

“INSUFICIENCIA DE LOS MECANISMOS DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN”

Actividad Formativa Equivalente a Tesis para optar al grado de Magíster en
Gobierno y Gerencia Pública

Autora:

María José Quiroz Caro

Profesor guía:

Oscar Landerretche Gacitúa

Santiago de Chile, 2020

Tabla de contenido

CAPÍTULO 1.....	4
1.1 Introducción:	4
1.2 Diseño Metodológico:	6
1.3 Fuentes de información:	7
CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO.....	9
2.1 Evaluación de políticas públicas:	9
2.2 Participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas:.....	16
CAPITULO 3: CONTEXTO DE INVESTIGACIÓN.....	22
3.1 Contexto nacional:.....	22
3.2 Contexto internacional.....	35
CAPITULO 4: RESULTADOS TRABAJO DE CAMPO.....	39
4.1 Mecanismos internacionales de evaluación de las políticas de transparencia:.....	39
4.2 Mecanismos de evaluación de las políticas de transparencia en Chile:.....	44
4.3 Utilización de las mediciones de transparencia en el perfeccionamiento de las normativas	51
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES	57
Bibliografía.....	62

Resumen: La transparencia en las actuaciones del Estado se ha convertido en el último tiempo en uno de los mayores desafíos de las democracias modernas, cuyo objetivo es alcanzar los múltiples beneficios en gobernabilidad, confianza y participación que estas medidas prometen. La presente investigación estudia los mecanismos de evaluación de las dos normativas principales existentes en nuestro país (Ley de Acceso a la información Pública y Ley del Lobby), bajo el enfoque de las teorías de ciclo de vida de las políticas públicas. La tesis afirma que la información generada por los mecanismos existentes no se ha utilizado sistemáticamente como fundamento para un análisis participativo de posibles perfeccionamientos normativos e institucionales.

Abstract: Transparency in the actions of the State has recently become one of the greatest challenges for modern democracies, whose objective is to achieve the multiple benefits in governance, trust and participation that these measures promise. This research studies the evaluation mechanisms of the two main regulations existing in our country (the Access to Public Information Law and the Lobby Law), under the approach of the life cycle theories of public policies. The thesis affirms that the information generated by the existing mechanisms has not been used systematically as a basis for a participatory analysis of possible normative and institutional improvements.

Palabras claves: Transparencia, Evaluación, Participación, Perfeccionamiento.

CAPÍTULO 1

1.1 Introducción:

La transparencia en las actuaciones del Estado se ha convertido en uno de los principales desafíos de las democracias modernas, a fin de que la administración pública de respuesta a las mayores y permanentes demandas de participación de los ciudadanos en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas impulsadas por sus gobiernos. En este sentido, se ha reconocido, casi de manera transversal, que avanzar hacia una modernización del Estado y al concepto de “Gobierno Abierto” conlleva múltiples beneficios que robustecen las democracias, impulsando la rendición de cuentas (*accountability*) para lograr la participación y confianza de los ciudadanos en la administración del Estado, permitir la innovación progresiva y asegurar la gobernabilidad.

Ya a partir de la década de los 90’, específicamente bajo el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle con la “Comisión de Ética Pública”, el Gobierno de Chile promovió e impulsó las primeras medidas a fin de alcanzar una actuación del Estado con mayores niveles de transparencia. Sin embargo, no es sino hasta el año 2008 en que dichas medidas y agendas programáticas generan un impacto importante en la dimensión institucional, donde gracias al fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Claude Reyes y otros versus Chile) se adecuan las legislaciones de la época en materia de transparencia y resguardo del acceso a la información. Así, nace en ese mismo año la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública que regula el debido proceso administrativo para el resguardo y promoción del principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información, sumándose posteriormente la promulgación de la Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios (2014), en el marco de la ejecución del Plan de Acción bianual comprometido ante la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet,

siendo, estos, los principales referentes dentro de las normativas pro transparencia en Chile.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos transversales de los diferentes gobiernos, el país atraviesa hoy por una de las crisis de confiabilidad más importantes desde el retorno de la democracia, donde la percepción de corrupción y abuso es alta entre los(as) chilenos(as), pese a los intentos de regulación y control mencionados. Es más, de acuerdo con el último Estudio Nacional de Transparencia, realizado por el Consejo para la Transparencia de noviembre de 2019, que evalúa la percepción de transparencia y corrupción en los ciudadanos, el 80% cree que los organismos públicos en Chile son poco transparentes, un 58% cree que existe un alto nivel de corrupción en estos, mientras que un 45% cree que el acceso a la información pública no es capaz de controlarla ni prevenirla (Pefaur Dendal & Daniela, 2016).

En este sentido y dados los antecedentes anteriores, resulta pertinente cuestionar la efectividad de las normativas implementadas en aras de profundizar los estándares de transparencia en Chile, así como cuáles y cómo se desarrollan los mecanismos de evaluación que permitirían retroalimentar y perfeccionar dicha política pública, a más de 10 años de la implementación de la Ley N° 20.285 y 6 años de la implementación de la Ley N° 20.730.

La presente investigación tiene por objetivo analizar los diferentes mecanismos de evaluación existentes para las políticas de transparencia y acceso a la información y la efectividad de dichos mecanismos como etapa del ciclo de vida de las políticas públicas, demostrando que las políticas de Transparencia y acceso a la información no disponen de mecanismos de evaluación sistemáticas y suficientes, para su perfeccionamiento.

Su relevancia radica en la escasa literatura e investigación al respecto, donde abundan los estudios que describen los procesos de implementación de la referida política, sin existir análisis que permitan dilucidar la calidad del control y evaluación de las medidas de transparencia y acceso a la información, lo que impide

implementar correcciones o perfeccionamientos a fin de elevar los estándares de transparencia pública en Chile.

1.2 Diseño Metodológico:

La presente investigación se desarrolla en base al análisis de los mecanismos de evaluación de cumplimiento y efectividad de las normativas legales que componen la política de Transparencia y acceso a la información en Chile, específicamente en la Ley N° 20.285 que regula el acceso a la información pública, y la Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, los que datan desde el año 2008 y 2014, respectivamente, de acuerdo a las etapas que constituyen el ciclo de vida de toda política pública.

Dado lo anterior, la presente se constituye como una investigación de enfoque cualitativo, lo que en palabras de Batthyány y Cabrera, se caracteriza principalmente por desarrollarse en el contexto natural del fenómeno, cuyos investigadores “tienden a recoger datos de campo en el lugar donde los participantes experimentan el fenómeno o problema de estudio” (Batthyány & Cabrera, 2011), no trasladando a los sujetos a ambientes controlados, cuya información necesaria para la investigación se obtiene a partir del diálogo directo con los sujetos involucrados y del examen de documentos de fuentes múltiples. Así mismo, como detallan las autoras referidas, este tipo de investigación suele “construir patrones, categorías y temas, organizando de abajo hacia arriba sus datos hasta llegar cada vez a unidades de información más abstractas”, lo que se denomina como análisis inductivo, bajo el marco de un “diseño emergente” del método investigativo, lo que implica que “el plan inicial de investigación no puede ser prescrito rígidamente y que las fases del proceso pueden cambiar”, pudiendo modificarse, a medida que avanza la investigación, las formas de recolección de datos, las preguntas establecidas previamente a responder, los sujetos a consultar e incluso el contexto del estudio.

En cuanto al método del estudio, este se constituye como inductivo, el que, según José Luis Abreu, “este comienza con la observación de casos específicos, el

cual tiene por objeto establecer principalmente generalizaciones”. Así, mediante este método se observa, estudia y conoce las características genéricas o comunes que se reflejan en un conjunto de realidades para elaborar una propuesta o ley científica de índole general. Este método inductivo plantea un razonamiento ascendente que fluye de lo particular o individual hasta lo más general, por ende, se constituye como una reflexión enfocada en el fin, permitiendo generalizar a partir de casos particulares y ayuda a progresar en el conocimiento de las realidades estudiadas (Abreu, 2014, pág. 200). De esta manera, se realizará un análisis de los casos particulares de la Ley de acceso a la Información y Ley del Lobby en cuanto a sus mecanismos de evaluación y la utilización de la información generada por estos en eventuales procesos participativos y/o transparentes de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

1.3 Fuentes de información:

Respecto de las fuentes de información, el presente estudio utilizará fuentes de información primarias y secundarias, donde las primarias son definidas por Batthyány y Cabrera como “cualquier tipo de indagación en la que el investigador analiza la información que él mismo obtiene, mediante la aplicación de una o varias técnicas de obtención de datos”, mientras que las segundas son definidas como el análisis de datos recabados por otros investigadores con anterioridad al momento de la investigación, incluyendo datos publicados o no publicados por organismos públicos o privados, estadísticas e informes, investigaciones, libros y revistas publicados o no publicados, etc.

La técnica de recolección de datos de fuentes primarias se realizará en base a entrevistas semiestructuradas a actores claves presentes en el fenómeno. Estos serán funcionarios del Consejo para la Transparencia (CPLT) que cumplan labores en la Dirección de Estudios de dicho organismo y funcionarios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y miembros de fundaciones y organizaciones de la Sociedad Civil promotoras de las políticas de transparencia.

Por otro lado, la técnica de recolección de datos de fuentes secundarias consistirá en la revisión y análisis de los diferentes estudios elaborados por el CPLT

desde el año 2010 a 2019, específicamente los informes correspondientes al Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI), Estudio Nacional de Funcionarios (ENF) y el Estudio Nacional de Transparencia (ENT). Adicionalmente, se analizarán los diferentes informes de evaluación de estándares de transparencia elaborados por Organismos No Gubernamentales Internacionales, además de la revisión y análisis de las diferentes teorías de políticas públicas.

La metodología anterior busca dar cumplimiento a los tres objetivos específicos de la investigación, consistente en: identificar y analizar los mecanismos de evaluación de política de transparencia y acceso a la información existentes en la actualidad, junto a sus resultados, identificar y analizar el uso de tales resultados para la evaluación y formulación de mejoras normativas e institucionales e identificar posibles insuficiencias en materia de utilización participativa y/o transparente de la información generada por los mecanismos de evaluación actuales de la políticas de transparencia y acceso a la información del país.

CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO

La etapa de evaluación de una intervención pública ha cobrado relevancia tanto en la academia como en la administración pública en general, debido a la necesidad de asegurarse de que la movilización de recursos públicos, que supone la implementación de una política pública, sea eficiente y que las fallas en este campo o en el de la eficacia de las políticas en cuestión, sean adecuadamente corregidas como lo demanda crecientemente la ciudadanía.

Las políticas públicas, de acuerdo a Eugenio Lahera, pueden ser definidas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”, por lo que en palabras del autor, una política pública de calidad “incluira orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera, 2002), por lo que, no distingue entre programas, servicios o regulaciones (Ferreiro Y & Silva M, 2010), en la medida que todas estas acciones involucran la utilización de recursos públicos.

2.1 Evaluación de políticas públicas:

Para definir lo que es una evaluación de políticas públicas, André Roth postula que la evaluación se constituye como una nueva disciplina dentro del campo de análisis de las políticas públicas, la cual tiene por objeto recolectar, verificar e interpretar información respecto de la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos. (Roth Deubel, 2007)

Así mismo, este autor destaca al proceso de evaluación como un instrumento valioso para mejorar las políticas públicas, consistiendo en una actividad “que asocia tres dimensiones: Una dimensión cognitiva, porque aporta conocimientos; una dimensión instrumental, porque hace parte de un proceso de acciones y, por último, una dimensión normativa, porque se trata de una interpretación a partir de valores.” (Roth Deubel, 2007, pág. 139)

En cuanto a su práctica, el autor destaca que este proceso presenta mayoritariamente una estructura de desarrollo más bien vertical, de tipo administrativo y cuantitativo, cuyo fin principal se reduce a “justificar una sanción”, lo que explica la actitud de resistencia frente a este proceso y “el comportamiento del ritualismo frente a la función pública”, referido a un excesivo apego burocrático a los reglamentos.

De esta forma, es posible distinguir y categorizar tipos de evaluaciones de políticas públicas en función al momento en que estas se realizan de acuerdo con el nivel de ejecución de la política pública en cuestión, y de las interrogantes propiamente tal que este proceso de busca responder.

Para clasificar así los tipos de evaluaciones públicas, Roth propone la existencia de tres preguntas bases: “¿Cuándo se evalúa? ¿Para qué y qué se evalúa? ¿Quién evalúa?” (Roth Deubel, 2007, pág. 142), las que se responderán a continuación:

¿Cuándo se evalúa?:

Al responder la primera interrogante, se observan tres momentos principales de evaluación:

1) Evaluación ex ante: Este tipo de evaluación consiste en pronosticar los impactos futuros que se generarán a partir de la ejecución del proyecto, apoyando así a la toma de decisión de la mejor alternativa para el problema público en cuestión, en base a 3 criterios: eficacia, impacto visible e impacto en otras políticas públicas (Roth Deubel, 2007). El autor establece que este tipo de evaluación se han desarrollado con mayor profundidad en 4 grandes actividades, correspondientes a proyectos de desarrollo, proyectos de infraestructura, estudios de impacto ambiental y estudios de impacto legislativo. Para este último, el autor menciona que “el objetivo es conocer mejor las consecuencias y los efectos previsibles que provocaría una nueva legislación” (Roth Deubel, 2007, pág. 143), por lo que se busca contar con más información ante la elección de herramientas legales para alcanzar los objetivos.

