

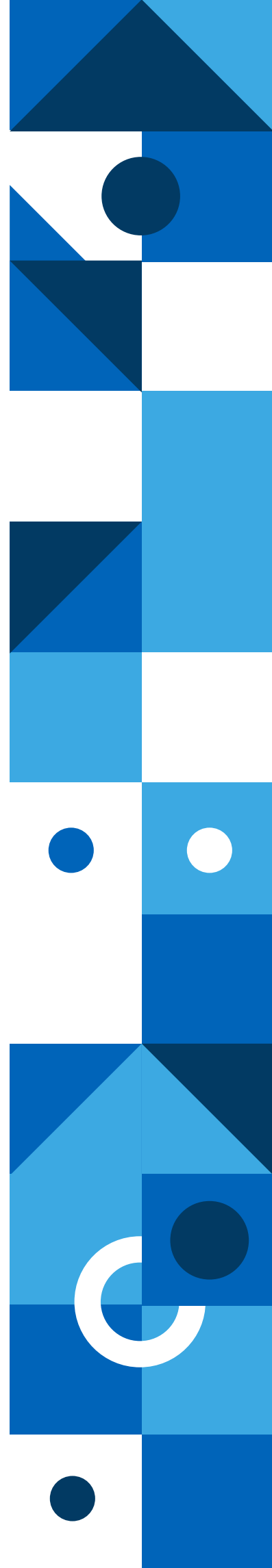
OIGIP

OBSERVATORIO INTERAMERICANO DE
GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA

MEDIR LA
TRANSPARENCIA
O CÓMO LA CALIDAD DE LA
GESTIÓN Y EL COMPROMISO
A FAVOR DE LAS PERSONAS
PROVOCÓ INNOVACIÓN
PÚBLICA.
**EL ÍNDICE
DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN EN CHILE**

ESTUDIO DE CASO

EC: NO.4, AÑO 2022



Víctor S Peña

ESCRITOR¹

Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México), distinguido con el Nivel II. Autor de una treintena de capítulos en libros y artículos en revistas especializadas, nacionales e internacionales sobre políticas públicas, combate a la corrupción, participación ciudadana y transparencia. En 2019, diseñó una metodología para el análisis de riesgos de corrupción en los municipios de Sonora (México) implementada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. En 2018 fundó la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de El Colegio de Sonora. En 2015, desarrolló la base conceptual del modelo de Gobierno Abierto aprobado por los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia. Por acuerdo del Senado de la República, integrante fundador del Consejo Consultivo del INAI en 2017. Integrante de la Junta Universitaria de la Universidad de Sonora (México). Fundador del Comité Local en Sonora de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas. Miembro fundador de la comunidad de investigadores del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (Comunidad PIRC) en 2016. Actualmente está adscrito al Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos en El Colegio de Sonora.

Guillermo Gutiérrez Nieto

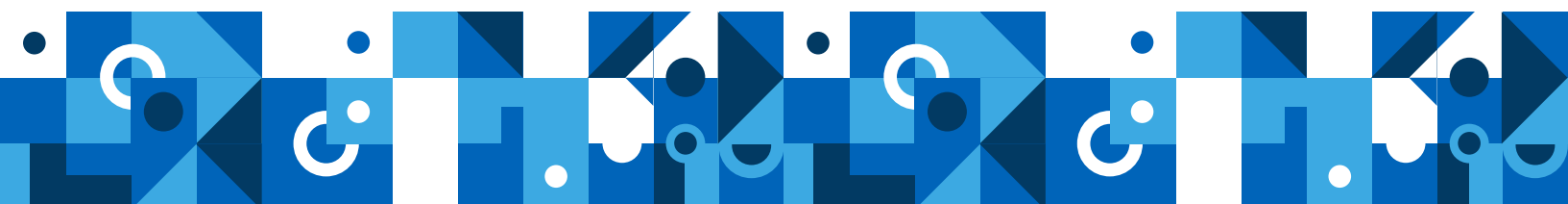
REVISOR

Licenciado en Relaciones Internacionales. Maestro en Administración y Doctor en Administración Pública. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1992. Actualmente es jefe de Cancillería en la Embajada de México en Arabia Saudita. Anteriormente se ha desempeñado en diversas Embajadas, Consulados y Misiones de México ante organismos internacionales. Colabora en diversas publicaciones de México y el extranjero.

¹ El autor agradece el diálogo sostenido con Raúl Horacio Ferrada Carrasco (Director General del Consejo para la Transparencia, Chile, 2009-2018) y Daniel Pefaur Dendal (Funcionario dentro de la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia, Chile) para la elaboración del presente caso.

ÍNDICE

1. EL RETO, LA PRÁCTICA. A MANERA DE INTRODUCCIÓN _____	4
2. CONTEXTO: LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA _____	5
3. MEDIR UNA METÁFORA: LA ORGANIZACIÓN, UN PROBLEMA Y DOS DILEMAS _____	7
4. GESTIÓN DE RIESGOS Y TENSIONES _____	13
5. LOS PRIMEROS FRUTOS DEL ÍNDICE _____	15
6. APRENDIZAJES, PENDIENTES Y TRASCENDENCIA DE LA EXPERIENCIA _____	17
7. BIBLIOGRAFÍA _____	20
8. ANEXOS _____	21



1.

EL RETO, LA PRÁCTICA. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios, en el Consejo para la Transparencia (CPLT) —organización autónoma de derecho público, rectora de ese tema en Chile—, se identificó la necesidad de contar con algún instrumento que les ofreciera una noción objetiva sobre los avances y retos que enfrentaba la implementación de su política pública.

