indican que los resultados son muy diferentes a los que obtienen en los procesos de fiscalización. En base a esto, no la perciben como una herramienta útil u orientadora.</p>
<p>8.- FORMALIZACIÓN DE CANALES DE RETROALIMENTACIÓN; MECANISMO DE EVALUACIÓN DEL SERVICIO</p>	<p>Los municipios del MGMTM cuentan con instancias de retroalimentación de parte de los vecinos, como encuestas de satisfacción y libros de reclamos. Respecto a las encuestas de satisfacción, éstas no han traído los resultados esperados: algunos municipios señalaron no haber aplicado la encuesta aún y aquellos que sí lo han hecho, afirman que la tasa de respuesta ha sido muy baja. Esto sin embargo, en los municipios de menor tamaño, también está también asociado al bajo número de SAI que reciben.</p> <p>Reconocen que esta herramienta podría ayudarlos a tomar decisiones de mejoramiento de su gestión en esta materia, pero hasta ahora, no ha sido de utilidad. En cuanto a los libros de reclamos, éstos se encuentran asociados a la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS) o al municipio en general, es decir, no son exclusivos para registrar observaciones asociadas a transparencia, además, se señala que nunca han recibido reclamos, felicitaciones o sugerencias asociadas a transparencia. De hecho, se mencionó que, en caso de haber una inconformidad, los usuarios acuden directamente al CPLT.</p> <p>Asimismo, es interesante notar que en algunas entrevistas se hizo mención a otros canales de retroalimentación que pudieran ser relevantes, como las redes sociales o cartas al alcalde, los cuales podrían evaluarse a futuro como eventuales fuentes de retroalimentación en la materia.</p>
<p>9.- GESTIÓN DOCUMENTAL</p>	<p>En general, los municipios no cuentan con un ordenamiento e inventario de archivos. En algunos casos, la información más reciente (posterior al 2009) se encuentra ordenada. Junto a ello, algunos municipios han comenzado la digitalización de información nueva, proceso gatillado por la necesidad de escanear documentos para TA.</p> <p>Por su parte, aquella información más antigua se encuentra en bodegas, las cuáles no están ordenadas, ni reúnen condiciones que resguarden los documentos de las condiciones ambientales. Esto implica, dificultades al momento de responder las SAI que requieran información más antigua.</p> <p>Si bien reconocen que realizar un ordenamiento de sus documentos les ayudaría a disminuir los tiempos destinados a responder SAI, o facilitarles otros procesos, como por ejemplo, contestar solicitudes de documentos de parte de la Contraloría General de la República, sólo en algunos municipios se manifestó la intención de avanzar en esta materia.</p>



CONCLUSIONES

Los resultados de la evaluación de impacto del MGTM, así como la sistematización de la experiencia acumulada en los más de tres años de funcionamiento, dan cuenta de importantes aprendizajes y aspectos relevantes a destacar que pueden ser replicados en otros proyectos de política pública orientados al fortalecimiento de las capacidades de gestión y facilitación de herramientas tecnológicas a nivel municipal. En este sentido, destacan como clave de éxito la pertinencia y el alto grado de adhesión que ha concitado este proyecto, elementos que se sustentan en los siguientes elementos:

1. Una adecuada adaptación del MGTM a la realidad y las necesidades de los municipios que fue posible gracias su involucramiento desde la etapa de elaboración conceptual, estableciendo así un co-diseño del MGTM y sus herramientas.
2. La incorporación de actores clave, a través del establecimiento de alianzas estratégicas con otras instituciones con conocimiento e incidencia en el mundo municipal como son SUBDERE y la Asociación Chilena de Municipalidades. Además, el respaldo de otras instituciones como Banco Mundial que le dieron fuerza al proyecto inicial y validaron la iniciativa.
3. El reconocimiento de la relevancia del compromiso político de los alcaldes para llevar adelante esta iniciativa.
4. La gradualidad y flexibilidad en la implementación que permite a municipios diversos, incorporar las herramientas del modelo de acuerdo a sus propias capacidades.
5. Asegurar una participación activa de parte de los municipios a partir de una continuidad en la creación de valor y de evaluaciones compartidas de los resultados y los beneficios