Por otra parte, Osvaldo Feinstein distingue así mismo este proceso como parte del diseño de las políticas públicas en donde se considera la relevancia o pertinencia y la estimación de posibles efectos de la intervención, destacando que, el enfoque tradicional de la evaluación se ha centrado en proyectos y en este tipo de evaluaciones, al observar los casos prácticos, no siempre se realiza este tipo de evaluación, debido a la premura por aprobar políticas “como señales o indicaciones que se está haciendo algo en relación a un problema que la población percibe como importante” (Feinstein, 2007, pág. 20).

2) Evaluación Concomitante: Este tipo corresponde a una evaluación continua que avanza en forma paralela a la ejecución del proyecto, controlando las actividades realizadas en relación a la planificación establecida, otorgando información para la adecuación de objetivos, procesos y medios de la política pública. De acuerdo a Roth, este tipo de evaluación es útil en aquellas políticas en las que se desconocen sus efectos, o de naturaleza compleja o innovadora. Sin embargo, a pesar de que a consideración del autor este tipo de evaluación es probablemente “la más importante para el éxito de un programa, es la que menos se practica debido a los costos que ella implica” (Roth Deubel, 2007, pág. 149).

3) Evaluación ex post: Esta evaluación se realiza una vez ejecutada la intervención pública, a fin de evaluar los resultados y el impacto generado por este, buscando la obtención de conocimientos para el aprendizaje útil en futuras intervenciones.

En palabras de Juan Pablo Guerrero, finalmente este tipo de evaluación es la que permite explicar el efecto conseguido por la política y si el problema que dio origen a la intervención fue resuelto, al alcanzar los objetivos tanto explícitos como implícitos, permitiendo conocer los efectos inesperados de la intervención y las transformaciones internas experimentadas por las instituciones al ejecutarla (Guerrero Amparán, 1995, pág. 50).

¿Para qué y qué se evalúa?:

Para responder esta segunda interrogante propuesta por Roth, el autor menciona la existencia de dos tipos de evaluación según sus finalidades principales

(el “para qué”); la evaluación endoformativa, cuya finalidad es informar a los actores de un programa para que éstos puedan modificar conductas, acciones y decisiones; y la evaluación recapitulativa (*summative evaluation*), cuya finalidad radica en informar al público en general o a actores externos respecto de una política pública determinada, a fin de formar una opinión sobre su “valor intrínseco” (Roth Deubel, 2007, pág. 152).

En esta línea, Feinstein coincide con las distinciones anteriores, destacando que la evaluación recapitulativa es utilizada mayormente en la rendición de cuentas, más que sólo informar. Adicionalmente, lo otorga especial relevancia al hecho de que la evaluación “puede y debe ayudar a evitar el riesgo que más asecha a quienes desean aprender de la experiencia: la falacia *post hoc ergo propter hoc* (que puede traducirse casi literalmente como “después de algo, por lo tanto debido a eso”), confundiendo las causas con lo que ha sucedido primero” (Feinstein, 2007, pág. 21).

Finalmente, Guerrero aborda la cuestión de los objetivos de la evaluación enfatizando que, independiente de que éstos “se deriven de la necesidad o de la virtud, depende del responsable de la decisión; pero ninguna evaluación puede pasar por alto las motivaciones de la actuación pública” (Guerrero Amparán, 1995, pág. 51).

Por otro lado, para definir el qué evaluar, es necesario considerar en lo medular 3 factores esenciales, o “modos de evaluación” en palabras de Roth: insumos utilizados, los procesos o los resultados obtenidos:

- Insumos utilizados: Para Roth, corresponde a los recursos, habilidades y personas que participan en la actividad. Feinstein explica que este criterio debe evidenciar si el logro de los objetivos involucró un costo demasiado elevado.
- Procesos: Corresponde a los “métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos y de otra clase en productos o resultados”.
- Resultados obtenidos: Centrado en la evaluación de productos o consecuencias de la actividad en particular (Roth Deubel, 2007, pág. 154). Feinstein lo detalla como el grado en que se alcanzan los objetivos,

incluyendo la sostenibilidad de los resultados de la intervención en el largo plazo.

De acuerdo a los 3 criterios referidos, Roth A. enfatiza que el criterio de los resultados obtenidos es mayoritariamente el preferido, pero que raramente se reúnen las condiciones óptimas para llevarlo a cabo, ya que se requiere que los objetivos de los programas públicos estén fijados de manera precisa y que puedan ser medidos sin ambigüedades mediante un instrumento de medición confiable, por lo que la elección de dichos criterios dependerá del “grado de mensurabilidad de los resultados” y del “grado de conocimiento del proceso” con los que se cuente.

A diferencia de Roth, Feinstein descarta el criterio de “procesos” para considerar el criterio de “Relevancia”, el cual consiste en palabras de este autor, en evaluar si la intervención “se establece relacionando sus objetivos con la estrategia del país, sector, organización o institución que haya diseñado dicha intervención.” (Feinstein, 2007, pág. 21). En este caso, la evaluación no toma los objetivos de la política como un dato, sino que también hace una evaluación respecto de ellos.

Adicionalmente, el autor postula como eje fundamental, el hecho de contar con un marco orientativo o normativo de la política pública lo suficientemente claro que oriente las intervenciones de ésta, debiendo realizar una reconstrucción o interpretación cuando dichos objetivos no se encuentren de manera explícita, ya que, de lo contrario, no es posible realizar la evaluación de la política. Por lo tanto, se requiere clarificar los objetivos de la política para aplicar los criterios de evaluación (Feinstein, 2007, pág. 27).

El qué evaluar también dependerá de los enfoques y de los niveles a los cuales llegará la evaluación respecto de la ejecución de la política. En este sentido, Roth, en base a lo postulado por Jean-Pierre Nioche (Nioche, 1982), propone los siguientes cinco niveles de evaluación (Roth Deubel, 2007, págs. 155-156):

- a) Evaluación a nivel de medios: Forma más elemental de realizar una evaluación, consiste en verificar si los medios previstos para la implementación de una política se encontraron disponibles en el espacio y tiempo indicados, y si estos se han utilizado.

- b) Evaluación a nivel de resultados: Evaluación más común, indica los resultados de la acción pública y los compara con los objetivos previstos. Mide los efectos inmediatos alcanzados
- c) Evaluación a nivel de impactos: Se consideran datos mayormente cualitativos, informa sobre los efectos previstos y no previstos que generó la intervención pública en los contextos como económicos y sociales.
- d) Evaluación a nivel de eficiencia: Su objetivo es relacionar los efectos realmente obtenidos con respecto a los medios utilizados, obteniendo en mayor detalle respecto de los hechos ocurridos durante el proceso de implementación.
- e) Evaluación a nivel de satisfacción: Este tipo de evaluación no considera los objetivos del programa evaluado, sino que responde a la pregunta de si los efectos del programa han satisfecho las necesidades fundamentales, bajo la lógica de que los efectos generados por la política pueden no corresponder a los objetivos establecidos inicialmente, pero si satisfacer a la población mediante efectos no previstos.

Así mismo, Guerrero desarrolla la utilización de enfoques para responder a la pregunta de “qué evaluar”, resumidos de forma general en los siguientes:

- Enfoque descriptivo: Este enfoque elabora una lista precisa y en profundidad de los efectos de la acción pública. Su objetivo radica “en registrar los cambios generados por la política pública, tal como lo haría una cámara fotográfica al plasmar la realidad antes y después de la aplicación del programa público”, estableciendo un inventario de las variaciones registradas en el sector social donde se aplicó la política.
- Enfoque clínico: Referido a la explicación de los efectos, partiendo por los objetivos declarados de la política y observando los resultados obtenidos, intenta explicar por qué algunos objetivos fueron alcanzados y otros no, registrando igualmente las variaciones provocadas en el contexto por la intervención pública.

- Enfoque normativo: Bajo este enfoque, “el evaluador no fundamenta sus criterios en los objetivos propios de la política pública a evaluar, sino que sustituye esos criterios por otros que escoge él mismo y que le servirán de referencia para medir los resultados observables de la política”. Esto ocurre, cuando los objetivos de la política no han podido ser definidos de forma clara, o cuando el evaluador no comparte los criterios de los objetivos de la política (o considera la necesidad de agregar criterios).
- Enfoque experimental: Se basa en el supuesto de que es posible identificar relaciones estables de casualidad entre una política pública y sus efectos sociales. (Guerrero Amparán, 1995, págs. 53-63).

¿Quién evalúa?

Frente a esta pregunta, Roth postula que la modalidad de la evaluación de la política podrá ser también determinada por quien realice dicha evaluación, identificando básicamente 3 modalidades: Evaluación externa (referido a actores externos a la ejecución de la política), evaluación interna (correspondiente a una autoevaluación por parte de los actores participantes de la ejecución de la política), y la evaluación mixta, también llamada pluralista o múltiple (integra tanto actores externos como internos para una evaluación en conjunto) (Roth Deubel, 2007, pág. 159).

Respecto a esta última forma de evaluación, Guerrero destaca el hecho de que la justificación a esta modalidad radica en que “la realidad no puede reducirse ni aislarse, y la evaluación debe hacerse en el contexto de lo que se observa: cualquier pretensión de objetividad es tan inútil como falsa” (Guerrero Amparán, 1995, pág. 68).

Así, el autor destaca como particularidad de esta modalidad la importancia radicada en la definición de los criterios de evaluación, lo que, en palabras de Roth, favorece la “introducción de otros criterios, en general más cualitativos y dispositivos de trabajo más participativos” (Roth Deubel, 2007, pág. 161).

De todo lo anterior, Guerrero concluye que no es posible determinar si un enfoque de evaluación es mejor que otro, dependiendo siempre del carácter de este, sector al que se dirige, de sus recursos, etc. (Guerrero Amparán, 1995).

2.2 Participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas:

Debido a que las políticas de transparencia y acceso a la información tienen como objetivo avanzar hacia un Estado participativo para conseguir mayores niveles de confianza y eficiencia que robustezcan las democracias, por medio del control ciudadano, se vuelve necesario revisar los conceptos de participación y control ciudadano, y cómo estos se han integrado en los ciclos de las políticas públicas

Bajo un enfoque general, la noción de participación ciudadana puede concebirse como aquel proceso en el que los ciudadanos, sin estar investidos de cargos ni funciones públicas, “buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas” (Díaz Aldret, 2017, pág. 343). En este sentido, la autora Ana Díaz enfatiza que dicha participación incluye toda forma de acción colectiva, reivindicación o respuesta a convocatorias formuladas por los gobiernos para incidir en las políticas públicas.

La interpretación de este concepto, así como su forma de materialización, es determinada, en gran medida, por el tipo de modelo de democracia que la contextualice. Bajo un análisis de comparación, se puede distinguir que en modelos democráticos representativos, la participación ciudadana es vista “como algo que atenta contra el espíritu y estabilidad del sistema, desalentando su incorporación en las actividades gubernamentales, mientras que en los modelos democráticos participativos se entiende que la participación ciudadana es necesaria para gestionar la complejidad de los procesos democráticos del gobierno (Díaz Aldret, 2017, pág. 343).

De esta manera, la autora sostiene que no todo a lo que se llama “participación” lo constituye realmente, esto cuando no existe una redistribución auténtica del poder en cuanto a la capacidad de decidir acerca de los objetivos y políticas gubernamentales que impacten en la distribución de recursos y beneficios

públicos, por lo que es posible distinguir dos grandes tipos de procesos participativos en el ciclo de políticas públicas, a saber:

- a. Procesos de consulta: Se incorpora a los ciudadanos con el objeto de “producir decisiones mejor informadas o de validar y priorizar opciones que han sido seleccionadas previamente”, incluyéndolos después de las primeras etapas del ciclo de política pública a partir de parámetros cerrados de convocatoria. (Díaz Aldret, 2017, pág. 364)
- b. Procesos de involucramiento: Incorporación de los ciudadanos desde las primeras fases del ciclo de política pública (definición y diseño), caracterizándose por contar con la reconciliación de intereses en disputa y establecimiento de compromisos para un horizonte amplio de tiempo. (Díaz Aldret, 2017, pág. 365)

Junto con lo anterior, la autora destaca la “escalera de participación” de Sherry Arnstein como un mecanismo que distingue y califica la calidad de los procesos participativos, determinado por el grado de empoderamiento y nivel de transferencias de poder a los actores no gubernamentales, distinguiendo ocho niveles: Manipulación, terapia (ambos no considerados como participación debido a que su objetivo es educar o “liberar presión”), información, consulta, locación (nivel intermedio de participación, debido a que el poder se mantiene en una de las partes), asociación, delegación de poder y por último, control ciudadano, siendo estos tres últimos los niveles superiores de participación (Díaz Aldret, 2017, pág. 361).

Control ciudadano, contraloría social y rendición de cuentas:

Respecto del último nivel distinguido por Díaz relativo al control ciudadano como mecanismo de participación e incidencia superior, la autora Nuria Cunill recoge el control ciudadano bajo el concepto de “contraloría social”, coincidiendo con Díaz en cuanto a que este tipo de participación se caracteriza por ser un mecanismo de incidencia para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía. (Cunill Grau, 2009).