Por entonces, a finales de la primera década del siglo, lo habitual en transparencia era medir procesos y actividades relacionadas con la transparencia (cuántos eventos organizados, cuántas solicitudes de información presentadas, por mencionar un par de ejemplos). Lo que se quería en Chile era algo más: entender cómo las acciones emprendidas estaban contribuyendo (o no) en la generación de un cambio en la relación entre administración pública y personas, llevando a una comunicación más horizontal y fluida en contrapartida al tradicional modelo burocrático, donde la información la conocen uno pocos.

Prácticamente sin referencias nacionales o internacionales de las que pudieran partir, el equipo de trabajo del CPLT estructuró, presentó y comenzó a aprovechar, a finales del 2012 y principios de 2013, el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI).

A continuación, el contexto, dilemas y retos que debieron superarse.

2.

CONTEXTO: LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Insertos en una tendencia mundial, los países de América Latina han emprendido diferentes acciones dentro de la reconstrucción del Estado, considerando al menos los tres grandes problemas específicos de la región: consolidar la democracia, retomar el crecimiento económico y reducir la desigualdad social (CLAD, 1998). Los resultados varían según cada caso, pero la fotografía general de la región no es alentadora: en los últimos diez años, por señalar dos ejemplos, tres cuartas partes de la población considera que en su país sus gobiernos defienden solo los intereses de los poderosos y al menos un 65% piensa que poco o nada se ha avanzado en la lucha contra la corrupción².

En cuanto a la consolidación de la democracia, en la región se han vivido esfuerzos que derivan en el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos “para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad ... aumentando el grado de accountability (responsabilización) de parte del sistema” (CLAD, 1998, p. 5). Entre ellas, la transparencia gubernamental se ha vuelto uno de los componentes con mayor presencia, legislando a favor del acceso a la información pública y constituyendo organizaciones y mecanismos para

favorecer una comunicación cada vez más horizontal entre quienes toman decisiones desde el gobierno y sobre quienes dichas decisiones tienen efectos.

La experiencia en Chile ilustra lo anterior. En este país, el proceso de reforma y modernización administrativa inició desde la década de los años 90, durante la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), en el que se impulsó la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, pasando por la creación de la Comisión de Ética Pública y la incorporación legal de los principios de probidad, transparencia y publicidad administrativa en la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y la inclusión en la Constitución durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) de los principios de probidad y publicidad de la información (Pefaur Dendal y Moreno Tacchi, 2016).

En agosto de 2008, durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010) se promulgó la Ley sobre Acceso a la Información Pública (Ley 20.285) que “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 la

². Con información de Latinobarómetro (www.latinobarometro.org).

información” (artículo 1). En ella se crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), “una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 31).

De lo que ha sucedido posterior al inicio de la vigencia plena de la Ley 20.285, el episodio que aquí se desarrolla se relaciona con la construcción de una herramienta de medición donde las capacidades de un equipo de trabajo, conformado a partir de una selección que siguió altos estándares, se pusieron a prueba.

La parte visible de la experiencia se ubica cuatro años después del inicio de sus actividades, entre finales de 2012 e inicios de 2013, cuando se da a conocer desde el CPLT el Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAI), pero la historia comienza algunos años antes.

Para quienes prestaban su servicio en el CPLT en su primera etapa, el asunto era claro: acatar el mandato legal de promover el derecho de acceso a la información significaba que la organización debía contar con una herramienta cuyo aprovechamiento potenciará dos utilidades centrales, a saber, el empoderamiento del derecho por parte de los sujetos portadores y entregar señales de cómo mejorar su implementación a los servicios públicos (Consejo para la Transparencia, 2013, p. 14).

Sin antecedentes que pudieran servir como base, la primera pregunta que debió responderse fue ¿cómo hacerlo?

3.

MEDIR UNA METÁFORA: LA ORGANIZACIÓN, UN PROBLEMA Y DOS DILEMAS

La labor alrededor de la transparencia es algo complejo. Está, por supuesto, la resistencia de quienes ven afectados sus intereses cuando las contrataciones o los ingresos se colocan a vista de todos; pero más allá, es una tarea compleja porque implica el funcionamiento y coordinación de organizaciones alrededor de un concepto difuso; el desarrollo de actividades y mecanismos contrarios a la práctica tradicional burocrática; y la conjunción de técnica y política (Peña, 2021). Cómo lo reconocería el CPLT, en el desarrollo del ITAI “hubo importantes dificultades teóricas” (Consejo para la Transparencia, 2015).

A partir de la Ley 20.285, en Chile se constituye el Consejo para la Transparencia (CPTI) cuya estructura está encabezada por cuatro Consejeros, designados por la persona titular de la Presidencia de la República previo acuerdo del Senado, funcionando como su Consejo Directivo.

Por la manera en que se gestiona, se ha dicho que Chile sigue un “modelo integrado” (Guillán Montero, 2012), es decir, el CPLT actúa como órgano de fiscalización, mientras que una comisión asesora ministerial (denominada Comisión de Probidad y Transparencia) tiene competencias y atribuciones como órgano de coordinación de la implementación de la ley. De esta manera, mientras la Comisión está a

cargo de la implementación de la Ley de Acceso en el Poder Ejecutivo, el CPLT fiscaliza y supervisa su cumplimiento en todo el territorio nacional. Es decir, la Comisión funciona como contraparte del Consejo en representación de los organismos que pertenecen a la organización central del Estado.

