

Del Dicho al Hecho

¿Cuánto hay de trecho?

Evaluación de Cumplimiento de Promesas
en Materia Legislativa

Introducción

El fortalecimiento de la democracia y la reducción de la desigualdad en América Latina a través de la transparencia y la participación ciudadana, representa la misión de la Fundación Ciudadanía Inteligente, llevada a cabo por medio del uso innovador de las tecnologías de información. Para ello, la fiscalización del desempeño de la autoridad pública por vía de la investigación, el análisis de datos, la comunicación y el desarrollo de una variedad de herramientas web disponibles en <https://ciudadaniai.org/> representan los principales medios para lograr este objetivo.

Conscientes de las dificultades que tiene la ciudadanía (como individuos u organizaciones) de ejercer su derecho a exigir rendición de cuentas, las herramientas desarrolladas por Ciudadanía Inteligente pretenden empoderar a la ciudadanía desde sus particulares esferas de interés y contribuir a la reducción de las brechas de información que hoy dificultan

una fiscalización efectiva. Además, se busca transmitir la conciencia ciudadana del derecho a exigir dicha rendición de cuentas a las autoridades y representantes a todo nivel. Por otro lado, se pretende marcar un estándar en la forma y tiempo en que la autoridad debe poner a disposición de la ciudadanía la información pertinente a propósito de una rendición de cuentas de su labor, esto es, que se debe entregar de forma oportuna, con información relevante y actualizada, de forma comprensible, centralizada y amigable.

En este contexto y con dichos objetivos, Del Dicho al Hecho es un análisis detallado de las promesas legislativas establecidas por un gobierno y una revisión del cumplimiento de éstas. A su vez, este trabajo se divide en tres informes: Programa de Gobierno, 2 de junio (ex 21 de Mayo) y Cierre de Gobierno. En marzo de cada año, se realiza la versión Programa de Gobierno, el cual contiene el detalle de las promesas legislativas estipuladas durante las campañas, y su objetivo es constatar el grado de avance anual hasta completar el período por el cual fue electo. La edición 2 de Junio, en tanto, es el informe que analiza el nivel de cumplimiento de las promesas señaladas en el mensaje presidencial, y su objetivo, además de revisar el cumplimiento del último discurso luego de un año de gestión, es también revisar, conforme pasa el tiempo, el nivel de cumplimiento de los discursos anteriores a 2, 3 y 4 años de haber sido pronunciados. Por último, la versión Cierre de Gobierno, incluye una revisión global de los 4 discursos y del Programa de Gobierno una vez terminada la gestión, y aporta un balance final de cumplimiento para cada período presidencial.

Para el año 2020, se añadió una nueva sección del estudio sobre anuncios hechos por el gobierno en el marco de las movilizaciones sociales que partieron en octubre de 2019, para analizar con la misma metodología el estado de avance de las medidas legislativas anunciadas por el gobierno al respecto.

Ambas líneas de trabajo se enmarcan en un proyecto que se erige en un

mayor acceso a la información pública, y en una rendición de cuentas de calidad que refleje los compromisos de los gobiernos. Nuestro fin último es generar la conciencia ciudadana de su derecho a exigir rendición de cuentas y explicaciones por el devenir e implementación de las promesas realizadas por las autoridades y representantes, además de impulsar la instauración por parte del gobierno de un sistema institucionalizado de monitoreo del cumplimiento, que centralice toda la información detallada relativa a las promesas, los avances y las vías de acción para el logro de los objetivos, así como también los cambios de rumbos y los proyectos descartados por contingencias o imprevistos, para así concretar una vía clara, objetiva y transparente de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

Metodología

Los Gobiernos al presentar sus candidaturas, iniciar sus mandatos, y a lo largo de toda su administración, desarrollan agendas afines a un determinado proyecto político que reúne los principales lineamientos para cada una de las carteras, y que conjuntamente involucran diversas promesas asumidas para con la ciudadanía. Es así como Del Dicho al Hecho nace de la necesidad de elaborar un estudio de cumplimiento de las promesas que realiza la Presidencia de la República, como una fiscalización ciudadana de sus instituciones públicas.