En términos conceptuales, contraloría social puede ser definida como el conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público (Cunill Grau, 2009, pág. 5), traducéndose, palabras de Saldaña, en prácticas como el proceso electoral (control vertical básico de los sistemas representativos), la participación activa en la evaluación de los burócratas y políticas públicas, y los mecanismos para hacer llegar a los políticos y al poder judicial, la evaluación ciudadana de las políticas públicas (Saldaña, 2005, pág. 49)

En este sentido, Cunill distingue a la contraloría social como una estrategia de incidencia principalmente política, debido a que expresa activamente la voluntad de la sociedad de practicar en forma directa su función de control sobre el Estado, traducéndose en una disputa por lo público (Cunill Grau, 2009, pág. 6). Bajo esta misma lógica y coincidiendo en la línea de Cunill y Saldaña, el autor Hevia de la Jara desarrolla el concepto de “*accountability* política” (rendición política de cuentas), definida como la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias, destacando que su ejercicio se encuentra íntimamente relacionado con el concepto de representación democrática, aludiendo a que un gobierno es responsable (*accountable*) “si los ciudadanos tienen medios para castigar a las administraciones irresponsables”. Reconoce, al igual que Saldaña, al proceso electoral como el mecanismo central de este tipo de control (Hevia de la Jara, 2005, pág. 74).

La eficacia de este tipo de control se ve reflejado en su capacidad para impulsar cambios en la institucionalidad pública, que conduzcan al afianzamiento de los derechos ciudadanos y a la imposición de sanciones o premios sobre la institucionalidad pública (Cunill Grau, 2009, pág. 18), sustentándose no sólo en hacer las cosas bien para ser más eficientes, sino que en garantizar el ejercicio de derechos” (Hevia de la Jara, 2005, pág. 72). En este sentido, la eficacia de la contraloría social está determinada por los poderes sociales que le son ofrecidos, siendo posible distinguir dos tipos; directos e indirectos:

- a. Poderes indirectos: Relacionado con la capacidad de reclamar ante una autoridad específica, que suele ser la más de las veces de orden jurisdiccional, destacando en esta categoría como “acciones ciudadanas de interés público”, el derecho a petición, la acción popular, acción de amparo y acción de cumplimiento, siendo claves en el despliegue espontáneo de la contraloría social. Se evidencia que mientras mayores sean los poderes de este tipo consagrados normativamente, mayor puede ser, potencialmente, la eficacia de este tipo de control social. Su carácter de recursos de poder indirectos lo otorga la necesidad de contar con una mediación de parte de la institucionalidad estatal (Cunill Grau, 2009, pág. 19)
- b. Poderes directos: Estos no están mediados por la institucionalidad contralora o judicial para su activación, traduciéndose en herramientas como las movilizaciones y protestas, siendo estas formas las más tradicionales de sanción directa a la que puede apelar la contraloría social. (Cunill Grau, 2009, pág. 21)

Contraloría social en la evaluación de políticas:

En cuanto al ejercicio de la contraloría social aplicada a la evaluación de las políticas públicas, Cunill es crítica en señalar que son pocos los casos en los programas sociales se proponen entre sus objetivos la formación o fortalecimiento de competencias ciudadanas para actuar con autonomía, mientras que la sociedad civil tampoco ha sido objeto de promoción sustantivo en el diseño y evaluación de programas, evidenciando una falta de mecanismos de exigibilidad reales para el respeto de los derechos sociales. Sin embargo, es posible distinguir tres poderes que adquieren relevancia, aunque de forma dispersa, en el control social sobre el resultado de políticas:

1. Poder de certificación: Consiste en otorgar (o no) el “visto bueno” a una obra antes de su aceptación o a un proyecto presupuestario antes de su aprobación parlamentaria.
2. Poder de asignación: Posibilidad de que la sociedad ejerza la facultad de decidir sobre la asignación de recursos públicos.

3. Poder de veto: Traducido en la revocatoria o remoción de autoridades.

Los poderes anteriores son categorizados por la autora como poderes directos, pero que dependen del Estado para ser consagrados (normativa o legalmente) por la propia institucionalidad estatal, determinando su real capacidad de ejercicio (Cunill Grau, 2009, págs. 22-23)

Esta crítica es compartida por Hevia de la Jara, quien le otorga una connotación principalmente política a su capacidad de eficacia. En palabras del autor, el control social, la rendición de cuentas y la transparencia resultan indispensables para el proyecto político neoliberal a fin de disminuir la corrupción y mejorar la eficiencia de las políticas públicas, sin embargo, estas están limitadas principalmente a su dimensión legal y no política. En este sentido y en contraposición, el autor desarrolla el concepto de “*accountability legal*” (rendición legal de cuentas), la cual está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente, reduciendo su eficacia a la capacidad de imponer la ley y “hacer que los gobernantes obedezcan”, no contemplando a la rendición de cuentas como una potencial forma de control o decisión, sino como ayudantes (que no cobran) en el control de la correcta aplicación del modelo, sin posibilidad de modificación alguna (Hevia de la Jara, 2005, págs. 73-74). Por esta razón, los instrumentos para incorporar la participación no son neutros, ya que conllevan “determinadas concepciones de las relaciones gobierno-sociedad, y se diseñan y activan con base en maneras específicas de concebir la regulación” (Díaz Aldret, 2017, pág. 360).

Sin embargo, Cunill rescata, por ejemplo, las normativas de acceso a la información y publicidad de la gestión de intereses promulgadas por países latinoamericanos como Chile, comprendiendo a la transparencia como un recurso básico de control social y como una condición de formación democrática de opinión pública, siendo el medio por excelencia del control social cuando se ejerce de manera espontánea. Sin embargo, enfatiza que los mandatos legales, si bien se constituyen como una condición necesaria para asegurar que el acceso a la información se transforme en transparencia, estos no son una condición suficiente

para tal efecto, siendo necesario cambios en la institucionalidad estatal para asegurar que la información disponible a la ciudadanía sirva a sus intereses. En este sentido, la autora destaca la necesidad de que estas normativas se “ciudadanicen”, de modo que la transparencia se constituya en un efectivo recurso de poder de la contraloría social (Cunill Grau, 2009, págs. 25-26).

Como consenso, tanto Cunill, Hevia de la Jara y Díaz coinciden en que la participación ciudadana y el control social no deben concebirse como un fin en sí mismas, sino que deben entenderse como mecanismos para implementar sistemas de gobernanza democráticas (Díaz Aldret, 2017, pág. 345), que permitan la exigibilidad, ejercicio y ampliación de derechos sociales (Cunill Grau, 2009) por medio de espacios de participación legítimos como instancias centrales de gestión (Hevia de la Jara, 2005), advirtiendo que los mecanismos legales propiamente tales no son suficientes por sí mismos para lograr dichos objetivos.

CAPITULO 3: CONTEXTO DE INVESTIGACIÓN

3.1 Contexto nacional:

Evaluación de políticas públicas en Chile:

El sistema de evaluación de políticas y programas públicos en Chile se estructura de acuerdo al ciclo presupuestario del Estado, consistente en vincular los fondos públicos con resultados que sean medibles, que en el caso chileno es la generación de información relevante para la toma de decisiones presupuestarias (Irrázabal & De los Ríos, 2014, pág. 3). Por tal razón, la principal institución encargada de efectuar la evaluación de políticas y programas públicos radica en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, quien por medio de su Sistema de Evaluación y Control de Gestión genera información para el apoyo de la definición del presupuesto público, a fin de orientarlo al desempeño por medio de una asignación eficiente de recursos (Ferreiro Y & Silva M, 2010).

En el año 2010, nuevas instituciones públicas se incorporaron al sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas, complementando la labor realizada hasta ese momento por la DIPRES, como el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en cuanto a la evaluación ex ante de programas sociales y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) quien estableció nuevos componentes al sistema, como el Programa Chile Gestiona (Irrázabal & De los Ríos, 2014).

En términos generales, los instrumentos de monitoreo y evaluación de políticas públicas existentes en el país para cada una de las etapas del ciclo de políticas (ex ante, monitoreo y ex post), son los siguientes (Irrázabal & De los Ríos, 2014):

1. Evaluación ex ante: Este tipo de evaluación es llevado a cabo por dos instrumentos principales que se constituyen como mecanismos de evaluación de tipo externo, a saber:
 - a. Evaluación de programas sociales y no sociales: Esta evaluación se basa en una matriz de marco lógico de acuerdo a los objetivos definidos para

el programa, el diagnóstico realizado y sus respectivos indicadores de desempeño, debiendo pasar por este tipo de evaluación todos los programas nuevos, los que hayan sido reformulados y los que soliciten aumento de presupuesto para su ejecución. El Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de evaluar todos aquellos programas clasificados como “sociales” (de acuerdo a su Clasificación Funcional del Gasto), mientras que la Dirección de Presupuesto evalúa los programas restantes.

- b. Evaluación de Inversiones Públicas: Evaluación ex ante de carácter técnica – económica respecto de la rentabilidad de los proyectos de inversión pública que requieren financiamiento. Esta evaluación es llevada a cabo por Sistema Nacional de Inversiones dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.
2. Monitoreo: Este tipo de evaluación cuenta con 5 instrumentos principales de carácter externo, pero con participación de las instituciones públicas involucradas, las que se detallan a continuación:
- a. Indicadores de Desempeño: Los indicadores de desempeño buscan entregar información cuantitativa en realización al cumplimiento de logros y resultados en la entrega de los productos, bienes y servicios generados por las instituciones públicas. Dichos indicadores se formalizan en un documento denominado “Formulario H”, los que son presentados de forma anual por cada servicio público a la DIPRES, como insumo para la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos (Ferreiro Y & Silva M, 2010).
 - b. Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG): Corresponde a un mecanismo de incentivo institucional de remuneraciones, el que relaciona el cumplimiento de objetivos de gestión a un bono de remuneraciones para todos los funcionarios de la institución. Se caracteriza por ser centralizado, donde un Comité Triministerial define lineamientos estratégicos comunes a todos los Servicios Públicos en áreas declaradas como prioritarias anualmente, denominado Programa Marco, siendo

evaluado por expertos externos mediante licitación pública. La formulación de los objetivos de gestión a evaluar, en concordancia al Programa Marco, es definido por cada una de las entidades públicas participantes (Dazarola Leichtle, 2018).

- c. Indicadores de Gestión Interna: Impulsados por el programa Chile Gestiona, el que busca definir planes de mejora para una mayor eficiencia en la administración de recursos públicos, fortaleciendo el rol de supervigilancia de los subsecretarios sobre los servicios pertenecientes a cada subsecretaría (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2019).
 - d. Convenios de Desempeño Colectivo: Instrumento de incentivo a las remuneraciones para funcionarios que se desempeñen en equipo, unidades o áreas de trabajo, consistente en un conjunto de objetivos, indicadores y metas anuales a fin de mejorar el desempeño institucional.
 - e. Convenios de Desempeño Individual: Fijan objetivos estratégicos de gestión que son usados por los superiores jerárquicos para evaluar el desempeño de sus directivos respectivos.
3. Evaluación ex post:
- a. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): Mediante la metodología de Marco Lógico, este instrumento evalúa la consistencia de los objetivos y otros aspectos de la organización del programa con los resultados efectivamente obtenidos a nivel de productos, como su cobertura, focalización, etc. El desarrollo de la evaluación es conducido por un Comité Interministerial (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda a través de la DIPRES), mientras que las evaluaciones son realizadas por paneles de evaluadores externos al sector público. La información utilizada para la evaluación es proporcionada por las propias entidades públicas encargadas de los programas a evaluar (Dirección de Presupuestos, 2020).

- b. Evaluación de Programas Nuevos (EPN): Su objetivo es diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, a fin de identificar y fundamentar las eventuales brechas entre el diseño propuesto y el efectivo (implementación). Así, esta evaluación revisa el estado de avance del programa en cuanto a nivel de producción y resultados de corto plazo, así como cuantificar ciertos indicadores de gasto relevante. De esta forma, se conoce y fortalece su diseño y operación del programa, con el objeto de analizar la factibilidad y pertinencia de someterlo a una Evaluación de Impacto. (Dirección de Presupuestos, 2020).
- c. Evaluación de Impacto (EI): Evaluación que, mediante metodologías cuasi experimentales, busca separar de los beneficios observados todos aquellos efectos sobre la población beneficiaria derivados de factores externos al programa y que de todas formas hubiesen ocurrido sin la ejecución de este (Irrarrazabal & De los Ríos, 2014, pág. 7).

En cuanto al foco de estas evaluaciones, cabe destacar que dicho sistema evalúa programas y proyectos, pero no políticas públicas de forma general, razón por la cual muchas veces las políticas son implementadas de forma intersectorial y son segmentadas mediante la evaluación, volviéndose necesaria una mirada sistémica de las evaluaciones realizadas en el sector público (Irrarrazabal & De los Ríos, 2014).

Evaluación de leyes y regulaciones:

El Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados de Chile consiste en una Unidad de Estudio encargada de la evaluación de normas y reglamentos existentes, cuyo fin consiste en “completar el ciclo regulatorio a través de un proceso de investigación que permita conocer los efectos resultantes de las leyes promulgadas” (Evaluación de la Ley, 2020). Por lo tanto, este tipo de evaluación se constituye principalmente como una evaluación de tipo ex post.