La manera en que se diseñó la integración del Consejo Directivo es importante pues, en condiciones de competencia democrática y pluralidad, puede asegurarle al CPLT peso en lo político y solvencia en lo técnico. Aquello, lo político, es consecuencia del necesario acuerdo al interior del Senado (donde se requiere que la decisión se adopte por dos tercios) y entre el Senado y el Ejecutivo. Lo técnico le vendría de la definición de los perfiles y de que la presidencia del Consejo Directivo es de carácter rotativo o rotatorio, es decir, es ejercida por una de las personas consejeras por un período de dieciocho meses. Los Consejeros duran seis años en su cargo, pudiendo ser designados para un solo período adicional. Pueden ser removidos de su cargo únicamente por decisión de la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados.

La primera designación de los cuatro consejeros se realizó en octubre de 2008, logrando un equilibrio en cuanto al perfil ideológico de sus integrantes. A partir

de ese momento, de lo que se trataba era de construir la institución, establecer sus dinámicas de funcionamiento y el perfil de quienes ahí trabajan. En pocas palabras: una organización nueva y aprendiendo a trabajar en equipo, constituida como autoridad en una materia novedosa y con apenas algunas referencias en lo internacional.

Las primeras contrataciones fueron decisivas: “Nos reclutan a través de un sistema que en Chile se llama de Alta Dirección Pública. Nosotros no nos conocíamos [...] se hizo una selección bien rigurosa, porque lo que se estaba instalando era extraordinariamente complicado” recuerda Ferrada Carrasco, quien fuera el primer Director General del CPTI. Y agrega: “nosotros desde el comienzo dimos énfasis en la mirada estratégica para el gobierno de la organización y llegamos a ciertos consensos. Entre ellos, que nos iríamos por los caminos correctos, aunque fuera más complejo, bajo nuestra convicción de lo que debíamos instalar”.

Una mirada al presupuesto en esa primera etapa da cuenta de lo inédito de la experiencia. Sin una referencia clara, lo relacionado con los recursos por aplicar “fue elaborado de modo intuitivo y por debajo de las necesidades institucionales reales” (Guillán Montero, 2012, p. 76), lo cual debió compensarse con el esfuerzo del equipo de trabajo. Si bien esto iría cambiando al paso de los años, es una muestra de los tipos de retos que debían enfrentarse junto con una natural curva de aprendizaje dentro de la organización.

Para 2009 se había definido el primer organigrama del CPTI, organizándolo en cinco Direcciones: General; Administración y Finanzas; Estudios; Procesos y Sistemas; y Jurídica. Algunos cambios y ajustes se fueron dando a lo largo del tiempo. Los consensos de los que habla Ferrada Carrasco cristalizaron en un modelo de gestión sustentado en cinco pilares, a saber: orientación al cliente, gestión por procesos, gestión del conocimiento y toma de decisiones con base en datos, gestión de redes y la incorporación de tecnologías conforme a la estrategia institucional (Guillán Montero, 2012); quienes formaron parte de este arranque institucional “estaban convocados a pensar una institución que se convirtiera en modelo de

referencia para la administración pública chilena, centrada en la gestión por procesos, la implementación de tecnologías y la orientación al cliente (Guillán Montero, 2012, p. 68).

Establecer la organización fue el primer paso. En el desarrollo particular del Índice, las primeras definiciones se tomaron en torno a tres preguntas: ¿qué se quiere medir?, ¿en dónde se quiere observar lo medible?, ¿para qué se quiere medir?

La paradoja de la transparencia, según anota Pečarič (2019), es la ausencia de un concepto claro y transparente.

Transparencia es “una metáfora, por supuesto, o quizás sea mejor entendida como una analogía” (Schauer, 2014, p. 86) que se construye de la siguiente manera: transparente refiere a los cuerpos que permiten ver con nitidez a través de ellos; transparencia es la cualidad de lo transparente. Debido a la idea que transmite —la posibilidad de conocer sin distorsiones— se aprovecha como sinónimo de algo positivo, de apertura, ética o integridad o como lo opuesto a lo secreto, lo indeseable o lo corrupto. Aquí el principal problema: trasladar una metáfora a la gestión de lo público es un reto mayúsculo (Peña, 2021). O dicho en otras palabras: medir la transparencia implica decidir qué se entiende por ella y llegar a un acuerdo con los actores involucrados.

El ITAI fue concebido como un instrumento para la evaluación de la política pública de transparencia y acceso a la información en Chile —aquí la respuesta a la pregunta ¿qué se quiere medir?—. Hasta entonces, de acuerdo con el diagnóstico desarrollado por el CPLT, los “instrumentos de medición existentes de la Leyes de Acceso y Transparencia eran parciales: normativos, institucionales, administrativos, ejecución de recursos, cumplimientos de metas institucionales” (Consejo para la Transparencia, 2015). Y tener “una medición de la política pública de transparencia [es] un poco más que lo formal de los procedimientos de la ley”, señala con modestia Daniel Pefaur Dendal, funcionario de CPLT y testigo directo del desarrollo del instrumento.

El “estado del arte” de las mediciones de la

transparencia, como punto de partida para la construcción de un instrumento que satisficiera los requerimientos e intereses del CPLT, se encuentran en el estudio realizado por Fabrizio Scrollini (2010) donde se pueden ubicar algunas referencias o antecedentes pero, sobretodo, donde se destaca que “el campo de la evaluación del acceso a la información es relativamente nuevo, y los intentos por evaluar a nivel comparado están aún en sus inicios” (p.47).

En el caso chileno, lo que se buscaba era capturar el fenómeno de la instalación de una política pública (el acatamiento de la norma y el cambio cultural que de ello se esperaba), considerando para ello a las entidades públicas y sus servidores obligados, así como a las personas, titulares de un derecho — respuesta a la pregunta ¿en dónde se quiere observar lo medible? —. Es decir, observar cómo asimilaban la transparencia los sujetos obligados y cómo se avanzaba en el ejercicio del derecho de parte de las personas.