Desde el punto de vista teórico, Del Dicho al Hecho surge en torno a la reflexión referida a las dificultades de gobernar en las democracias representativas, tanto como preocupación de las autoridades como de la ciudadanía. En ese sentido, la tensión entre las expectativas y su satisfacción, son elementos clave en el análisis, y es así como Del Dicho al Hecho encuentra su justificación teórica en la reflexión que propone desde la mirada de la Ciencia Política y de la Sociología, contribuyendo con datos y análisis a este fenómeno.

La justificación práctica de este estudio, en tanto, está centrada en dos aspectos: Por una parte, otorga a la ciudadanía mayor acceso a la información pública para evaluar la gestión, 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 rendición de cuentas de calidad, que cumpla con el ideal democrático y no sólo se quede en una herramienta de marketing, sino que avance a una herramienta de participación ciudadana.

Finalmente, desde el punto de vista metodológico, Del Dicho al Hecho combina diferentes niveles de análisis - desde el Análisis de Contenido

hasta el estudio de Proyectos de Ley - y entrega resultados numéricos de fácil interpretación, consistente y que refleja con cierta 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 cada 21 de mayo, hasta la fuente de datos provista por el web service de la Cámara de Diputados y el Senado, y presenta la construcción de 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 planteadas por el Ejecutivo. Al mismo tiempo, los objetivos específicos son:

1. Determinar las promesas de carácter legislativo y sus respectivas áreas en el programa de gobierno o 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.

Es así como el presente estudio entrega un análisis de cumplimiento a partir del ejercicio legislativo, que por la naturaleza de su procedimiento, es más transparente, accesible e incluye vías democráticas de discusión. Es decir, Del Dicho al Hecho es una herramienta de medición que, en base a las promesas legislativas del Gobierno, 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, búsqueda y comparación de proyectos de ley con las respectivas promesas, y finalmente el cálculo de cumplimiento

total y por áreas del discurso, la cuales serán descritas en mayor profundidad a continuación.

Análisis de Cumplimiento

a) Identificación de las Promesas

La primera etapa del estudio, consiste en el análisis del discurso y la extracción de las promesas. Para ello se considera en primera instancia la existencia de dos tipos de agendas que determinan la configuración del discurso: la *sistémica*, la cual 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; y la *institucional*, que representa el conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones (Cobb y Elder, 1986).

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 tanto representa un elemento difuso para el análisis. Mientras que la segunda, 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 República¹. 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, por último, representan decisiones formales realizadas en el ejercicio de una potestad pública, y

¹ Ver más en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

que se encuentran estipuladas en la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado², y a través de la Ley 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos.³

Es así como, siguiendo los elementos anteriores y luego de la revisión de todo el discurso, 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 diseminación 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.

Por ello es que para la consistencia metodológica de este estudio, el enfoque está puesto sólo en aquellas promesas que deben necesariamente cumplirse por medio de un proyecto de ley, y por lo mismo, este estudio analiza el cumplimiento legislativo del gobierno y no

² Ver más en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&idParte=0&idVersion=2000-06-22>

³ Ver más en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676&buscar=19880>

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 web service proporcionado por los departamentos de informática de la Cámara de Diputados y del Senado a la Fundación Ciudadanía 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 Poder Legislativo más que del Poder Ejecutivo, autoridad bajo análisis en este estudio. Tenemos tres argumentos para refutar esta insinuación y sugerir la conveniencia de utilizar los proyectos de ley como unidad de análisis observando el rol legislativo del poder ejecutivo.

En primer lugar, el estudio sólo considera proyectos de ley que han sido elaborados por la autoridad en estudio, o bien a los que les haya puesto urgencia o realizado indicaciones. Es decir, sólo aquellos proyectos de ley en los que el Ejecutivo ha intervenido de una u otra forma.