Este Departamento fue creado en el año 2010 por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, conformándose, además, un

Comité de Evaluación de Diputados integrado por un representante de cada Bancada Parlamentaria, a fin de apoyar a la implementación del Departamento y de coordinar las actividades de colaboración con la OECD. Actualmente, el Departamento se encuentra integrado por un equipo multidisciplinario de profesionales, quienes analizan y evalúan los temas que le son encomendados tanto por el Comité de Evaluación, como por las Comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con lo establecido por este Departamento, los objetivos de la evaluación de la Ley radican en los siguientes (Evaluación de la Ley, 2020):

- Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados por el legislador
- Visualizar los impactos o efectos no previstos o no deseados al legislar (externalidades)
- Identificar buenas prácticas en la elaboración y aplicación de la ley
- Conocer la percepción ciudadana respecto de la ley y su implementación.
- Proponer medidas correctivas.

El proceso de evaluación una ley o reglamento consiste básicamente de tres fases: Estudio técnico, percepción ciudadana y elaboración de informe final, involucrando las siguientes etapas (OECD, 2012, págs. 64-65):

- a. Establecimiento de la razón por la que se reguló el tema o el problema a resolver, lo que involucra un análisis de la historia de la ley desde su etapa prelegislativa hasta su promulgación.
- b. Identificación de los principales objetivos de la ley (generales y específicos, mediante la revisión de la historia de la ley y de otros instrumentos jurídicos que hayan sido utilizados por los legisladores
- c. Identificación de las herramientas elegidas por el legislador para el logro de los objetivos, mediante la creación de indicadores de cumplimiento
- d. Identificación de los servicios públicos o instituciones participantes de la implementación y ejecución de la ley analizada.

- e. Identificación de grupos de interés y afectados por la ley lo que busca contribuir a determinar cómo resultaron afectados diversos grupos antes o después de su promulgación
- f. Identificación y medición de impactos de la ley. Se procura identificar las formas en las que la ley ha afectado o ha tenido impacto sobre diversos grupos.
- g. Identificación de organizaciones de la sociedad civil que reúnan a personas afectadas y/o beneficiadas por la ley, lo que facilita una mayor participación en el proceso de evaluación.
- h. Determinación de la percepción ciudadana acerca de la ley.
- i. Análisis de los datos recolectados y elaboración del informe final. Se elabora el documento definitivo que se envía al Comité de Evaluación de la Ley, el cual evaluará el informe y lo enviará al Pleno y a las correspondientes partes o comisiones de la Cámara de Diputados para análisis posteriores.

Respecto de las normativas elegidas para evaluar, el Departamento de Evaluación de la Ley elaboró una propuesta en donde la decisión de las leyes seleccionadas a evaluar será adoptada por el más alto nivel de la Cámara de Diputados, donde la Mesa de la Cámara seleccionará las leyes a evaluar para el año entrante a partir de una lista, que el Departamento sometería a consideración. La lista contemplará la aplicación de los siguientes criterios (OECD, 2012):

- Criterio de neutralidad política: Las leyes seleccionadas deben regular temas que no sean debatibles desde una perspectiva ideológica, sino que debe referirse a temas de interés social independiente de las sensibilidades políticas.
- Criterio de aplicabilidad general: Referido a que el impacto de la ley a evaluar se extiende a afecta a un gran porcentaje de la población.
- Criterio de contingencia: Las normativas a evaluar deben regular problemas con alta incidencia en la opinión pública y una presencia clara en los medios.
- Criterio de viabilidad metodológica: Corresponde a regulaciones que permiten un diseño sencillo de índices de cuantificación e integración, de

manera que sea posible medir el grado de cumplimiento o el nivel de eficiencia del Estado en la implementación de estas normativas.

- Criterio de viabilidad temporal: Las disposiciones legales deben permitir que su proceso de evaluación no exceda los seis meses, a fin de generar productos dentro de un plazo adecuado para la dinámica institucional parlamentaria. Las leyes seleccionadas a evaluar deben haber estado en vigor como mínimo un año.
- Criterio de viabilidad técnica: Las normas seleccionadas deben ser susceptibles de evaluación con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles.

Cabe destacar, que la metodología del Departamento de Evaluación de la Ley contempla la participación ciudadana en la evaluación de las normativas, tanto de agrupaciones de la sociedad civil relacionadas con la ley en evaluación, como de personas individuales, debido a que se observan los siguientes beneficios (Evaluación de la Ley, 2020):

- Los ciudadanos pueden contribuir a visualizar efectos secundarios inesperados y/o no deseados de las leyes.
- Su participación promueve la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso legislativo
- Su incorporación previene la influencia desmedida de intereses particulares por sobre el interés público en la toma de decisiones

Hasta enero del año 2020, el Departamento de Evaluación de la Ley ha evaluado trece normativas legales, no encontrándose en estas la ley N° 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni la Ley N° 20.730 que regula el lobby.

Primeras iniciativas de institucionalización de la transparencia en Chile:

La transparencia en la función pública en Chile encuentra sus primeras iniciativas de institucionalización a partir del año 1994, bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. La Comisión Nacional de Ética Pública fue

creada por iniciativa del presidente Frei como una iniciativa de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, en un plazo de cien días, debían contribuir con propuestas que reforzaran los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos de la actividad pública, con el objeto de perfeccionar la democracia. (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994)

A cien días de conformación, la Comisión Nacional de Ética Pública entrega su informe sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción con cuarenta y un recomendaciones, manifestando la necesidad de contar con mecanismos e instrumentos que aseguren la transparencia en la totalidad de la función pública, incluyendo a los agentes (funcionarios públicos), la gestión y los actos públicos, como un “principio anexo a la integridad y la responsabilidad”. (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, pág. 202)

En esta materia, la Comisión propone la constitucionalización de los principios de probidad y de transparencia, como un primer paso para establecer una política nacional de ética pública, además de proponer que se legisle sobre el acceso de la ciudadanía a la información pública, como una herramienta que garantice el control ciudadano sobre los actos públicos. (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, págs. 206-214).

Por otra parte, el referido informe se pronuncia respecto de los donativos y otros beneficios comprometentes otorgados por particulares a quienes desempeñen funciones públicas, reconociéndolos como “una práctica potencialmente atentatoria contra la debida imparcialidad de que deben estar dotadas las actuaciones de los agentes públicos”, refiriéndose por estos a la recepción de regalos o cualquier otro tipo de donativos, beneficios o estipendios de parte de particulares, aun cuando no se encuadren en las figuras de cohecho regulados por el Código Penal. Así, la Comisión sugiere un tratamiento especial frente a este tipo de situaciones (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994, pág. 228).

De esta manera, la Comisión Nacional de Ética Pública entrega los primeros lineamientos para una política de transparencia en Chile.

En el año 2005, se concreta una de las reformas más importantes en materia de probidad y transparencia pública, en donde se aprueba la introducción de un nuevo artículo 8° en la Constitución de 1980, en el cual se reconocían como Bases de institucionalidad el respeto al “principio de probidad”, para todas las actuaciones de los órganos del Estado (Vivanco Martínez, 2008, pág. 385). De esta manera, el artículo 8° de la Constitución Política de la República de Chile dispone, entre otros aspectos, que “son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen.

Ley de Acceso a la Información Pública N°20.285:

En el año 2005, se presenta en el Senado el texto de moción parlamentaria para establecer una normativa regulatoria en cuanto al acceso a la información pública para la ciudadanía, a fin de dar cumplimiento con la disposición del recientemente introducido artículo 8° de la Constitución. Sin embargo, el verdadero impulso para su aprobación se produjo en el año 2006, a raíz del fallo en contra de Chile por el caso “Claude Reyes y Otros” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a la negativa de entregar información ambiental por parte del Comité de Inversiones Extranjeras, cuyo fallo reconoce el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental (Vivanco Martínez, 2008, pág. 386).

El 11 de agosto de 2008 la presidenta Michelle Bachelet promulga la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, convirtiéndose en la primera normativa legal que regula el debido proceso administrativo para la consagración del derecho de acceso a la información que obra en poder del Estado, entrando en vigencia en abril de 2009. (Ley N° 20.285, 2008)

Esta normativa legal regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de información (Ley N° 20.285, 2008, pág. art. 1). Su aplicación radica en los Ministerios, las Intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas de Orden y

Seguridad Pública y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Sin embargo, la Contraloría General de la República, el Banco Central, las empresas públicas creadas por ley y las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio, solo se ajustarán a las disposiciones que esta ley expresamente señale y a sus respectivas leyes orgánicas. (Ley N° 20.285, 2008, pág. art.2)

Así, en términos genéricos, esta ley define la información que los órganos y servicios públicos obligados deben mantener publicada de manera permanente en sus sitios web (transparencia activa); establece el procedimiento para ejercer el derecho a solicitar y acceder a información pública y su amparo y crea un organismo autónomo nuevo, el Consejo para la Transparencia, el que puede, entre otras competencias, fiscalizar a los entes obligados, vigilar el cumplimiento de la ley sobre datos personales, proponer normas generales sobre la materia y aplicar las debidas sanciones. (Comisión de Probidad y Transparencia, pág. 4).

El Consejo para la Transparencia:

El artículo 31 de la Ley N° 20.285 crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), como una corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información (Ley N° 20.285, 2008).

La dirección y administración superiores del CPLT corresponderán a un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Los Consejeros durarán seis años en sus cargos pudiendo ser designados sólo para un nuevo periodo, renovándose por parcialidades de tres años (Ley N° 20.285, 2008).

De acuerdo el artículo 4° del Decreto Supremo N° 20 de 2009 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que aprueba los estatutos de funcionamiento del CPLT, sus funciones y atribuciones en términos generales, corresponderán a

fiscalizar el cumplimiento de la Ley de transparencia y aplicar las sanciones respectivas su incumplimiento, resolver los reclamos por denegación de acceso a la información, promover la transparencia y la publicidad de la información, dictar instrucciones y recomendaciones para el perfeccionamiento de la transparencia, proponer al Presidente la República y Congreso Nacional normas e instructivos de perfeccionamiento, desarrollar capacitaciones a funcionarios públicos sobre la materia y elaborar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información, entre otras competencias.

Ley N°20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios:

La actividad del lobby puede ser entendida como la representación de intereses privados ante autoridades públicas. La literatura sobre el tema indica que el lobby involucra dos sujetos: uno activo, aquel que representa intereses particulares y otro pasivo, correspondiente al que representa intereses generales, como una autoridad del Estado. (Garín & Morales, Elites y Regulación: Conflictos de interés, Lobby y Puerta Giratoria, 2016).

La idea de legislar esta actividad se intentó en dos ocasiones bajo los gobiernos de la Concertación, en el año 2003 en el gobierno de Ricardo Lagos, y en el año 2008 bajo la administración de Michelle Bachelet. En ambas instancias, los proyectos de ley no prosperaron, los que concentraban su eje no en la actividad del lobby, sino en la agenda de las autoridades. (Garín, El lobby en Chile: la manera en que los privados legislan, 2016)

Finalmente, el 03 de marzo de 2014 se promulga la Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, entrando en vigencia a partir del 29 de noviembre de 2014 cuyo objetivo establecido en su artículo 1, consiste en fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado (Ley N° 20.730, 2014), manteniendo su peso regulatorio en la agenda de las autoridades, como en los proyectos anteriores. (Garín, El lobby en Chile: la manera en que los privados legislan, 2016)

Así, la presente normativa legal regula el lobby y las gestiones de intereses particulares ante autoridades y funcionarios (sujetos pasivos), estableciendo como obligación, registrar y transparentar (Ciudadano Inteligente, 2020):

- Reuniones y audiencias: solicitadas por lobistas y gestores de intereses particulares que tengan como finalidad influir en una decisión pública.
- Los viajes: que realicen en el ejercicio de sus funciones.
- Los regalos: que reciban en calidad de autoridad o funcionario.

Esta ley obliga a los denominados “sujetos pasivos”, correspondientes a los ministros, subsecretarios, jefes de servicios, directores regionales de los servicios públicos, delegados presidenciales provinciales, los gobernadores regionales, los secretarios regionales ministeriales y los embajadores, entre otros (Ley N° 20.730, 2014, pág. art. 3).

Actuales mecanismos de evaluación y control de las políticas de transparencia:

1. Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) Sistema Acceso a la Información Pública: Este mecanismo de evaluación, el cual se encuentra categorizado como herramienta de monitoreo de programas por la Dirección de Presupuestos, tiene por objetivo contar con mecanismos que aceleren el acceso a la información y la transparencia de los actos y resoluciones de la institución para dar cumplimiento a la Ley 20.285 (Dirección de Presupuestos, 2020), el que establece objetivos y requisitos técnicos que abordan la transparencia de manera integral incorporando junto a los ámbitos de Transparencia Activa y Gestión de Solicitudes de Acceso a la Información Pública, el ámbito de Gestión de Archivos.

Desde el año 2009, el Programa Marco Básico del PMG incorporó el Sistema de Acceso a la Información Pública al área de “Calidad de Atención a Usuarios”, el que busca promover el análisis, revisión y mejora continua de los principales procesos vinculados al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y gestión de solicitudes de acceso a la información pública por parte de los órganos del Estado.

Para el año 2019, dentro de los Indicadores de Desempeño Transversal, el indicador Solicitudes de Acceso a la Información Pública define como objetivo de eficiencia institucional responder las solicitudes de acceso a la información dentro un plazo máximo de 15 días hábiles, el que corresponde al porcentaje de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en un plazo menor o igual a 15 días hábiles en el t. Este indicador será evaluado por la Unidad de Seguimiento y Reportabilidad de la Comisión para la Probidad Administrativa y la Transparencia de la Función Pública del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Dirección de Presupuestos, 2019).