A lo largo de las diferentes discusiones que se dieron al interior del CPLT y a la luz de los resultados del estudio de Scrolloni se consideró “que las mediciones tradicionales —caracterizadas por un énfasis en la eficiencia y eficacia en la utilización de recursos públicos y por el ajuste y seguimiento de acciones previamente planificadas— no darían cuenta del fenómeno de cambio cultural que se buscaba” (Consejo para la Transparencia, 2015). Por ello, la opción a mano era la de innovar.

Se contaba ya con alguna información: la Encuesta Nacional de Transparencia, la Encuesta Nacional de Funcionarios, los resultados de Fiscalizaciones del CPLT, las buenas prácticas institucionales, el número de solicitudes de acceso, los reclamos y amparos ciudadanos ante el CPLT, por ejemplo). Pero cada instrumento, cada resultado, daba cuenta de un aspecto, lo que fragmentaba el conocimiento. Se buscaba, por complejo que pareciera, una manera de

conjuntar todo aquello y, al hacerlo, poder explicarlo de manera sencilla: “Queríamos llegar a un número, pero casi más por una cuestión comunicacional. Porque es más fácil comunicar y transmitir un número que se va moviendo. Pero la riqueza de su análisis va en sus resultados por sus dimensiones, sus subdimensiones, sus indicadores más precisos. Porque justo ahí es donde se puede percibir dónde están los elementos más deficitarios, dónde habría que poner más recursos”, explica Pefaur Dendal.

La discusión fue derivando hacia la construcción de un índice compuesto, uno que estandarizara los resultados con los que ya se contaba y que, de él, pudiera obtenerse un gran resultado que, posteriormente, pudiera irse desagregando según se requiriera, según el fenómeno que se quisiera observar. También entre los acuerdos, el que el Índice tuviera como componentes principales las dos miradas de los grupos que intervienen, la de los sujetos obligados y la de las personas titulares del derecho. Lo “determinante fue que teóricamente concebimos la política de transparencia [con] estos dos componentes que decimos en el índice. Es decir, nos interesaba medir el comportamiento de las instituciones públicas, de los sujetos obligados a cumplir con la ley ... pero vimos que era igualmente relevante la dimensión ciudadana”, acota Pefaur Dendal. Aquí una parte de respuesta a la pregunta ¿para qué se quiere medir?

En el desarrollo del ITAI, el CPLT se basó en lo recomendado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³, sintetizando los pasos de acuerdo con el contexto de la propia organización y los objetivos definidos. De esta manera se pasó de un esquema de diez pasos (OCDE, 2008) a cuatro etapas: 1. Definición del modelo teórico general. Debate y consulta pública; 2. Definición del modelo matemático y testeo de datos; 3. Vinculación con RTA⁴, enlace con Indicadores Ciudadano-Estado y Modernización del Estado; y 4. Difusión interna y externa. Informe final del Modelo

³. En particular, en el texto de 2008 denominado “Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide”.

⁴. RTA, de Red de Transparencia y Acceso a la Información, como instancia de cooperación conformada por autoridades responsables de garantizar el derecho de acceso a la información en diversos países de América Latina. Para más información, consultar su página en <http://redrta.org>

de Transparencia Pública (Consejo para la Transparencia, 2013, p. 14)⁵. Esto, asegurándose de que no se perdiera la solidez metodológica que ofrece la referencia internacional.

Estas primeras definiciones resultaron ser un proceso largo, donde se buscó conjugar la propuesta sólida y técnica, necesaria para tener una medición útil y objetiva, con el filtro político, por las implicaciones que tiene el calificar grados de avance y, por lo mismo de posibles retrocesos, de entidades públicas y sus liderazgos: “había primero un análisis técnico y luego esto lo mezclábamos con el análisis político” recuerda Ferrada Carrasco.

Lograr medir la implementación de la política pública de la transparencia era, también, medir el desempeño del CPLT. El ITAI se convertiría, en dicho de Pefaur, “también en esta herramienta que servía para ir viendo si la gestión del Consejo, si su planificación estratégica se estaba efectivamente cumpliendo y se estaba impactando en los campos, en los ámbitos donde el Consejo pretendía impactar”. También, agrega, se quisieron obtener “algunas señales regulatorias, es decir, a partir de los indicadores que tenía este índice [darse] cuenta de algunos procedimientos que podían perfeccionarse, cuáles eran los puntos débiles, en qué cosas estábamos más atrasados, qué cosas se podían ajustar”. Aquí la otra parte de respuesta a la pregunta ¿para qué se quiere medir?

Con esto presente, los objetivos del ITAI serían los de “comunicar señales regulatorias que alertarán a los actores implicados en la implementación de la Ley —sujetos obligados (dimensión institucional) y requirentes de información (dimensión ciudadana)— acerca de los elementos fundamentales para su adecuado funcionamiento, levantando, al mismo tiempo, información sobre las áreas con déficits para determinar líneas estratégicas de acción institucional del CPLT” (Pefaur Dendal y Moreno Tacchi, 2016, p. 51). En este sentido, cuando se habla de “señales regulatorias” lo que se entendía era que “a partir de los indicadores del Índice [podían darse] cuenta de

algunos procedimientos que pudieran perfeccionarse, cuáles eran los puntos débiles, en qué se estaba más atrasado”, explica Pefaur Dendal, encontrándose ahí, por ejemplo, los tiempos de respuestas a preguntas, la manera en que la información se presenta en los portales de internet o el lenguaje que se emplea para responder las solicitudes recibidas, entre otros.

Con todo ese camino avanzado, todavía debieron resolverse al menos dos dilemas adicionales: primero, decidirse por una medición sencilla o una medición compleja y, segundo, hacerlo “a puerta cerrada” dentro del Consejo para la Transparencia, o buscar la participación de externos.