En este caso, se observa una iniciativa de política pública cuya implementación en el mundo municipal ha resultado favorable. Sin perjuicio de lo anterior, este análisis de la experiencia permite la elaboración de recomendaciones para su proyección futura. Considerando que la meta de alcance del MGTM estaría cumplida, al haber llegado a una cobertura cercana al 90% de municipios, se hace relevante reflexionar acerca de la sustentabilidad en el tiempo y de oportunidades de mejora.

Desde el punto de vista de las mejoras, es necesario continuar contribuyendo al fortalecimiento del conocimiento de la Ley 20.285 y los mecanismos específicos consignados para su funcionamiento de manera transversal entre los funcionarios municipales. Además, resulta fundamental la revisión y eventual ajuste de aquellas herramientas que no presentan mayor relevancia para la gestión municipal en transparencia, o que se perciben como menos útiles para los funcionarios, como son los canales de retroalimentación, los mecanismos de evaluación y el uso de la herramienta de autoevaluación en TA, de modo de apostar por un mayor ajuste a las necesidades municipales e impactar positivamente en el cumplimiento de sus obligaciones legales. En el caso de la gestión documental, existen desafíos que van más allá de las competencias y capacidades del CPLT, pero se considera importante mantenerlo como un foco de atención dada su criticidad para la transparencia y el Derecho de Acceso a la Información a nivel institucional.

Debe continuarse con la promoción de aquellas herramientas enfocadas a la gestión de SAI, dado que el MGTM genera efectos relevantes en este ámbito. En este caso, el Portal de Transparencia es, sin duda, la herramienta más significativa del Modelo.

Consiente de estas situaciones, es que el CPLT está trabajando en iniciativas para el futuro. Primero, en la búsqueda de la sostenibilidad del MGTM en el tiempo, ha considerado desarrollar estrategias de seguimiento de las herramientas, de modo que no sólo baste con implementarlas, sino que sean aplicadas y mantenidas con el fin de asegurar que realmente se instalen procesos y capacidades en los municipios que perduren en el tiempo, independientemente de la variación en el personal encargado de las funciones de transparencia. Por otro lado, a partir del proceso de relacionamiento con los municipios y consideración de su diversidad, se ha detectado la necesidad de entregar un mayor apoyo y acompañamiento a los municipios con menores recursos y mayores debilidades para enfrentar sus obligaciones en materia de transparencia.

De igual manera, se ha planteado incorporar mayores componentes ciudadanos al MGTM, dado que son ellos quienes demandan finalmente información pública. Así, a pesar de que los mejoramientos introducidos por el Modelo, deberían traer beneficios a la ciudadanía (por ejemplo, la eliminación de barreras de acceso para generar una SAI a través del Portal de Transparencia), es necesario generar mejoras en éste ámbito, favoreciendo el interés por la información pública.

Otros desafíos presentes, tienen relación con la cobertura del Portal de Transparencia para la publicación de Transparencia Activa; actualmente son 130 los municipios que lo utilizan y los resultados iniciales son auspiciosos, por lo que se trabajará en su difusión e implementación transversal con todos los municipios en el futuro.

Por otra parte, se ha iniciado un trabajo piloto de adaptación del MGTM a las corporaciones municipales creadas a partir de las disposiciones del artículo 12 del DFL 1-3.063 de 1980, buscando extender los beneficios del Modelo a otras instituciones del sector municipal.

Dados los buenos resultados, nos parece relevante poner a disposición de la comunidad y otras instituciones públicas la evaluación de este proyecto y los aprendizajes generados, a modo de contribuir a la creación de políticas públicas cada vez más efectivas, especialmente en el ámbito municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2014). Lecciones de Desarrollo 2014. *DEO Panorama de la efectividad en el desarrollo*. Washington: BID.