Dado lo anterior, este mecanismo corresponde a un control de tipo externo y ex post, y no a una evaluación.

2. Índice de Transparencia y Acceso a la Información: Índice elaborado y aplicado por el Consejo para la Transparencia de forma anual, el cual se origina con la intención de “medir la implementación de la política pública de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información en Chile”, siendo uno de sus objetivos, identificar las señales regulatorias que permitan ir perfeccionando y desarrollando esta Política Pública (Consejo para la Transparencia, 2018).

Este índice pretende medir el estado actual de la materialización del Derecho de Acceso a la Información Pública en Chile, expresando una situación ideal de comportamiento numéricamente en un 100%. Se conforma bajo dos dimensiones; la dimensión ciudadana (que contempla a su vez dos subdimensiones: valoración y conocimiento del Derecho de Acceso a la Información) y la dimensión institucional (contemplando tres subdimensiones: valoración, conocimiento y capacidad institucional). La primera dimensión es resultado de los datos obtenidos del Estudio Nacional de Transparencia, mientras que la segunda es valorizada mediante el Estudio Nacional de Funcionarios y la información recopilada a partir de procesos fiscalización llevados a cabo por el Consejo y reportes estadísticos elaborados por la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia del

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Consejo para la Transparencia, 2018). Así, el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI), se compone de la siguiente estructura general¹:

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (ITAI)				
Dimensiones	Subdimensiones	Aspectos por medir	Herramienta de recopilación de información	Ponderación
Ciudadana	Valoración	Elementos de valoración genérica y práctica de la ley y Derecho de Acceso a la Información	Encuesta del Estudio Nacional de Transparencia CPLT	20%
	Conocimiento	Elementos mínimos para el ejercicio del derecho de acceso a la información	Encuesta del Estudio Nacional de Transparencia CPLT	80%
Institucional	Valoración Institucional	Valoración de funcionarios públicos sobre la implementación y aplicación de la ley	Encuesta Estudio Nacional de Funcionarios	20%
	Conocimiento Institucional	Conocimiento básico de los funcionarios públicos sobre la ley,	Encuesta Estudio Nacional de Funcionarios	40%
	Capacidad Institucional	Existencia de condiciones para el cumplimiento de la ley.	Reportes estadísticos Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia	40%
			Cantidad de Amparos y reclamos al CPLT	
		Fiscalización CPLT sobre cumplimiento de obligaciones de la ley		
		Buenas prácticas		

Respecto de la Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, no se encontraron mecanismos de evaluación institucionales.

3.2 Contexto internacional:

La libertad de información:

¹ Cuadro de elaboración propia, en base al Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI), Modelo de Medición y Resultados 2013-2017.

La libertad de información se constituye como parte integrante del derecho fundamental de la libertad de expresión, consagrada en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el cual se dispone que el derecho fundamental de la libertad de expresión incluye el derecho de “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. (UNESCO, 2020)

Puede definirse como el derecho de acceso a la información que está en manos de entidades públicas, siendo reconocido en otros instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por Chile en el año 1972, y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969, ratificado por Chile en el 1990. En dicha ratificación, el Gobierno de Chile declaró que reconoce como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de los casos relativos a la interpretación y aplicación de esta convención. (Vargas, 2020, pág. 10)

Gracias a esta ratificación y declaración, Chile se vio, posteriormente, obligado a acatar el fallo del caso Claude Reyes y Otros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que impulsó la promulgación de la ley de Acceso a la Información Pública N° 20.285.

Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública

En el año 2008, la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado aprobó la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, documento elaborado por El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

En ella, se plasman principios orientadores, ejes y recomendaciones para avanzar hacia la profesionalización de la función pública, con el objeto de avanzar hacia una gestión pública de calidad centrada en el ciudadano y en los resultados, haciendo un reconocimiento especial al derecho de los ciudadanos a una gestión pública de calidad, a fin de ser implementados en los regímenes jurídicos internos

de los países miembros (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008).

Dentro de los principios orientadores para avanzar hacia una gestión pública de calidad dispuesto por la Carta, se destacan los principios de legitimidad democrática, Transparencia y participación ciudadana y ética pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, págs. 9-10):

En cuanto a los deberes de los ciudadanos, el referido instrumento enfoca sus recomendaciones en la participación de éste en la mejora de la calidad de la gestión, indicando que el ciudadano debe participar en el ciclo de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008).

Así, es relevante resaltar que la Carta manifiesta la necesidad de instaurar una cultura y hábito de medición y evaluación dentro de la Administración Pública, como instrumento de obtención de información crítica para la mejora continua de la calidad de la gestión pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008).

Esta Carta fue adoptada por Chile en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la ciudad de San Salvador en octubre de 2008.

Carta iberoamericana de Gobierno Abierto:

El término Gobierno Abierto (*Open Government*) puede ser entendido como “la transparencia de las acciones del Gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del Gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades”. Bajo este concepto, un Gobierno abierto es aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden conocer cosas (obtener información relevante y comprensible), hacer cosas (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el Gobierno), y crear cosas (participar en el proceso de toma de decisiones) (Ramírez-Alujas, 2011, pág. 107)

Durante el último tiempo, los países miembros de la OECD, así como los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se han centrado en la construcción de las instituciones y los mecanismos de Gobierno Abierto (Ramírez-Alujas, 2011, pág. 107).

Así, en el año 2016, el CLAD aprueba la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, la cual reconoce al concepto de Gobierno Abierto como una transición institucional fundada en los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación. Su objetivo radica en definir las bases conceptuales y prácticas que sustentan el gobierno abierto, proponer pilares, criterios y orientaciones que establezcan un marco de referencia para el concepto y presentar recomendaciones que promuevan impulsar sus pilares y principios (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016).

CAPITULO 4: RESULTADOS TRABAJO DE CAMPO

4.1 Mecanismos internacionales de evaluación de las políticas de transparencia:

La evaluación de la transparencia es un campo relativamente nuevo que aún se encuentra en proceso de desarrollo. Si bien se reconocen ampliamente los múltiples beneficios que la transparencia conlleva, respecto de la confianza ciudadana, la legitimidad institucional y el fortalecimiento de las democracias, existen dificultades que aún no permiten cuantificar dichos beneficios, ni su impacto en el desarrollo económico y social de los países. Una de las principales complejidades, es la definición misma del concepto de transparencia, el que es utilizado de forma transversal que abarca distintas aristas relacionadas, más allá del acceso a la información (Consejo para la Transparencia, 2019).

A pesar de variados esfuerzos y avances alcanzados por investigadores, académicos e instituciones (como el Banco Mundial), existe un vacío en cuanto a la medición empírica de sus resultados e impacto, de manera que, en la actualidad, no existe una herramienta metodológica validada que evalúe los resultados, a fin de asesorar el perfeccionamiento de este tipo de políticas (Kaufmann & Bellver, 2005).

Por esta razón, y en cuanto a políticas de acceso a la información y actividad del lobby se refiere, las principales herramientas de evaluación consisten en indicadores respecto de un análisis formal de los cuerpos legales que las regulan y la percepción de los ciudadanos sobre estas, así como de los principios jurídicos presentes y de los órganos que las implementan, desarrollados principalmente por Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Además, se han establecido ciertos estándares internacionales, como la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA), o los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby de Transparencia Internacional y *Acces Info Europe*, con el objeto de chequear y comparar la calidad de las regulaciones existentes en cada país. A continuación, se detallan las siguientes:

1. Ranking de leyes de acceso (RTI): Estudio de carácter normativo elaborado por *Acces Info Europe* y *Centre for Law and Democracy* (Canadá), ambas correspondientes a organizaciones no gubernamentales promotoras de la transparencia y los derechos humanos. El objetivo de este estudio, correspondiente a una calificación global de los países, es evaluar de manera comparada la robustez de las normativas legales garantes del derecho de acceso a la información, sin medir la calidad de implementación de las normativas. Su metodología consiste en evaluar un total de 61 indicadores, que representan las características que constituyen una buena normativa de acceso a la información pública, los que se clasifican en siete categorías: Derecho de acceso a la información pública; Alcance de la ley; Procedimientos de solicitud de información; Excepciones y Denegaciones; Apelaciones, Sanciones y Protecciones legales y, por último, Medidas de Promoción.

La Ley N° 20.285 obtiene en este ranking un total de 93 puntos lo que ubica al país en el lugar 73 entre 122 países analizados. con Argentina, Guatemala, Uruguay y Perú en posiciones muy similares. Destacan como fortalezas la claridad del proceso administrativo para la solicitud de información, la existencia de un órgano independiente de supervisión (Consejo para la Transparencia) y la existencia de medidas de promoción. En cuanto a sus debilidades, se observa el alcance de la ley (no obliga a todas las instituciones del Estado) y su régimen de excepciones para la entrega de información, ya que dichas excepciones no pueden ser invalidadas en favor del interés público, así como tampoco existe una evaluación del daño que estas generan (*Acces Info Europe; Centre for Law and Democracy, 2020*). El ranking obtenido en este análisis comparativo no parece ser particularmente auspicioso.

2. Índice de Estado de Derecho 2020: Elaborado por la organización internacional no gubernamental Proyecto de Justicia Mundial (*World Justice Project*), este índice evalúa el Estado de Derecho de 128 países y jurisdicciones, mediante encuestas nacionales basadas en la experiencia y percepción del Estado de Derecho en más de 130.000 hogares y cerca de 4.000 profesionales expertos

en derecho. Este estudio mide ocho factores principales: Límites al Poder Gubernamental; Ausencia de Corrupción; Gobierno Abierto; Derechos Fundamentales; Orden y Seguridad; Cumplimiento Regulatorio; Justicia Civil y, finalmente, Justicia Penal. (World Justice Project, 2020).

En lo que se refiere a nuestra investigación, el factor Gobierno Abierto considera cuatro dimensiones a evaluar, dos de ellas correspondientes a “Leyes publicadas y datos gubernamentales” y el “Derecho a la Información”, cuyas variables y resultados para Chile son:

- a) Leyes publicadas y datos gubernamentales: Evalúa si las leyes y la información sobre derechos están disponibles al público, en un lenguaje sencillo y en todos los idiomas, midiendo la calidad, accesibilidad y oportunidad de la información publicada, comprendiendo regulaciones administrativas, borradores de legislación y decisiones de tribunales superiores. La puntuación de Chile es de 0.66 puntos, ubicándose en el lugar 28 de 128 países en el ranking (World Justice Project, 2020)
- b) Derecho a la información: Esta dimensión evalúa cinco variables, correspondiente a la capacidad de respuesta de solicitudes de información, calidad de la información otorgada, puntualidad de la información requerida, asequibilidad y confianza de la información otorgada (pago de sobornos o costos de reproducción razonables) y accesibilidad general a la información pública (por ejemplo, presupuestos sectoriales, financiamiento de campañas políticas de autoridades electas o informes de instituciones de derechos humanos, entre otros). La puntuación de Chile es de 0,75 puntos, ubicándose en el lugar 9 de los 128 países del ranking. (World Justice Project, 2020)

La calificación final del factor Gobierno Abierto para Chile es de 0,68 puntos, ocupando el puesto 18 dentro de los 128 países evaluado (World Justice Project, 2020, pág. 24) lo cual parece ser un resultado bastante positivo en términos comparativos.

3. Modelo de Medición Internacional de Transparencia y Acceso a la Información: Elaborado por la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), del cual el Consejo para la Transparencia (CPLT) forma parte como miembro pleno, este modelo de medición elaborado en el año 2014 cuantifica la evolución de determinadas características vinculadas a la política de transparencia y acceso a la información, el cual fue complementado por la contraparte de cada país evaluado, a fin de obtener información comparable. Esta fuente analiza a 12 países de América Latina y le asigna el sexto lugar a Chile con 6.9 sobre un máximo de 10 puntos en la categoría Características y Alcance de la Ley de Transparencia del País y le asigna el primer lugar, con 7.9 puntos en la otra categoría que se analiza: Implementación de la Ley y Funciones del Órgano Garante.²

Revisando los indicadores en detalle, se observa que la ley 20.285 obtiene puntaje 0 en indicadores como: Reconocimiento explícito del derecho de acceso a la información a nivel constitucional; Tipos de sujetos obligados (legislativo, judicial, entidades privadas que reciban fondos públicos o realicen funciones públicas, Órganos de la sociedad civil que reciban fondos públicos); Concreción y coherencia de las excepciones de la ley de transparencia con las recogidas en la Ley Modelo de la OEA y Políticas de datos abiertos obligatorio a todos los poderes del Estado (Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2020).

Cabe destacar, que el modelo reconoce la existencia de la dimensión “impacto”, correspondiente a uno de los estadios de desarrollo de la política, el que debiese evaluar tres dimensiones relevantes: Derecho de acceso a la información como “derecho llave” en el ejercicio de otros derechos, Derecho de acceso a la información centrado en la gestión pública (si su ejercicio ha colaborado en introducir mejoras) y Derecho de acceso a la información y sistema político (si su ejercicio contribuye a mejorar la calidad de la democracia). Sin embargo, esta dimensión no está considerada en la medición actualmente,

² Ver <https://redrta.org/modelo-indicadores-rta/>

debido a la dificultad de la obtención de datos, proyectándola como una medición aplicable conforme avance la política pública y la generación de fuentes de información suficientes (Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2020).

4. Índice de Calidad de las Regulaciones contra la Influencia Indebida: Índice elaborado por la OECD que evalúa la existencia y alcance de las regulaciones de cabildeo/lobby, la transparencia efectiva de la búsqueda de influencias y la regulación sobre conflicto de intereses. Este índice se obtiene por medio del “Cuestionario sobre Integridad Pública en América Latina” del año 2018, desarrollado y aplicado por esta misma organización principalmente a altos funcionarios del gobierno central, entidades fiscalizadoras superiores y comisiones electorales, pertenecientes a 12 países de la región.

Metodológicamente, este índice mide la calidad de este tipo de regulaciones, sin considerar su implementación o el logro del impacto deseado, en base a los siguientes tres subindicadores, cada una de ellas calificadas en una escala de 0 (valor mínimo) a 3 puntos (valor máximo):

- a) Regulaciones de cabildeo/lobby: Evalúa la existencia de una regulación de este tipo y la existencia de un registro de lobistas/cabilderos.
- b) Transparencia en la búsqueda de influencias: Evalúa la publicación de agendas de los altos funcionarios públicos, la existencia de una huella legislativa (referido a la posibilidad de reconstruir, en base a la información publicada, quién ha influido en un proceso regulatorio y con qué interés) y la divulgación de los miembros de los órganos consultivos permanentes.
- c) Regulaciones sobre conflictos de intereses: Considera la existencia sobre dichas regulaciones y los periodos de reflexión para los representantes electos.

La puntuación final del índice corresponde a una agregación no ponderada de los tres subindicadores, por lo que se califica en una escala de 0 a 9 puntos.

En cuanto a los resultados obtenidos, Chile obtiene el puntaje máximo (3 puntos) en “Regulaciones de Cabildeo/lobby”; 2 puntos en “Transparencia en la

búsqueda de influencias” y 2,4 puntos en “Regulaciones sobre conflictos de intereses”, sumando un total de 7,40 puntos que lo ubican en el segundo lugar de la región. La puntuación más alta es obtenida por Argentina, con 7,50 puntos (OECD, 2020, pág. 150).

Ninguno de estos indicadores comparativos internacionales ha sido utilizado en procesos de evaluación sistemática y participativa de la legislación que estamos analizando, que pudieran servir de base para identificar y consensuar mejoramientos del marco normativo y/o de su aplicación práctica.

4.2 Mecanismos de evaluación de las políticas de transparencia en Chile:

1. Índice de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo para la Transparencia (ITAI):

Tal como se mencionaba en el capítulo anterior, el Índice de Transparencia y Acceso a la Información se constituye como la única metodología de evaluación de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información en Chile, cuyo desarrollo, aplicación y análisis está a cargo del Consejo para la Transparencia (CPLT). Este índice es aplicado anualmente, y su objetivo consiste en determinar “las señales regulatorias que permitan ir perfeccionando y desarrollando esta Política Pública y con ello poder entregar las directrices para las líneas estratégicas de acción institucional del Consejo para la Transparencia”, por lo que busca medir el estado actual de materialización del derecho de acceso a la información, lo que en términos numéricos, se refleja en un indicador que, en una situación ideal alcanzaría una magnitud de 100% (Consejo para la Transparencia, 2018). Este objetivo es el que, en nuestra opinión, no se cumple a cabalidad porque esta información no es procesada y debatida sistemáticamente por instancias en las que participen actores externos al Consejo de la Transparencia y, en particular, representantes de la ciudadanía o de las ONGs que se preocupan del tema.

La metodología del Índice consiste en una síntesis de tres mecanismos de control y estudios de percepción que posee el Consejo para la transparencia que son aplicados de forma anual, correspondientes a:

- (i) el Estudio Nacional de Transparencia (encuesta de percepción de ciudadanos sobre el conocimiento para el ejercicio del derecho y valoración de la ley);
- (ii) el Estudio Nacional de Funcionarios (encuesta de percepción de funcionarios públicos sobre el conocimiento y valoración institucional de la ley) y
- (iii) los resultados de fiscalizaciones y estadísticas que miden las capacidades institucionales para cumplir con las exigencias de la ley, dando cuenta de la cantidad de solicitudes realizadas a los organismos públicos obligados, visitas a las páginas de Transparencia Activa, cantidad de amparos y reclamos al CPLT, entre otros antecedentes similares.

El diseño de estos estudios, así como el diseño del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI), son de iniciativa propia del Consejo para la Transparencia, no existiendo una exigencia de algún órgano superior para su desarrollo y aplicación. Sin embargo, la construcción y diseño de la metodología del ITAI se ajustó a los “parámetros generales recomendados por la OCDE”, consultándose además a organizaciones internacionales, sociedad civil e instituciones de gobierno (Consejo para la Transparencia, 2013, pág. 15).

Los resultados históricos del ITAI desde el año 2013 al año 2019, muestran una variación porcentual marginal de solo 3 puntos, con un mínimo de 42% en los años 2015 y 2016, y un máximo de 45% en los años 2014 y 2017. Para el año 2019, el resultado es de un 44%.

De igual forma, los resultados por dimensión (institucional y ciudadana) dan cuenta de variaciones más bien pequeñas y cifras fluctuantes, donde el rango de la dimensión “conocimiento ciudadano” se ubica entre un 14% (años 2013 y 2018) y un 19% (año 2017), mientras que la dimensión “capacidades institucionales” varía

entre el 66% (años 2015 y 2018) y el 72% (años 2013 y 2017) (Consejo para la Transparencia, 2019).

En cuanto a su utilización, de acuerdo a la información entregada por la Directora de Estudios del CPLT, este índice es utilizado como una herramienta de gestión interna del Consejo para la Transparencia, asociado al sistema de Meta de Convenio de Desempeño Colectivo de la Institución. Así, el ITAI forma parte de las herramientas de medición del *Balance Score Card* (BSC), específicamente de las perspectivas “Clientes” (ciudadanos e instituciones públicas) y la perspectiva “Mandante” (relacionado con posicionar el derecho de acceso y al CPLT como órgano garante frente a la ciudadanía), el que se complementa con otros indicadores institucionales internos, entregando información para el diseño de proyectos de capacitación y satisfacción a ciudadanos y funcionarios públicos (Consejo para la Transparencia, 2017, págs. 19-21).

Debido a que el ITAI evidencia resultados de percepción y operativos del derecho de acceso a la información, este Índice no entrega información que permita detectar debilidades de diseño de la Ley N° 20.285, por lo que el instrumento no ha sido recogido por organismos dedicados a la transparencia para el desarrollo de estudios, utilizando sus resultados sólo como datos estadísticos referenciales secundarios (Centro de Estudios Públicos; Chile 21; Espacio Público; Libertad y Desarrollo, 2018). Así, de acuerdo a la información obtenida de las entrevistas aplicadas a miembros de organizaciones de la sociedad Civil (Chile Transparente), el ITAI no es un instrumento que permita elaborar diagnósticos objetivos, ya que sus resultados son susceptibles a interpretaciones, por ejemplo, en el caso del porcentaje de personas que conocen la ley, al momento de definir cuál sería un porcentaje satisfactorio.

En la primera sesión de discusión parlamentaria del proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.285 (Boletín 12100-07), los resultados del índice sólo fueron utilizados para contextualizar el inicio de la discusión, los que no se relacionaban con las medidas formuladas en dicho proyecto, como dará cuenta el apartado 4.3 más adelante.

2. Evaluación de la Ley N° 20.730 que regula el lobby y la gestión de intereses particulares:

Desde la promulgación de la Ley N° 20.730 que regula el lobby y la gestión de interés particulares, su implementación ha estado a cargo de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), específicamente en la ex Comisión de Probidad y Transparencia (hoy, Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia).

De acuerdo a la información entregada por el ex funcionario de la Comisión de Probidad y Transparencia entrevistado, desde el momento de la implementación de la normativa en el año 2014, SEGPRES llevó a cabo mecanismos principalmente de control del cumplimiento de la normativa en base a etapas, enfocándose en la creación de los sujetos pasivos de lobby y sus respectivas publicaciones en la plataforma web “Ley del Lobby”³, como se detalla a continuación⁴:

Etapa	Objetivo	Tipo de control
1°	Creación de los sujetos pasivos obligados pertenecientes a los organismos de la Administración Central, en plataforma web	Seguimiento de los sujetos pasivos creados en plataforma web vs los sujetos pasivos obligados por cada organismo.
2°	Creación de los sujetos pasivos obligados pertenecientes a las Secretarías Regionales Ministeriales, con sus respectivos Jefes de Gabinete, en plataforma web.	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento de los sujetos pasivos creados en plataforma web. - Seguimiento de las publicaciones de audiencias, viajes y donativos en plataforma web.
3°	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de los sujetos pasivos obligados pertenecientes a Gobiernos Regionales y Municipalidades. - Creación de los sujetos pasivos que el jefe superior de servicio designe mediante resolución exenta. 	Se deja de aplicar seguimiento, ya que se faculta a los jefes de servicios a crear sujetos pasivos no estipulados en la ley, mediante resolución exenta para sus respectivas instituciones, escapando de la capacidad de control de SEGPRES.

³ <https://www.leylobby.gob.cl/admin/auth/prelogin-funcionarios>

⁴ Cuadro de elaboración propia, sobre la base de información obtenida de fuente primaria (entrevista).

Posteriormente, la Comisión de Probidad y Transparencia desarrolló una serie de informes estadísticos respecto de las solicitudes de audiencia por Ley N° 20.730, los que forman parte de las Metas de Convenio de Desempeño Colectivo de SEGPRES.

Adicionalmente, la Comisión de Probidad y Transparencia elaboraba, de lo que se conoce hasta el año 2018, una serie de informes correspondientes a un análisis cualitativo de la información publicada por cada Servicio Público, en donde se evaluaba básicamente la calidad de la información publicada, observando el debido resguardo de datos personales, o de si las audiencias realizadas y publicadas trataban materias correspondientes a lobby. Estos informes de calidad de la información eran elaborados con una frecuencia semanal en la mayoría de los casos, y su selección dependía principalmente de la contingencia y su relación con la agenda pública (por ejemplo, algún escándalo que involucrara a un determinado Servicio Público). Por lo tanto, no existía una planificación anual para este cometido, constituyéndose como una herramienta más bien de tipo reactiva más que de evaluación.

Por otro lado, a diferencia de la ley 20.285 y de lo realizado por el Consejo para la Transparencia, SEGPRES no ha desarrollado herramientas de medición como el ITAI, observando como principal obstáculo la naturaleza de la ley, en cuanto a la falta de certeza real de la cantidad de audiencias efectivamente realizadas y que no necesariamente hayan sido solicitadas mediante la plataforma web de la ley del lobby, o en los casos en que la solicitud de audiencia haya sido convocada por el propio Sujeto Pasivo y no por el lobista o gestor de interés; lo que se constituye como una “zona gris” dentro de la ley, limitando las capacidades de control y/o evaluación de cualquier organismo externo al Servicio Público que se desee evaluar.

3. Participación ciudadana en la evaluación de las Políticas de Transparencia en Chile:

Sobre la base de la información obtenida por las fuentes primarias pertenecientes a Fundaciones promotoras de la transparencia (como Observatorio del Gasto Fiscal y Fundación Multitudes), se observa que no existen instancias de participación formal que involucren a alguna institucionalidad, en específico, para evaluar las políticas de transparencia, en concreto, la ley N° 20.285 y la ley N° 20.730.

Tampoco existen antecedentes respecto de la conformación de mesas de trabajo o de espacios que convoquen a la sociedad civil a evaluar este tipo de normativas, aun cuando, en la teoría, uno de los beneficios de las leyes de transparencia en general sea la facilitación de una mayor participación ciudadana, en cuanto a las decisiones que adoptan las instituciones públicas, así como en la rendición de cuentas (Consejo para la Transparencia, 2019, pág. 43).

En este sentido, se observa que el grado de participación ciudadana mediante los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) es en extremo débil, puesto que, si bien existe la Ley N° 20.500 “sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública” que regula la conformación de estos consejos en cada uno de los órganos de la Administración Pública y Municipios desde el año 2011 (constituyéndose como la principal instancia formal que da espacio a la participación), estos no se configuran como espacios vinculantes, así como tampoco existe la obligación de sesionar, por lo que la conformación de estos consejos en los organismos públicos se traducen en instituciones vacías que no propenden a una real participación ciudadana en la práctica. A modo de ejemplo, el Consejo para la Transparencia cuenta con un Consejo de la Sociedad Civil conformado por organizaciones como Fundación Multitudes, el que no ha sesionado hace dos años.

Dado lo anterior, tampoco existen antecedentes respecto de la consideración de recomendaciones, observaciones y/o resultados de estudios levantados por organizaciones promotoras de la transparencia en el perfeccionamiento de la ley N° 20.730 y la ley N° 20.285, aun cuando se han presentado informes al Consejo para la Transparencia alertando de, por ejemplo, en el caso de la ley N° 20.285, instituciones no reguladas por la norma como las Corporaciones Municipales,

deficiencias en la arquitectura informática del Portal de Transparencia respecto de la calidad de los datos publicados, o la presentación poco intuitiva y compleja de la información publicada en los sitios de Transparencia Activa de las instituciones públicas. Así mismo, se han presentado informes de brechas presentes en la Ley N° 20.730 respecto de, por ejemplo, la calidad de la información otorgada por la plataforma web de lobby, o de la ausencia de regulación de lobistas que ejercen dicha actividad, los que generan un desincentivo en la participación, colaboración y control ciudadano de las políticas públicas.

Debido a las observaciones descritas, tanto Fundación Observatorio del Gasto Fiscal como en Fundación Multitudes, coinciden en que la información dispuesta por dichas normativas no permite la realización de estudios de evaluación, principalmente por la ausencia de una adecuada “gobernanza de datos” en cuanto a la calidad de estos y a su consolidación.

Esta información, fue ratificada por la ONG Transparencia Internacional (capítulo chileno), especificando que la evaluación de la ley N° 20.285 se traducía principalmente en medir el estado de avance de implementación en las diferentes instituciones del Estado en sus primeros años, a cargo de la Comisión de Probidad y Transparencia conformada en el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera; la que continuó posteriormente en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, sumándose la Ley N° 20.730 que regula el lobby. Posteriormente, dicha labor fue otorgada en su totalidad al Consejo para la Transparencia.

En este sentido, no ha existido una evaluación ex post, por ejemplo, de tipo económica; que mida el impacto de la transparencia en términos costo/beneficio, en el entendido de que las políticas de transparencia suponen un ahorro para el Estado en términos de reducción de las asimetrías de información, en la generación de sinergia y de valor público, beneficios que son posibles de monetizar. Si bien, bajo la conducción de Rossana Costa en la Dirección de Presupuesto durante los años 2010-2014 se pensó en desarrollar un estudio de dichas características, la idea fue descartada debido a su alto costo.

Actualmente, el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI) aplicado por el Consejo para la Transparencia es la única metodología formal que evalúa la ley N° 20.285 en cuanto a su nivel de implementación, apuntando principalmente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Respecto de su utilización en Chile, los resultados de este índice no han sido recogidos por organismos dedicados a la transparencia ni en instancias de evaluación o control, debido a que su metodología se constituye básicamente en mediciones de percepción de la población encuestada.

4.3 Utilización de las mediciones de transparencia en el perfeccionamiento de las normativas

En lo que respecta la ley N° 20.730 que regula el lobby, actualmente no se han desarrollado instancias de perfeccionamiento, mientras que los diagnósticos que existen han sido desarrollados por organizaciones de la sociedad civil como estudios independientes. Así mismo, esta normativa carece de indicadores internacionales significativos, debido a que no se encuentra presente internacionalmente con tanta amplitud como las leyes de acceso a la información.

Por el contrario, en cuanto a la ley 20.285, esta ha sido ampliamente estudiada por organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamientos, cuyos diagnósticos coinciden con los resultados de los índices internacionales anteriormente expuestos, sintetizando las más relevantes en las siguientes:

- a. **Ámbito de aplicación de la ley limitado a los órganos de la Administración del Estado, considerando exigencias diferenciadas para los órganos autónomos como Contraloría General de la República, Banco Central, Congreso Nacional, Tribunal Calificador de elecciones, Tribunal Constitucional, Servicio Electoral, Ministerio Público, Corporación Administrativa del Poder Judicial y las empresas públicas donde el Estado tenga un 50% de participación, donde el CPLT no posee competencia, lo que genera un sistema atomizado y un ejercicio disímil del derecho de acceso a la información en cuanto a estándares y jurisprudencia (Centro de Estudios Públicos; Chile 21; Espacio Público; Libertad y Desarrollo, 2018, pág. 10). En este sentido, se requiere**

que la normativa obligue a estas entidades, así como a toda entidad del sector privado que preste, maneje o administre bienes de uso público o el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, por tratarse de información de interés público, extendiendo el ámbito de competencia del CPLT sobre estos a fin de fomentar el control democrático y el Estado de Derecho⁵ (Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, 2020, págs. 48-49).

- b. La ley N° 20.285 contempla excepciones de forma genérica en la entrega de información, sin existir un test de daños explícito que precise el nivel de afectación y que evalúe proporcionalidad e interés público, para aplicar las causales de reserva de la información consignados en la normativa (Centro de Estudios Públicos; Chile 21; Espacio Público; Libertad y Desarrollo, 2018, pág. 24). Al respecto, los cuatro Centros de Pensamiento, como Transparencia Internacional (capítulo chileno), coinciden en que ha existido un abuso del artículo 436 del Código de Justicia Militar, el que no respeta el principio del test de daños, declarando como reservados documentos sin acreditar si la entrega de la información generan un perjuicio concreto a la seguridad nacional⁶ (Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, 2020, pág. 33).
- c. El acceso a la información pública no es reconocido como derecho fundamental, por cuanto este está consagrado de forma implícita y no explícita en la Constitución al referirse, en su artículo 8°, que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. De esta forma, se consagra el principio de publicidad, más no el principio de acceso a la información como derecho

⁵ Intervención de Paulina Ibarra, Directora Ejecutiva de Fundación Multitudes, en discusión de segundo trámite constitucional del proyecto de ley que modifica la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

⁶ Intervención de Alberto Precht, Director Ejecutivo de Chile Transparente capítulo chileno, en discusión de segundo trámite constitucional del proyecto de ley que modifica la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

fundamental, lo que corresponde a una de las obligaciones de Chile posterior a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros VS. Chile” (Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, 2020, pág. 32)

- d. Conformación y funcionamiento del Consejo para la Transparencia: Los indicadores internacionales evalúan esta materia en base a la existencia de un órgano garante y que, de existir, este cuente con autonomía, razón por la cual, la ley N° 20.285 cumple con dicho estándar en las mediciones referidas. Sin embargo, tanto las organizaciones de la sociedad civil, como los centros de pensamiento, coinciden en que es necesario perfeccionar la conformación del Directorio de este órgano, consistente actualmente en la designación de cuatro consejeros por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, sin designación exclusiva. En este sentido, se propone la designación de cinco consejeros, elegidos como resultado de un proceso de selección previo llevado a cabo por el Sistema de Alta Dirección Pública, exigencia de al menos 5 años de experiencia previa en materias de transparencia, dedicación exclusiva por parte de los Consejeros, e inhabilidades tanto de entrada (por ejemplo, personas que realizan gestión de intereses de terceros) como de salida (incompatibilidad de ejercer lobby ante el CPLT por al menos un año) (Centro de Estudios Públicos; Chile 21; Espacio Público; Libertad y Desarrollo, 2018, pág. 17). Dichas regulaciones no están contempladas actualmente en la ley, convirtiéndose en vacíos que han permitido situaciones como una excesiva politización en el nombramiento de sus miembros, renuncias de Consejeros que han paralizado la labor del CPLT al no alcanzar el quorum requerido para deliberar o faltas a la probidad que actualmente son investigados por la Contraloría General de la República.

A 10 años de la implementación de la ley N° 20.285, el 12 de septiembre de 2018 ingresa al Congreso Nacional el proyecto que modifica la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, denominada “Ley de Transparencia 2.0”, el que

busca perfeccionar y modernizar la actual ley de acceso, a fin de elevar los estándares de transparencia.

En su mensaje inicial, el proyecto de ley hace referencia a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), en cuanto a “evitar evaluar la eficacia y efectividad de las instituciones después de largos periodos de tiempo y, por el contrario, implementar mecanismos que permitan las mejoras continuas de las instituciones, permitiendo identificar falencias específicas de forma permanente y continua a fin de determinar de forma precisa las oportunidades de mejoras, así como los mecanismos que aseguren el éxito del proceso reformador que se pretende emprender” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, pág. 1). Así, se consigna dentro de los antecedentes, que la iniciativa legal se fundamenta en los diez años de aplicación de la ley de transparencia, considerando la jurisprudencia emanada del CPLT y los Tribunales de Justicia, además de las opiniones de los centros de pensamiento y de la sociedad civil.

La formulación y diseño del proyecto fue basado principalmente en mociones parlamentarias presentadas con anterioridad (boletín N° 6.705-07 que amplía los plazos de resolución de amparos, boletín N° 7.686-07 que refuerza la función reguladora del CPLT y boletín N° 10.264-07 que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional relativo a probidad y transparencia), además de tener presente las recomendaciones elaboradas por el CPLT en el año 2015 y por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de intereses, el tráfico de influencias y la corrupción (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, pág. 7). A grandes rasgos, el proyecto presenta las siguientes medidas:

- Extensión del ámbito de aplicación de la ley a otros sujetos, como el Congreso Nacional, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Banco Central, Servicio Electoral, Tribunal Calificador de Elecciones, Corporación de Administrativa del Poder Judicial. y las corporaciones y asociaciones municipales. Se obligará a personas jurídicas sin fines de lucro que reciban fondos públicos sólo a poner a disposición del público cierta información, la que no es detallada. No extiende

la obligación a las empresas públicas ni organismos privados que administren información de interés público.

- Creación de las Direcciones de Transparencia en cada uno de los órganos autónomos del Estado, los que implementarán el principio de transparencia en estas instituciones y resolverán las reclamaciones por no entrega de la información, aplicando las sanciones respectivas al jefe superior del respectivo órgano. Estarán integradas por tres directores, dos designados por la Comisión de Transparencia del Estado de Chile, y el tercero designado por el jefe superior del órgano de la terna resultante del concurso por Sistema de Alta Dirección Pública, el que asumirá el rol de presidente directivo. El Consejo para la Transparencia no tendrá facultades sobre dichos órganos.
- Creación de la Comisión de Transparencia del Estado de Chile, integrada por el Ministro Secretario General de la Presidencia de la República, Ministro de Justicia y DDHH, presidente del Senado, Cámara de Diputados y Corte Suprema, y los jefes superiores de los nuevos órganos autónomos obligados. La Comisión tendrá la función de coordinar a los órganos del Estado, determinar lineamientos generales de desarrollo, funcionamiento y la correcta implementación y aplicación de la ley. Por tanto, la Comisión duplicará las funciones encomendadas al Consejo para la Transparencia, además de controlar el cumplimiento de la ley por parte de los órganos obligados, estando integrado por sus mismos jefes superiores.
- Creación de sitio electrónico denominado Portal de Transparencia del Estado, en donde se almacenarán y publicarán todos los antecedentes contemplados en Transparencia Activa, administrado por la Secretaría General de la Presidencia. Actualmente, existe un sitio de las mismas características denominado Portal de Transparencia, administrado por el CPLT.

Dado lo anterior, analizado el Boletín 12100-07 que contiene el proyecto de ley referido, se observa que las propuestas elaboradas tanto por los centros de pensamiento como por las organizaciones de la Sociedad Civil no fueron recogidas en su formulación, debido a que el cuerpo legal no aborda las deficiencias detalladas

anteriormente, las que son respaldadas por los resultados de los indicadores internacionales mencionados precedentemente. De la misma forma, no se observan mecanismos sistematizados para la mejora continua a la ley, como tampoco instancias o mesas de trabajo conjuntas entre el Ejecutivo y el CPLT, el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de intereses, centros de pensamiento u Organizaciones de la Sociedad Civil para la formulación del presente proyecto.

Con todo, a la fecha, el proyecto de ley ha sufrido modificaciones sustanciales, en cuanto a la eliminación de las Direcciones de Transparencia de los Órganos autónomos del Estado, las funciones de la Comisión de Transparencia del Estado de Chile (limitado sólo a la coordinación), la administración del Portal de Transparencia del Estado (pasando a manos del CPLT) y la eliminación del RUT o número de pasaporte como requisito para la formulación de solicitudes de transparencia. Dichas modificaciones, fueron fruto de la oposición tanto del Consejo para la Transparencia, como de los centros de pensamiento invitados a las sesiones de discusión del primer trámite constitucional, los que manifestaron que dichas medidas constituían un retroceso en el estándar de transparencia, por cuanto fragmentaban aún más el sistema, produciéndose un ejercicio dispar en la garantía del derecho de acceso a la información pública.

Actualmente, el proyecto de ley avanza en su segundo trámite constitucional en el Senado. A las sesiones de discusión han sido invitados los centros de pensamiento señalados, el Consejo para la Transparencia y organizaciones de la sociedad civil como Chile Transparente (Transparencia internacional capítulo chileno) y Fundación Multitudes, entre otros actores relevantes, los que han insistido en modificar el proyecto del Ejecutivo a fin de perfeccionar las brechas detalladas anteriormente, los que se constituyen como falencias importantes en la garantía del derecho de acceso a la información de acuerdo a los estándares considerados por los indicadores internacionales, calificando la moción como insuficiente (Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, 2020, pág. 49). Hasta el momento, las recomendaciones presentadas por estos actores no han sido recogidos.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto anteriormente, es posible observar una ausencia de mecanismos que, a partir de la información generada por el monitoreo de las políticas de transparencia en términos generales, cerrar su ciclo de vida y proponer perfeccionamientos normativos e institucionales que cuenten con un adecuado respaldo ciudadano generado a través de instancias participativas, lo cual constituye ya una falencia propia de este tipo de políticas, debido al tiempo considerable de aplicación que han acumulado y a la naturaleza de sus intervenciones y de sus efectos.

En lo que respecta al acceso a la información pública, y debido a la ausencia de una metodología de evaluación transversal, las mediciones internacionales existentes se basan en una *Checklist* de elementos normativos y en la percepción ciudadana, y muchos son elaborados principalmente por organismos no gubernamentales que entregan información comparativa y referencial respecto de la calidad de las regulaciones promulgadas en los diferentes países, mediante el establecimiento de atributos que conforman estándares deseables para el ejercicio de este derecho. Por lo tanto, si bien estos indicadores no permiten determinar el estadio de la política pública en las etapas de su ciclo de vida (ex ante, ejecución y ex post), sí entrega información orientadora para el avance y perfeccionamiento de las regulaciones de acceso a la información, logrando identificar brechas respecto de los estándares de transparencia internacionales establecidos, como los expuestos en el capítulo anterior. Sin embargo, estos indicadores no se utilizan sistemáticamente como insumos de un proceso de evaluación sistemática que permita identificar brechas y proponer mejoras.

De igual forma, en cuanto a las políticas que regulan la gestión de intereses particulares frente a las autoridades, también denominado lobby o cabildeo, se aprecia un escaso desarrollo de estudios e indicadores que evalúen esta materia, existiendo a la fecha solo guías normativas con características puntuales que

debiesen estar presentes en las leyes promulgadas, similar a los estándares establecidos para el derecho de acceso a la información.

Lo anterior, se explica por el menor alcance y antigüedad que este tipo de normativa posee, ya que, en comparación a las normativas de acceso a la información pública promulgadas en 110 países y cuyos principios datan desde 1969 en nuestro continente (con la Convención Americana de Derechos Humanos), las leyes que regulan el lobby o cabildeo se encuentran presentes solo en 20 países, los que comenzaron a proliferar a partir del año 2000 (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2018, pág. 2). Por tal razón, el desarrollo de estudios e indicadores para este tipo de legislaciones se encuentra aún en proceso, a nivel internacional.

Dadas las falencias metodológicas expuestas anteriormente, el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI) desarrollado por el Consejo para la Transparencia en Chile se constituye como un esfuerzo significativo para evaluar la política de transparencia, específicamente el acceso a la información pública, en su estado de implementación, siendo la única medición formal del país. Sin embargo, a pesar de ser una herramienta metodológicamente validada, este instrumento es insuficiente en la generación de información útil para el perfeccionamiento de esta normativa y no se utiliza de manera sistemática y participativa para tales efectos.

De acuerdo a la literatura revisada en la presente investigación, un proceso de evaluación concomitante (aquella que mide la implementación de políticas públicas, como es el caso del ITAI) se caracteriza por controlar las actividades involucradas en la etapa de implementación en relación a la planificación establecida, aportando información que permita la adecuación de objetivos, procesos y medios de la política pública, siendo este tipo de evaluación el más idóneo para aquellos casos en que, ya sea por la naturaleza compleja y/o innovadora, sus efectos sean difíciles de medir como en los casos bajo análisis.

En este sentido, el ITAI no recoge información que permita retroalimentar y adecuar los objetivos y procesos de la ley 20.285, así como tampoco evalúa los insumos involucrados, por lo que no es posible, a través de este índice, formular

perfeccionamientos a la ley de acceso a la información pública, sumado a que tampoco existe una institucionalización de este indicador como insumo de evaluación. Por lo tanto, más allá de aportar un conocimiento general respecto de cuánto se conoce esta ley y su apreciación valórica en la ciudadanía y funcionarios públicos, no existe un uso eficaz de sus resultados, debido a que el instrumento no logra constituirse como un suministro que reoriente la adopción de perfeccionamientos y objetivos. De esta manera, el ITAI no logra cumplir el fin último que da sustento a su existencia, consistente en “determinar las señales regulatorias que permitan ir perfeccionando y desarrollando esta Política Pública”.

A pesar de lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil promotoras de la transparencia y probidad, así como diversos centros de pensamientos, han elaborado informes a partir de la experiencia. Tales informes dan cuenta de diversas falencias presentes en la Ley N° 20.285 y la Ley N° 20.730, tanto en el diseño como en su implementación, las que coinciden con las detectadas por los indicadores internacionales revisados en la presente investigación. Sin embargo, se aprecia una ausencia de espacios institucionalizados eficaces que permitan la revisión y evaluación de dichas normativas, ya que, el Consejo para la Transparencia cuenta con un espacio de participación (Consejo de la Sociedad Civil) que en la práctica no opera ni promueve la intervención ni colaboración ciudadana, resultando paradójica la ausencia de espacios participativos en la evaluación y perfeccionamiento de políticas públicas cuya razón de ser, radica en la apertura de instituciones gubernamentales para la promoción del control y colaboración social.

Así, las deficiencias anteriores dificultan la elaboración de propuestas eficaces y específicas para la corrección y reforma de las normativas analizadas, por parte de las instituciones gubernamentales encargadas para aquello, lo que queda de manifiesto en el Boletín N° 12.100-7 que contiene el proyecto de ley que perfecciona la actual Ley de Acceso a la Información Pública.

El referido proyecto de ley declara como instrumentos orientadores, mociones de proyectos legales anteriores presentados al Congreso que buscaban perfeccionar aspectos particulares y limitados de la ley, consistentes básicamente

en perfeccionamientos procedimentales, además de la evidencia y recomendaciones presentes en la jurisprudencia de resoluciones de casos emanados por el Consejo para la Transparencia, como en los informes presentados por esta entidad y por la Comisión Engel (Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción).

Sin embargo, no es posible distinguir de dicho boletín, así como tampoco de su discusión parlamentaria, la forma en que estas recomendaciones y evidencias fueron recogidas para la elaboración de las propuestas allí presentadas, ya que, si bien en términos generales el proyecto precisa determinados vacíos procedimentales y extiende el ámbito de aplicación de la ley, no aborda las brechas medulares y significativas detectadas tanto por los indicadores internacionales aquí expuestos, como por los estudios nacionales desarrollados por organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamientos. Por el contrario, algunas de las correcciones presentadas debilitan aspectos que han sido reconocidos como fortalezas de la actual ley vigente por todos los estudios mencionados, en particular lo referido a la existencia de un organismo garante, único y autónomo del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Debido a estas contradicciones, no ha sido posible avanzar en la promulgación de esta nueva normativa, encontrándose aún en discusión parlamentaria hace más de dos años.

Así mismo, y de acuerdo con la literatura revisada, se observa un tipo de participación de nivel medio en las propuestas correctivas contempladas en el proyecto de ley en cuestión, ya que, previamente diseñadas, estas solo han sido sometidas a procesos de consulta no sistemáticos, mediante la invitación de organizaciones de la sociedad civil a su discusión parlamentaria.

Por tal razón, frente a la ausencia de indicadores institucionales eficaces y de espacios de participación legítimos como “instancias centrales de gestión” (Hevia de la Jara, 2005), el perfeccionamiento de las normativas analizadas queda condicionada exclusivamente a la voluntad e intereses políticos de los tomadores de decisiones, demostrando que los actuales mecanismos de evaluación de las

políticas de transparencia y acceso a la información son insuficientes y no se traducen en propuestas sistemáticas y ampliamente debatidas, que permitan abordar correctamente su perfeccionamiento, impidiendo avanzar adecuadamente en el ciclo de esta política pública.

Como futuras líneas de investigación derivadas del presente trabajo, resultaría pertinente conocer la experiencia de otros países en esta materia, constatando si este tipo de políticas públicas cuentan con instancias institucionales y participativas de evaluación para su perfeccionamiento.

Bibliografía

- Abreu, J. L. (2014). *El Método de la Investigación*. México.
- Acces Info Europe; Centre for Law and Democracy. (2020). *Methodology: Global Right to Information Rating*. Obtenido de Global Right to Information Rating: <https://www.rti-rating.org/>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales*. Montevideo: Universidad de la República.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2018). *Mensaje N° 108-366*. Santiago.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2018). *El Cabildeo y su regulación: Una meta de transparencia*. México.
- Centro de Estudios Públicos; Chile 21; Espacio Público; Libertad y Desarrollo. (2018). *Transparencia, Acceso a Información Pública y Gestión de la Información en el Estado*. Santiago.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública*. San Salvador.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá.
- Ciudadano Inteligente. (2020). *Ley del Lobby*. Obtenido de <http://leydelobby.cl>
- Comisión de Probidad y Transparencia. (2010). *Guía Metodológica PMG SAIP 2010*. Santiago.
- Comisión de Probidad y Transparencia. (s.f.). *Resumen de la Ley N° 20.205 sobre Acceso a la Información Pública*. Santiago, Chile.
- Comisión Nacional de Ética Pública. (1994). *Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción*. Santiago de Chile.
- Consejo para la Transparencia. (2013). *Índice de Transparencia y Acceso a la Información: Construcción del modelo y primeros resultados*. Santiago.
- Consejo para la Transparencia. (2017). *Memoria Institucional Consejo para la Transparencia*. Santiago.
- Consejo para la Transparencia. (2018). *Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI): Modelo de medición y resultados*. Santiago.
- Consejo para la Transparencia. (2018). *Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAI): Modelo de Medición y Resultados 2013-2017*. Santiago.
- Consejo para la Transparencia. (2019). *Evaluación de la Transparencia: Estado del Arte de Indicadores*. Santiago.

- Consejo para la Transparencia. (2019). *Índice de Transparencia y Acceso a la Información: Modelo de Medición y Resultados 2013-2019*. Santiago.
- Consejo Para la Transparencia. (2020). *Consejo para la Transparencia*. Obtenido de <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/>
- Cunill Grau, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. *Gestión y Política Pública*, 3-37.
- Dazarola Leichtle, G. (Julio de 2018). *Biblioteca del Congreso Nacional/BCN*. Obtenido de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26097/1/GRID_PMG_Antecedentes_Generales.pdf
- Decreto 20. (23 de Mayo de 2009). *Aprueba estatutos de funcionamiento del Consejo para la Transparencia*. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 341-379.
- Dirección de Presupuestos. (2019). *Sistematización Indicadores de Desempeño Transversal 2019*. Santiago.
- Dirección de Presupuestos. (2020). *Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): Dirección de Presupuestos*. Obtenido de Dipres.gob.cl: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-111762.html>
- Dirección de Presupuestos. (2020). *Evaluación Programas Nuevos (EPN): Dirección de Presupuestos*. Obtenido de dipres.gob.cl: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-41360.html>
- Dirección de Presupuestos. (2020). *Sistema de Acceso a la información Pública: Dirección de Presupuestos*. Obtenido de Dipres.gob.cl: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-16886.html>
- Evaluación de la Ley. (2020). *Evaluación de la Ley Cámara de Diputados de Chile*. Obtenido de Evaluación de la Ley: <http://www.evaluaciondelaley.cl/inicio/>
- Feinstein, O. (2007). Evaluación Pragmática de Políticas Públicas. *Información Comercial Española*, 20.
- Ferreiro Y, A., & Silva M, F. (2010). *Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente*. Santiago Chile: Programa Económico Libertad y Desarrollo.
- Garín, R. (1 de agosto de 2016). El lobby en Chile: la manera en que los privados legislan. (E. Desconcierto.cl, Entrevistador)
- Garín, R., & Morales, P. (2016). *Elites y Regulación: Conflictos de interés, Lobby y Puerta Giratoria*. Santiago de Chile: Centro de Análisis e Investigación Periodística, CAIP.
- Guerrero Amparán, J. P. (1995). La Evaluación de Políticas Públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, 47-115.

- Hevia de la Jara, F. (2005). El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna. En A. Monsiváis, *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas* (págs. 63-82). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización. (2020). *Proyecto que modifica la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública*. Valparaíso.
- Irrarrázabal, I., & De los Ríos, B. (2014). *Monitoreo y evaluación de políticas públicas. Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena*. Santiago: Centro UC Políticas Públicas.
- Kaufmann, D., & Bellver, A. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Nueva York.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Larraín Fernández, H. (2008). *Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile: la modernización que faltaba*. Santiago: JGE Ltda.
- Ley N° 20.285. (20 de 08 de 2008). *Sobre acceso a la información pública*. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.
- Ley N° 20.730. (8 de Marzo de 2014). *Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios públicos*. Santiago, Chile: Diario Oficial de la República de Chile.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel, S.A.
- Nioche, J.-P. (1982). De la evaluación al análisis de las políticas. *Revista Francesa de Ciencia Política*, 32-61.
- OECD. (2012). *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. Paris: OECD Publishing.
- Pefaur Dendal, D., & Daniela, M. T. (2016). Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 41-66.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (in)evitable camino que viene. *Enfoques*, 99-125.
- Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2020). *Modelo de Medición Internacional de Transparencia para la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de <https://redrta.org/modelo-indicadores-rta/>
- Roth Deubel, A.-N. (2007). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurota.

Saldaña, E. (2005). Consolidar la contraloría social: la importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública. En A. Monsiváis, *Políticas de Transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas* (págs. 47-62). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (Enero de 2019). Obtenido de Subdere.gov.cl: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/presidente-pi%C3%B1era-impulsa-programa-chile-gestiona-para-mejorar-uso-de-recursos>

UNESCO. (2020). *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. Obtenido de <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>

Vargas, A. (2020). *Tratados internacionales suscritos y retificados por Chile sobre Derechos Humanos: Recomendaciones internacionales con incidencia constitucional*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

Vivanco Martínez, Á. (2008). Transparencia de la función pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado: Una normativa para Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 371-398.

World Justice Project. (2020). *Factores: Índice de Estado de Derecho 2020*. Obtenido de Índice de Estado de Derecho de WJP: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2020/Chile/Open%20Government>

World Justice Project. (16 de Octubre de 2020). *WJP Rule of Law Index*. Obtenido de <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2020/Open%20Government>