3.1. MEDICIÓN “PLANA” O “PONDERADA” EN UN ÍNDICE COMPUESTO

El llegar a la decisión de que el instrumento por construir debía considerar a las dos partes dentro del proceso —los sujetos obligados y las personas ejerciendo su derecho a la información— fue consecuencia de los análisis y discusiones al interior del CPLT. Lo mismo sucede con la definición de la información con la que ya se contaba y serviría como insumo de un índice compuesto.

Pero una decisión importante debía tomarse: “Teníamos diferentes opciones técnicas para hacer la medición”, recuerda Ferrada Carrasco, “pero optamos por aquella que fuera más ciudadana [...] no solo una mirada de cumplimiento de normas, [el nuestro] tenía una mirada más de ejercicio de derecho, más de empoderamiento”.

En voz de Ferrada Carrasco: “visualizábamos dos opciones. Una opción era una evaluación «plana» [...] Nosotros hicimos una cosa distinta. Nosotros lo que hicimos, porque entendimos que teníamos competencia para ello [...] nosotros hicimos un estudio del valor que la ciudadanía le atribuía a los diferentes ítems de información. Porque los

⁵. En este texto se ha optado por una exposición simplificada. En 2013, el CPLT publicó un análisis detallado de la experiencia en “Índice de Transparencia y Acceso a la Información. Construcción del Modelo y Primeros Resultados” disponible en https://www.consejotransparencia.cl/categoria_publicaciones/estudios-de-transparencia/

ciudadanos no valoraban todo de la misma manera: había ítems de la transparencia activa⁶ que tenían mucha más importancia [...] y nosotros lo que hicimos fue una evaluación «ponderada».

Lo anterior significó que el Índice terminará contemplando tres grandes dimensiones (Consejo para la Transparencia, 2013), a saber:

1. Dimensión ciudadana, que describe y cuantifica los factores que caracterizan las acciones ciudadanas requeridas para el eficiente acceso o búsqueda de la información pública.
2. Dimensión institucional, que contempla las condiciones necesarias para que las instituciones logren una eficiente disponibilización y entrega de la información.
3. Dimensión del Uso Efectivo del derecho de acceso a la información, de alguna forma subordinada a las dos anteriores, que considera el nivel acumulado de demanda de información pública durante un período con énfasis en aquellos casos que llegaron como reclamos ante el CPLT. En otras palabras, “ahí están las acciones de Transparencia Activa y las acciones de Transparencia Pasiva” (Consejo para la Transparencia, 2013, p. 45).

Pero no solo esto. Una segunda implicación fue la de dar cabida a la valoración de los actores involucrados entendiendo, ya lo señalaba Ferrada Carrasco, que “los ciudadanos no valoraban todo de la misma manera”. El propio CPLT, por su origen y composición, era en ese momento reflejo de la pluralidad: “el Consejo tomó una opción muy ciudadana en sus distintas actividades, con un fuerte foco en la evaluación, pero también en el apoyo de la implementación. Era parte de una estrategia organizacional”, apunta el propio Ferrada Carrasco.

Esto generó tensiones que fueron gestionadas al interior del CPLT, como se describe más adelante en este caso.

3.2. A «PUERTA CERRADA» O CONVERSANDO CON EXPERTOS. OTRO DILEMA FUE EL EXPONER O NO A ESCRUTINIO EXTERNO LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE.

Por una parte, debe recordarse que el CPLT se había basado en la recomendación metodológica de la OCDE pero, sobre ello, se habían hecho adecuaciones según lo había requerido el contexto organizacional. Entre esas adecuaciones “se le agregó la necesidad de consultar a diversos actores para conocer las distintas miradas asociadas al cumplimiento de la Ley y el derecho de acceso y considerarlas en su diseño” (Consejo para la Transparencia, 2013, p. 15).

La solidez técnica del equipo no se tradujo en autosuficiencia o soberbia. En palabras de Ferrada Carrasco: “Hablamos siempre internamente de la escucha. Y eso tiene que ver con nuestra formación [...] ¿cómo llevamos esto a la práctica? Nosotros desarrollamos la práctica de escuchar. Y la escucha desde un sentido muy amplio, como una forma de trabajar frente a cualquier proyecto abríamos espacios de escucha [...] y como esto fue una práctica sostenida, estaba dentro de las definiciones, se generó una cultura interna bastante perceptiva”.

Así lo confirma Pefaur Dendal: “una vez ya más hecho el índice, quisimos someterlo a varias conversaciones con expertos de distintos ámbitos, tanto del mundo de las mediciones como del mundo de la transparencia, sociedad civil [...] es una forma de irlo robusteciendo, de que surjan buenas ideas de cómo ir ajustando unas cosas. Porque no queríamos sacar una receta de las cuatro o cinco personas que estuviéramos trabajando en torno al Índice”.

Efectivamente, la escucha ha sido una práctica institucionalizada desde el inicio: “Existen dos procesos de análisis que permiten al CPLT nutrirse de la óptica de sus clientes u otras partes interesadas (stakeholders) en los procesos relacionados con la estrategia institucional... Mesas de Trabajo con

⁶. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 20.285, se entiende por transparencia activa aquella obligación a cargo de los órganos de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente a través de sus sitios electrónicos información como estructura orgánica, facultades y funciones, marco normativo, contrataciones, transferencias y más. Para mayor referencia, ver Anexo 1.

Expertos... Evaluación de Satisfacción y de Posicionamiento del Consejo" (Guillán Montero, 2012, p. 76). Pero no por ello dejó de ser un dilema por resolverse, con riesgos presentes. Particularmente para el ITAI, "nosotros optamos por una validación, un fundamento técnicamente pertinente, objetivo, riguroso, en la opinión ciudadana", concluye Ferrada Carrasco.