Centro de Estudios de Tecnologías de la Información de la Universidad Católica (CETIUC), (2011). *Consultoría para el desarrollo del Modelo de gestión de Transparencia para Municipios y Diseño detallado para su Construcción*. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (2005). *Evaluación del impacto*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (2006). *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Consejo para la Transparencia (CPLT), (2012). *Modelo De Gestión De Transparencia Municipal (guía de apoyo de implementación en los municipios)*. Santiago de Chile.

Irrarrázaval, I. & De los Ríos, B. (2014). Monitoreo y evaluación de políticas públicas. Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena. *Notas Públicas Centro UC de Políticas Públicas (2)*. Descargado el 23 de Octubre de 2015 desde: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/boletin-notas-publicas-monitoreo-y-evaluacion-de-politicaspUBLICAS.pdf>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2012). Resolución N° 115. *Reglamento que establece el procedimiento de distribución de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

ANEXOS

ANEXO 1. LISTADO DE LOS 50 MUNICIPIOS DEL DISEÑO CONCEPTUAL DEL MGMT

COMUNA	REGIÓN	COMUNA	REGIÓN
CABILDO	V	Isla de Maipo	RM
CALLE LARGA	V	La Pintana	RM
CARTAGENA	V	Lampa	RM
CASABLANCA	V	Pirque	RM
CONCÓN	V	San Bernardo	RM
HIJUELAS	V	San Joaquín	RM
LA CRUZ	V	San José de Maipo	RM
OLMUÉ	V	San Pedro	RM
PETORCA	V	Santiago	RM
PUCHUNCAVÍ	V	Talagante	RM
PUTAENDO	V	Til Til	RM
QUILPUÉ	V	Vitacura	RM
QUINTERO	V	Codegua	VI
SAN ANTONIO	V	Coltauco	VI
SAN ESTEBAN	V	Doñihue	VI
SAN FELIPE	V	Las Cabras	VI
VALPARAÍSO	V	Litueche	VI
VILLA ALEMANA	V	Machalí	VI
VIÑA DEL MAR	V	Malloa	VI
ZAPALLAR	V	Mostazal	VI
BUIN	RM	Navidad	VI
CERRILLOS	RM	Olivar	VI
CERRO NAVIA	RM	Pumanque	VI
EL MONTE	RM	Rancagua	VI
INDEPENDENCIA	RM	San Fernando	VI

Fuente: Elaboración propia en base a datos de 2010

ANEXO 2. LISTADO DE LOS 36 MUNICIPIOS DEL PLAN PILOTO DEL MGMTM

COMUNA	REGIÓN	COMUNA	REGIÓN
CALLE LARGA	V	El Monte	RM
CARTAGENA	V	Isla de Maipo	RM
HIJUELAS	V	La Granja	RM
LA CALERA	V	La Pintana	RM
OLMUE	V	Lo Prado	RM
PUTAENDO	V	Maipu	RM
QUILPUE	V	Peñalolén	RM
SAN ANTONIO	V	Pirque	RM
SAN FELIPE	V	San Joaquín	RM
SANTA MARÍA	V	San José de Maipo	RM
VALPARAÍSO	V	Vitacura	RM
VILLA ALEMANA	V	Codegua	VI
VIÑA DEL MAR	V	Coltauco	VI
ZAPALLAR	V	Doñihue	VI
BUIN	RM	Machalí	VI
CERRILLOS	RM	Malloa	VI
CERRO NAVIA	RM	Navidad	VI
COLINA	RM	Rancagua	VI

Fuente: Elaboración propia en base a datos de 2012

**MODELO DE GESTIÓN EN TRANSPARENCIA
MUNICIPAL: ESTUDIO DE IMPACTO**

UNIDAD DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS
CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA