

Del Dicho al Hecho ¿Cuánto cumple el gobierno?

Evaluación de Cumplimiento del Programa de Gobierno y Discurso de Rendición de Cuentas en Materia Legislativa

Introducción

Fortalecer las democracias de Latinoamérica, mejorando las reglas del juego e impulsando el empoderamiento ciudadano mediante el uso innovador de tecnologías y la promoción de la transparencia, es la misión de la Fundación Ciudadano Inteligente. Una de las formas de lograrlo es fiscalizando el desempeño de las autoridades públicas a través de la investigación, el análisis de datos, la comunicación y el desarrollo de herramientas web (como las que tenemos disponibles en www.ciudadanointeligente.org).

No es fácil para las ciudadanas y ciudadanos, ya sea como individuos u organizaciones, ejercer sus derechos de fiscalización y a la rendición de cuentas. Por esto, las herramientas desarrolladas por Ciudadano Inteligente buscan empoderar a las ciudadanas y ciudadanos desde sus particulares esferas de interés, reduciendo las brechas de información que hoy dificultan una fiscalización efectiva. Buscamos, también, aumentar la conciencia ciudadana sobre el derecho a exigir cuentas claras a autoridades y representantes. Finalmente, queremos marcar un estándar en la forma y tiempo en que la autoridad debe poner a disposición de la ciudadanía la información pertinente. Es decir, no sólo basta con entregar información: esta debe entregarse de forma oportuna, con información relevante y actualizada, que sea comprensible y amigable.

Del Dicho al Hecho, en su versión chilena, es un estudio que analiza y revisa detalladamente las promesas legislativas establecidas por un gobierno. El trabajo se divide en dos tipos de análisis: primero, el análisis del Programa de Gobierno y, segundo, el análisis de la Cuenta Pública. En marzo de cada año, realizamos el análisis del Programa de Gobierno a un año de su ejecución. Este estudio contiene el detalle de las promesas legislativas hechas durante las campañas de los gobiernos. El objetivo es constatar el grado de avance anual en el cumplimiento de las promesas programáticas hasta completar el período por el cual la autoridad fue electa. El segundo estudio se refiere a la Cuenta Pública realizada por el o la Presidente de la República. Este informe analiza el nivel de cumplimiento de las promesas hechas en la Cuenta Pública presidencial anual. Además de seguir el avance de las promesas hechas, Del Dicho al Hecho evalúa cuánta voluntad y capacidad política de cumplir lo prometido representan las acciones legislativas relativas a los programas y discursos.

Ambos estudios buscan un acceso efectivo y amplio a la información pública, y una rendición de cuentas de calidad que refleje los compromisos de los gobiernos. Nuestros fines son generar un

espacio para que la ciudadanía pueda efectivamente ejercer su derecho a exigir la rendición de cuentas y explicaciones sobre el devenir e implementación de las promesas realizadas además de impulsar la instauración, por parte del gobierno, de un sistema institucionalizado de monitoreo del cumplimiento de sus promesas. Por consecuencia que centralice toda la información detallada relativa a éstas, los avances y las vías de acción para el logro de los objetivos, así como los cambios de rumbo y los proyectos descartados por contingencias o imprevistos. Todo esto con el fin de concretar vías claras, objetivas y transparentes de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

Metodología

Los gobiernos y representantes, al presentar candidaturas, así como a lo largo de toda su administración, elaboran y presentan a la ciudadanía agendas afines a un determinado proyecto político. Estas agendas reúnen los principales lineamientos para cada una de las carteras e involucran promesas asumidas con la ciudadanía. Del Dicho al Hecho nace de la necesidad de elaborar un estudio de cumplimiento de las promesas que realiza el o la Presidente/a de la República y de promover la fiscalización ciudadana de las instituciones públicas.

Desde un punto de vista más teórico, Del Dicho al Hecho surge en torno a la reflexión que genera las complejidades de la gobernanza en las democracias representativas; una preocupación relevante para la ciudadanía y las autoridades. En ese sentido, la tensión entre las expectativas y su satisfacción son elementos clave en el análisis.

La justificación práctica de este estudio está centrada en dos aspectos: por una parte, otorga a la ciudadanía mayor acceso a la información para evaluar la gestión de las autoridades y representantes, contribuyendo de esta forma al ideal de mandato popular y a la horizontalidad entre ciudadanía y autoridad. Por otra parte, Del Dicho al Hecho le propone a la autoridad una manera de realizar una rendición de cuentas de calidad, que cumpla con los ideales democrático y no se quede en meros mecanismos de marketing, sino que avance a una herramienta de efectiva participación ciudadana.

Del Dicho al Hecho combina diferentes niveles de análisis y entrega resultados numéricos de fácil interpretación, consistentes y que reflejan con precisión la realidad. Para ello, utiliza la información disponible en distintas fuentes de datos públicos, desde el Programa de Gobierno o los Discursos Presidenciales de Cuenta Pública, hasta los datos provistos por los sitios web de la Cámara de Diputados y el Senado. En base a lo anterior construye un indicador que además puede ser replicable en otros contextos.

El objetivo general de esta investigación es determinar el cumplimiento de los compromisos en materia legislativa planteados por el Ejecutivo. Los objetivos específicos son:

1. Determinar las promesas de carácter legislativo y sus respectivas áreas en el programa de gobierno o en la Cuenta Pública presidencial.
2. Visibilizar por áreas el nivel de avance de los compromisos de la autoridad.

3. Describir las prioridades establecidas en los discursos de la autoridad.
4. Determinar el avance anual del cumplimiento de los compromisos.

Del Dicho al Hecho analiza el cumplimiento en el ejercicio legislativo (es decir, analiza la presentación y los contenidos de proyectos de ley), el que por su naturaleza es más transparente, accesible e incluye vías democráticas de discusión. En este sentido, Del Dicho al Hecho es una herramienta de medición que, en base a las promesas legislativas de los gobiernos, entrega una aproximación verificable de los avances efectuados por una determinada administración en función de los compromisos susceptibles de cumplir mediante proyectos de ley.

La investigación se compone del análisis de cumplimiento, que vincula la identificación de las promesas, la búsqueda y comparación de proyectos de ley con las respectivas promesas, y del cálculo de cumplimiento total y por áreas del discurso. En la siguiente sección describimos el estudio en detalle.

Análisis de Cumplimiento

a) Identificación de las Promesas

A la hora de analizar un Programa de Gobierno o un discurso de rendición de cuentas, podemos considerar dos tipos de agendas. Es decir, dos tipos de propuestas de trabajo a presentar a la ciudadanía y a la comunidad política.¹ La primera, denominada *sistémica*, reúne todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública, y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. El segundo tipo de propuestas se denomina *institucional*, y representa el conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones.

Dentro de la primera agenda se presentan comúnmente declaraciones de valor a gran escala que involucran un objetivo general o un estado futuro deseado, pero que no definen objetivos específicos, cifras a alcanzar o acciones que se llevarán a cabo para alcanzarlos. Por lo tanto, representa un elemento difuso para el análisis. En cambio, el segundo tipo de agenda define objetivos concretos a lograr, y las herramientas o vías que posee la administración para llevarlos a cabo son los proyectos de ley y los actos administrativos.

Para saber cuáles son las materias reguladas por ley, debe considerarse todas aquellas consagradas en el artículo 63° y demás disposiciones de la Constitución Política de la República². A su vez, todas las promesas que no apuntan a regular una materia de carácter general y obligatorio, consideradas como base del ordenamiento jurídico, pueden llevarse a cabo mediante el desarrollo de actos administrativos, los cuales son generalmente acotados a materias específicas y focalizadas en un público objetivo concreto. Los actos administrativos representan decisiones formales realizadas en el

¹ Esta distinción la tomamos de los investigadores Cobb y Elder (1986).

² Ver más en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

ejercicio de una potestad pública, y que se encuentran estipuladas en la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado³, y a través de la Ley 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos.⁴

Es así como siguiendo los elementos anteriores, y luego de la revisión de todo el Programa de Gobierno o discurso de Cuenta Pública, son enlistadas únicamente aquellas promesas vinculadas a proyectos de ley para su análisis. Mientras que todas las demás promesas, susceptibles a ser cumplidas por medio de actos administrativos, **no son evaluadas en este estudio** por los siguientes motivos:

- 1 Pese a que se pueden encontrar publicados en los sitios de transparencia de los servicios públicos, existe un alto grado de dispersión del contenido.
- 2 Es necesario saber qué órgano de la administración del Estado es el encargado de dictar el acto, a qué nivel se dictó, y si corresponde a un acto terminal o a uno que compone junto con otras normas un plan o programa mayor. Además, dentro de un mismo plan o programa se pueden dictar distintos actos administrativos en tiempos distintos.
- 3 Una última opción de hacer seguimiento a algunos actos administrativos, es encontrarlos en el Diario Oficial, sin embargo, no todos contemplan este trámite de publicidad, y junto con ello, esta vía tampoco representa la más adecuada para hacer una correcta rendición de cuentas por parte del Ejecutivo.
- 4 Como categoría, los actos administrativos no son necesariamente permanentes en el tiempo, por lo que analizar proyectos de ley (que sí lo son) permite enfocarse en aquellas acciones con real voluntad de generar cambios a largo plazo.