4.

GESTIÓN DE RIESGOS Y TENSIONES

La construcción del ITAI implicó, al menos, tres tensiones que debieron resolverse: 1) la que se generó por el interés de desarrollar una herramienta innovadora para medir el avance de una política pública nacional; 2) la relacionada con la decisión técnica de ponderar la medición dentro del índice compuesto; 3) la que surge cuando un trabajo se expone a la mirada, crítica y retroalimentación de externos al proyecto. Si bien cada una de ellas se habrán presentado en diferentes momentos y con distintas intensidades, es importante sistematizar la manera en que se gestionaron por la organización.

El CPLT contaba ya con diferentes mediciones que, al menos en parte, pudieron haber orientado alguna decisión o presentado algún grado de avance sobre lo que la normatividad obligaba. La decisión más simple, la menos arriesgada, era quedarse así. Por el contrario, la decisión colectiva derivó en el desarrollo de un índice complejo que midiera más que el cumplimiento normativo y pudiera reflejar una movilización social hacia un estado deseado de mayor transparencia.

La experiencia de la organización lo recuerda así: “El primer desafío en la construcción del ITAI fue establecer el ideal de instalación de esta Política Pública, vale decir, a qué correspondería en cada actor implicado el 100% de cambio cultural al que se aspiraba” (Consejo para la Transparencia, 2015). Para ello, el Índice consideró “múltiples dimensiones del proceso de ejercicio del DAI, cuyo éxito depende del positivo encuentro de múltiples factores que determinan las reales posibilidades de ejercer este Derecho [...] haciendo referencia al ideal que los ciudadanos que necesiten información pública cuenten con el conocimiento del Derecho, se encuentren con las condiciones necesarias para acceder a la información pública requerida y encuentren una respuesta satisfactoria en las instituciones solicitadas” (Consejo para la Transparencia, 2015).

Y, luego, la ponderación. Hacerlo “era más complejo, era más sofisticado, era más difícil de explicar. Más impugnable, por ende. Y con más razón, tratándose

de un organismo público nuevo, que no tenía trayectoria”, según recuerda Ferrada Carrasco.

Porque, una vez superado el debate sobre la necesidad de un instrumento que abarcara lo que el ITAI incorporó, el optar por el camino de la ponderación significaba hacer una distinción de mayor o menor relevancia sobre elementos contenidos en la norma para los que el propio legislador no había dispuesto distinción alguna. Eso, por supuesto, generó debate: “básicamente lo que se debatió [...] claro, indudablemente había riesgos: desde una mirada estrictamente legal, era dudoso que nosotros pudiéramos hacer estas distinciones. Pero primó esta convicción de que nosotros estábamos generando un cambio. Que ese cambio debía materializarse. Y que ese cambio suponía, en el centro de la política, al ciudadano”, comparte Ferrada Carrasco. Al final “nadie lo objetó y, después ya, se instaló como una cuestión que «así va a ser». Y nosotros lo transparentamos”, concluye.

Con todo y la solidez de un equipo que pudo proponer y adecuar una recomendación metodológica internacional, tener la visión de compartir, de incorporar la visión de los externos. Daniel Pefaur Dendal lo explica en estos términos: “nos atrevimos a mostrar esto a otros públicos, a que nos criticaran, que nos dijeran «esto está mal, esto no se debería calcular así» y si bien no es un proceso que sea cómodo a veces, hay que reconocer que es muy fructífero, que entrega buenos aportes”.

Lo de exponerlo a expertos no tuvo voces en contra, “fluyó, porque el equipo era de muy buen nivel, con visión internacional. Fue algo natural ... y valorado por el equipo, porque a propósito de esto también se generan redes, contactos y, por ejemplo, para un analista de nuestro equipo de estudios era toda una oportunidad mantener y tener reuniones de trabajo con miembros de organizaciones internacionales, académicos destacados” dice Ferrada Carrasco.

LOS PRIMEROS FRUTOS DEL ÍNDICE

5.

En la construcción, desarrollo e implementación del ITAI participaron unos diez profesionales, de los campos de las ciencias políticas, sociología, antropología, ingeniería, estadística. Todos ellos, participantes de la Dirección de Estudios. Dentro de esta Dirección de Estudios, había en el momento cinco profesionales mujeres (dos en cargos de jefatura) y cinco profesionales hombres; la Directora de Estudios —que al comienzo de la construcción de esta herramienta era Jefa de Unidad y que reemplazó en la Dirección a un hombre que ocupaba dicho cargo—, completa la situación en cuanto a género que pudo observarse en la base que desarrolló el Índice.

Puede estimarse que el desarrollo de ITAI ocupó un 10% del total de la planta laboral del CPLT por aquel momento (Consejo para la Transparencia, 2015). La consulta con externos terminó sumando más de 30 personas, nacionales y extranjeras. Se desarrolló bajo la tutela de tres administraciones o presidencias del CPLT: Alejandro Ferreiro, Jorge Jaraquemada y Vivianne Blanlot.

Para el 2014, dos años después de su primera implementación, el ITAI señaló un avance del 45% en la implementación de la política pública de transparencia en Chile. Un año antes, en el 2013, ese número era del 43% y en el 2012 del 38%. Es decir, el ITAI no solamente ofrecía la posibilidad de ver, en un solo número, el avance de una política nacional, sino que éste presentaba una tendencia positiva.

Pero el Índice no fue concebido como un número.

Cuando, en el 2015, el ITAI era mostrado en la arena internacional se dijo que se situaba “como un eje fundamental en la medición de los objetivos estratégicos del CPLT, prueba de ello, es que sus resultados se han formalizado como uno de los indicadores que dan cuenta del cumplimiento de la planificación estratégica institucional” (Consejo para la Transparencia, 2015).

De acuerdo con la documentación posterior que se ha realizado desde la perspectiva académica, los objetivos de su construcción fueron: comunicar señales regulatorias que alertarán a los actores implicados en la implementación de la Ley — sujetos obligados (dimensión institucional) y requirentes de información (dimensión ciudadana) — acerca de los elementos fundamentales para su adecuado funcionamiento, levantando, al mismo tiempo, información sobre las áreas con déficits para determinar líneas estratégicas de acción institucional del CPLT (Pefaur Dendal y Moreno Tacchi, 2016). De ellas, las “metas internas eran bien críticas. Los funcionarios estaban condicionados, sus ingresos anuales, un porcentaje de esos ingresos, de su remuneración a través de un bono de desempeño institucional se juzgaba con relación a los resultados”, comparte Ferrada Carrasco. Es decir, en la parte interna, el incentivo por mejorar las calificaciones estaba bastante claro.

En una de las primeras evaluaciones mostradas en lo internacional, la de 2015, el CPLT agregó: “a propósito de las variadas instancias académicas en la que se ha

presentado el ITAI, éste ha sido evaluado como una herramienta tremendamente útil y con mucho potencial, por lo que su uso, en este segmento, también reviste gran importancia. Finalmente, buscamos dar la señal de que, en base a los resultados del ITAI, el Consejo irá tomando decisiones que redundan en acciones para los sujetos obligados y la promoción del derecho de acceso a la información en la ciudadanía” (Consejo para la Transparencia, 2015)

En esa primera etapa, los desafíos identificados eran en tres dimensiones complementarias. Primero, extender el ámbito de aplicación del instrumento al sector municipal, para lo cual se requiere construir datos hasta ahora inexistentes, pero que se espera contar con ellos a partir de la implementación del Portal de Transparencia del Estado de Chile. Segundo, construir dimensiones comunes de medición con los miembros de la RTA a fin de contar en el mediano plazo con un instrumento común de medición sobre el estado de aplicación de las Leyes de Acceso a nivel regional. Y tercero, realizar los análisis de impacto de la Ley 20.285 en dimensiones generales de la calidad democrática de las instituciones nacionales, procediendo a correlacionar los resultados de este instrumento con otros índices que lo permitan (Consejo para la Transparencia, 2013).

6.

APRENDIZAJES, PENDIENTES Y TRASCENDENCIA DE LA EXPERIENCIA

Más que la medición en sí, en la experiencia del ITAI destaca el contexto en el que la innovación pública germinó: acuerdos organizacionales centrados en la persona y el ejercicio de un derecho humano como lo es el acceso a la información, la conformación de un equipo de trabajo con amplias capacidades técnicas y humanas, y la voluntad de generar un cambio “en el entendido de que lo que establecía la Ley para nosotros era un piso, no un techo”, como anota Ferrada Carrasco.

De los primeros objetivos identificados por Pefaur Dendal y Moreno Tacchi (2016), “lo que no se ha logrado en concreto es [el objetivo] de señales regulatorias, cuestiones que se pudieran mejorar de la propia Ley [...] cambios muy formales que se hayan implementado a propósito de esta medición, o de otros diagnósticos, en realidad no ha ocurrido”, considera Pefaur Dendal en un balance final. Entre los desafíos que persisten, está el de poder desarrollar una herramienta cuyos resultados sean representativos en otros ámbitos, como el municipal, por ejemplo: “falta ver realidades más específicas [...] porque este Índice es agregado en cuanto a todos los sujetos obligados [...] no puedo hacer deducciones de un segmento” reflexiona Pefaur Dendal.

En 2019, dentro del marco del decimoprimer aniversario de la Ley de Transparencia, se anunció una revisión en la medición y la ponderación empleada en siete ejercicios anteriores. Para 2022, un desafío importante es el de poder recomponer las mediciones a la luz de las limitaciones consecuencia de la situación sanitaria y la disminución de actividades a partir de la pandemia a causa del COVID-19. En los años que esta situación ha prevalecido, los insumos de información no han fluido como lo hacían con anterioridad. Y esto tiene un impacto en la medición y en el enfoque del propio CPLT.

De los desafíos planteados por el CPLT en 2013, las aportaciones chilenas a los trabajos de la RTA merecen mención.

En 2014 y 2015, la Red trabajó en conjunto con el Programa de Cooperación Regional Europeo EuroSocial dos proyectos: uno sobre gestión documental y archivos, el otro sobre medición de la transparencia para los países participantes. Para 2018, la RTA había ya presentado los resultados del llamado Modelo de Medición Internacional de Transparencia y Acceso a la Información, una segunda etapa en la implementación de un ejercicio que terminó abarcando una docena de países: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay.

La experiencia del ITAI ha trascendido al propio país. Replicabilidad, como se le llama a esta capacidad de que una experiencia sea útil y aplicable en otros contextos.

La semilla de ese trabajo de colaboración entre treinta y siete autoridades de dieciocho países y dos organismos internacionales se plantó desde el CPLT: “cuando ya estábamos formados, cuando la estructura y los productos comenzaron a ser reconocidos [...] nosotros empezamos a devolver la mano, por eso formamos la RTA, por eso hicimos cooperación técnica a los institutos de acceso a la información pública de El Salvador, de Honduras, en fin, a una serie de entidades que se crearon”, recuerda Ferrada Carrasco. Es, por supuesto, un trabajo en conjunto y la suma de muchas voluntades y perfiles donde valen los resultados y “también el ejercicio mismo: hacer un Índice entre tantos países, no es fácil. Ahí también hay un aprendizaje”, señala Pefaur Dendal.