Por ello es que para la consistencia metodológica de este estudio, el enfoque está puesto sólo en aquellas promesas que son cumplidas a través de un proyecto de ley, y por lo mismo, este estudio analiza el cumplimiento legislativo del gobierno y no su cumplimiento general o global.

Analizar sólo los proyectos de ley permite tener una unidad de análisis fácilmente identificable en un universo acotado de información, la que, en este caso, sólo circula por el Congreso de la República, y a la que tenemos acceso a través del servicio web proporcionado por los departamentos de informática de la Cámara de Diputados y del Senado a la Fundación Ciudadano Inteligente.

Ahora bien, considerar en el estudio sólo a los proyectos de ley implica un riesgo metodológico, pues la medición pudiera ser un indicador de eficiencia del Legislativo más que del Ejecutivo, autoridad bajo análisis en este estudio. Al respecto, dos precisiones que sugieren la conveniencia de utilizar los proyectos de ley como unidad de análisis observando el rol legislativo del Ejecutivo.

En primer lugar, el estudio sólo considera proyectos de ley que han sido elaborados por la autoridad en estudio (mensajes presidenciales y no mociones parlamentarias), o bien proyectos de ley a los que el Ejecutivo les haya puesto urgencia o realizado indicaciones. Es decir, sólo aquellos proyectos de ley en los que el Ejecutivo ha intervenido de alguna forma.

³ Ver más en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&idParte=0&idVersion=2000-06-22>

⁴ Ver más en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676&buscar=19880>

En segundo lugar, existe abundante evidencia empírica que señala la importancia de los poderes ejecutivos en el Congreso en América Latina. Algunos estudios, como el realizado por Saiegh (2010), consideran a Chile como la democracia en la que el Ejecutivo tiene mayor influencia en los poderes legislativos. En un sistema hiper-presidencial como el chileno, el gobierno de turno tiene un fuerte control de la agenda legislativa.

b) Clasificación de las promesas por área

Para clasificar las promesas de forma exhaustiva, generamos las siguientes áreas, que nos permiten agrupar los principales ámbitos de acción de un gobierno:

N°	Área	N°	Área
1	Agricultura	13	Infancia y Juventud
2	Ciencia y Tecnología	14	Justicia y Derechos Humanos
3	Cultura	15	Medio Ambiente
4	Defensa	16	Minería
5	Democracia	17	Obras Públicas
6	Deporte	18	Pueblos Indígenas
7	Desarrollo Social	19	Salud
8	Economía y Comercio	20	Seguridad Ciudadana
9	Educación	21	Trabajo y Previsión Social
10	Energía	22	Transporte y Telecomunicaciones
11	Equidad de Género	23	Vivienda y Urbanismo
12	Estado		

Las promesas legislativas extraídas del Programa de Gobierno y de los discursos de Cuenta Pública fueron organizadas según estas áreas dependiendo del problema que pretenden abordar. El criterio para definir estas áreas fue su aparición y repetición a lo largo de las distintas ediciones que se han desarrollado del estudio, en las cuales presta atención a la línea discursiva que el Ejecutivo ha tenido en los distintos casos. También tuvimos en cuenta la orgánica del Ejecutivo representada por sus ministerios y subsecretarías (aunque la clasificación no corresponde precisamente a estas divisiones).

Cabe destacar que muchas veces las promesas no necesariamente se incluyen en el área del programa o discurso donde se mencionó, puesto que se pueden presentar dentro de un contexto determinado, pero hacen referencia a otras materias en su eje central. Al mismo tiempo, puede ocurrir que una promesa aborde más de un área en su eje central, y en esos casos la promesa se deja en el área que mejor la defina.

c) Búsqueda de Proyectos de Ley

La revisión de proyectos de ley se hace por medio de las páginas web de la Cámara de Diputados⁵ y

⁵ Ver más en: <https://www.camara.cl/>

el Senado⁶, a través de las cuales es posible realizar consultas por número de boletín asociado a un proyecto de ley, búsquedas especializadas mediante palabra clave o descargar en formato Excel todos los proyectos de ley iniciados dentro de un periodo determinado. Los sitios de la Cámara de Diputados y del Senado posibilitan realizar un seguimiento exhaustivo de los movimientos y trámites legislativos de un proyecto de ley.

Luego de la búsqueda de proyectos enviados al Congreso durante el período correspondiente al estudio, estos son separados en función a su origen: si fueron iniciados por mensaje presidencial o por moción parlamentaria. Para el análisis son considerados exclusivamente los primeros, puesto que muestran un interés o un compromiso por parte del Ejecutivo de cumplir con sus propuestas. No obstante, en el caso que exista un proyecto de ley iniciado por moción, y que atienda a una promesa, es considerado en el análisis si el Ejecutivo le otorga urgencias o le hace indicaciones.

d) Análisis de Promesas

El análisis de las promesas se lleva a cabo a través de la medición del “Estado de Avance”, que es un indicador porcentual de 0 a 100, y que representa el nivel de avance en la tramitación legislativa que ha tenido el proyecto de ley que tiene por objeto satisfacer una promesa presidencial al momento de realizar este informe.

1) Estado de Avance

Hace referencia al estado de la tramitación de un determinado proyecto de ley.

Avance				
- Sin Proyecto - Retirado - Rechazado	- 1° Trámite - Veto - Insistencia	- 2° Trámite - 3° Trámite - Comisión Mixta	- Tribunal Constitucional - Aprobación Presidencial	- Promulgado
0	0.4	0.7	0.9	1

Cuando no existe ningún proyecto de ley asociado a la promesa, el proyecto fue rechazado o retirado, al nivel de avance se le asigna un valor de 0 por ciento. Si, por el contrario, el proyecto se encuentra promulgado, el avance es de 100 por ciento.

Los proyectos que se encuentran en fase de tramitación tienen una puntuación en función del trámite en el que se encuentran. A los proyectos que están en primer trámite constitucional se les asigna el valor de 40 por ciento. Este puntaje se iguala a aquellos proyectos que han sido totalmente vetados o en los cuales el Presidente de la República haya utilizado el mecanismo de la insistencia, dado que deberán nuevamente ser revisados en la Cámara de Origen.

Para los que están en segundo, tercer trámite constitucional o Comisión Mixta, el valor es de 70 por

⁶ Ver más en: <http://senado.cl/>

ciento. Cabe destacar que la razón por la cual se igualan estos trámites es debido a que el tercer trámite y la Comisión Mixta son instancias eventuales, por la que no pasan todos los proyectos de ley.

Por último, si el proyecto se encuentra en una instancia adicional, como evaluaciones por parte del Tribunal Constitucional o en Oficio de Ley al Ejecutivo a la espera de promulgación, se les asigna un 90 por ciento.

Este indicador permite medir el avance que el proyecto de ley ha tenido en su tramitación en el Congreso para el cumplimiento de la promesa presidencial. La razón de la mayor ponderación del primer trámite constitucional es que considera el ingreso del proyecto como una intención concreta del Ejecutivo de que tal mensaje sea discutido y posteriormente promulgado. Además, refleja y reconoce de mejor manera el esfuerzo prelegislativo que implica para el gobierno la presentación de un proyecto de ley. En cambio, en los segundo y tercer trámites constitucionales, la evolución del proyecto depende en mayor medida del Congreso, por lo que su ponderación relativa es menor.

e) Determinación de Total de Avance

Previo a realizar el promedio general del estudio, en los casos en que una misma promesa tiene asociado más de un proyecto de ley, se procede a realizar un promedio simple del indicador asignado a cada proyecto relacionado con la promesa, para determinar el avance total de la misma. Esto nos permite evaluar el avance de cada promesa y no sobreestimar aquellas que para su cumplimiento necesitan más de un proyecto de ley.

Definidos los valores correspondientes para cada promesa, se procede a sacar un promedio simple para obtener el total de avance de todas las promesas. La misma operación se hace a propósito de las promesas de cada una de las áreas para sacar dichos datos respecto de las mismas.

Bibliografía

Cobb y Elder (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown, Boston.

Saiegh (2010). *Active players or rubber-stamps? An Evaluation of the policymaking role of Latin American Legislature's*, en C. Scartanscini, E. Stein y M. Tomassi (eds), *How democracy works: political institutions, actors and arenas in Latin America policymaking*, Washington DC.