Otra muestra de la trascendencia del trabajo desarrollado alrededor del ITAI se encuentra en la renovación de varios aspectos del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa⁷ encabezada por Ferrada Carrasco en 2021. Ahí también algunos de los aprendizajes adquiridos en aquella experiencia del desarrollo del ITAI entre 2012 y 2013, tuvieron resonancia: la práctica de la escucha, transformada en indagación de lo más destacado internacionalmente en la materia; la propuesta de una reponderación, dándole más peso a la

participación ciudadana y, de ahí, la práctica sobre lo declarado; y el lograr que el procedimiento de actualización de este Índice pueda ser adaptativo según las necesidades de información de la población. Tres aspectos inspirados en la experiencia chilena, puestos en práctica casi una década después.

En 2015, el ITAI obtuvo el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva, iniciativa del Departamento para la Gestión Pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la categoría Innovación en la Planificación y/o Evaluación de Políticas Públicas. Para entonces tenía tres años funcionando.

Pasaron cuatro años desde la instalación del CPLT para que el Índice pudiera presentarse y tener sus primeras aplicaciones. Pasaron seis años para que fuera reconocido a nivel internacional. Sobre esto, Ferrada Carrasco reflexiona: “hay una relación directa entre calidad de la gestión, rigor de la gestión y calidad de los productos y de los aportes que se hacen; es muy difícil que una organización gestionada mediocrementemente genere resultados con un alto estándar”.

La ruta recorrida en Chile para contar con una estructura normativa y organizacional suficiente para promover la integridad y la buena administración pública no terminó con la promulgación de la Ley 20.285 a finales de 2008. Dentro del primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se promulgó la Ley 20.500, de la Participación Ciudadana y se presentó una Agenda Legislativa sobre Probidad y Transparencia. Todo ello no evitó que durante el segundo mandato de Michelle Bachelet Jeria (2014-2018) pudiera observarse una “crisis institucional provocada por múltiples casos de conflictos de interés, faltas a la ética, a la probidad y corrupción” (Pefaur Dendal y Moreno Tacchi, 2016, p. 46). ¿Por qué tantos esfuerzos parecen insuficientes?

Esto ha sucedido en un país como Chile, que no es ajeno al trabajo a favor de la transparencia y el combate a la corrupción. Para ubicarlo en un contexto regional debe considerarse que es uno de los tres países de América Latina — junto con Uruguay y

⁷ Para más información, puede visitarse <https://www.transparencialegislativa.org/>

Costa Rica — que sistemáticamente han obtenido calificaciones por arriba del promedio global en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

La normatividad es, en términos de una política pública, un instrumento. La organización es el medio para su desarrollo, su implementación. Pero, la evidencia sugiere, lo verdaderamente esencial radica en la actitud de las personas involucradas en hacer que las cosas sucedan, tomándose en serio su papel dentro del episodio histórico que les tocó protagonizar. No solo de las personas que, desde el Consejo Directivo, toman decisiones: se trata del equipo, de la persona en el servicio público. En palabras de Ferrada Carrasco, “el futuro de la transparencia depende de los operadores, de los reguladores, de los sujetos obligados, para que el sistema vaya siendo sensible a las demandas de la información”.

Finalmente, son dos las preguntas que permiten apreciar lo esencial de la experiencia: ¿Cuán importante debió ser el proceso de conformación del CPLT, los filtros pasados por las personas que ahí laboraron, como para generar la confianza en que, desde la parte técnica, lo propuesto se sostenía? ¿Qué hubiera pasado si el origen de los funcionarios no hubiera sido a partir de competencias?

BIBLIOGRAFÍA

CLAD. (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Consejo para la Transparencia. (2013). Índice de Transparencia y Acceso a la Información. Construcción del modelo y primeros resultados. Santiago: Ediciones Consejo para la Transparencia.

Consejo para la Transparencia. (2015). Ficha Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública. S/D: OEA.

Guillán Montero, A. (2012). Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Santiago: Consejo para la Transparencia.

OCDE. (2008). Handbook on Constructing Composite Indicators. París: OCDE.

Pečarič, M. (2019). Transparency as transparagency—New “meaning” for new contexts. *Journal of Public Affairs*, 1-10.

Pefaur Dendal, D., & Moreno Tacchi, D. (2016). Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 41-66.

Peña, V. S. (2021). Meta-análisis de la transparencia. Organizaciones, arreglos institucionales y políticas públicas diseñadas desde la desconfianza. México: tirant lo blanch.

Schauer, F. (2014). Transparencia en tres dimensiones. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 81-103.

Scrollini, F. (2010). Evaluación de la Transparencia. Estado del arte de indicadores. Santiago: Consejo para la Transparencia.

ANEXOS

8.

Anexo 1:

Transparencia Activa en la normatividad chilena

El artículo 7 de la Ley 20.285 en Chile establece que los órganos de la Administración del Estado obligados por esa norma, deben mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, en forma completa y actualizada, y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito, actualizándola al menos una vez al mes, lo siguiente:

- a. Su estructura orgánica.
- b. Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
- c. El marco normativo que les sea aplicable.
- d. La planta del personal y el personal a contratar y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.
- e. Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.
- f. Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios.
- g. Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
- h. Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.
- i. El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución.
- j. Los mecanismos de participación ciudadana, en su caso.
- k. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año.
- l. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.
- m. Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifique.

Aquí no se ha transcrito la totalidad del artículo, solo es una referencia de su contenido, en particular sobre lo que versó la valoración ciudadana diferenciada que llevó a una construcción ponderada del Índice.