En segundo lugar, existe abundante evidencia empírica que señala la importancia de los poderes ejecutivos en el Congreso en América Latina. Dos estudios (García 2008 y Saiegh 2010), incluso, consideran a Chile como la democracia en la que el Poder Ejecutivo tiene mayor influencia en los poderes legislativos. La reflexión al respecto ha llevado a los investigadores a preguntarse si los congresos son un simple apéndice de los poderes ejecutivos, o, como ha señalado la crítica política en Chile, si los poderes legislativos son un simple buzón del Ejecutivo. 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

Los lineamientos programáticos de cada administración, que determinan los temas prioritarios de una agenda, pueden sufrir modificaciones como consecuencia de contingencias inesperadas, movilización social o ventanas políticas que posicionan nuevos temas en la agenda pública y reducen la importancia de otros. Dada la amplia variabilidad que puede existir en torno a las temáticas contenidas en un discurso de un año a otro, o de un mandato a otro, las áreas potencialmente abordables fueron sistematizadas de la siguiente forma:

- | | |
|----------------------------------|---|
| 01 - Agricultura | 14 - Infancia y Juventud |
| 02 - Bienes Nacionales | 15 - Justicia y Derechos Humanos |
| 03 - Ciencia y Tecnología | 16 - Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| 04 - Cultura y Patrimonio | 17 - Minería |
| 05 - Defensa | 18 - Obras Públicas |
| 06 - Democracia | 19 - Pueblos Originarios |
| 07 - Deporte | 20 - Relaciones Internacionales |
| 08 - Desarrollo Social | 21 - Salud |
| 09 - Economía | 22 - Seguridad |
| 10 - Educación | 23 - Trabajo |
| 11 - Energía | 24 - Transporte y Telecomunicaciones |
| 12 - Equidad de Género | 25 - Vivienda y Urbanismo |
| 13 - Estado | |

Las promesas legislativas extraídas del Programa de Gobierno y de los Discursos de 21 de Mayo 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 se ha prestado atención a la línea discursiva que el Ejecutivo ha tenido en los distintos casos. Además, se tuvo en cuenta la orgánica del Ejecutivo representada por sus ministerios y subsecretarías. Sin embargo, las áreas de análisis y la distribución de las distintas promesas legislativas entre las mismas no obedece estrictamente a este último criterio, dado que el objetivo de la división por áreas es la mejor y más fácil comprensión por parte de la ciudadanía del avance en el cumplimiento de las promesas que puedan ser de su interés, no describir las competencias de los distintos órganos de la Administración del Estado. Cabe destacar que muchas veces las promesas no necesariamente se incluyen al área del discurso en donde se mencionó, puesto que se puede presentar dentro de un contexto determinado, pero hacer 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 los proyectos de ley se hace por medio de un del web service del Congreso Nacional (sitios del Senado y la Cámara de Diputados), que permiten un sistema de consulta por boletín, y también un completo seguimiento de los movimientos legislativos en un período de tiempo.

Posteriormente los proyectos obtenidos son separados en función de 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

En este Informe presentaremos 2 indicadores, primero, el “Estado de Avance”, que es un indicador porcentual de 0% a 100% que representa en el nivel de avance en la tramitación legislativa que ha tenido el proyecto de ley que tiene por objeto satisfacer la promesa presidencial al momento de realizar este informe.

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%, mientras que si el proyecto se encuentra promulgado es de 100%.

A su vez, los proyectos que se encuentran en fase de tramitación, tienen una puntuación en función del trámite en el que se encuentran. De esta forma los proyectos que están en primer trámite constitucional se les asigna el valor de 40%. 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%. Cabe destacar además 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 90%.

De haber dos proyectos de ley vinculados al cumplimiento de una promesa, y estos tienen distintos niveles de avance, se calcula un promedio simple entre el porcentaje de ambos.

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 concreta intención 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 Trámite Constitucional la evolución del proyecto depende en mayor medida del Congreso.

e) Determinación de Total de Avance:

Definidos el avance para cada promesa se procede a sacar un promedio simple para obtener el total de avance. La misma operación se hace a propósito de las promesas de cada una de las áreas.

Los resultados de estos cálculos luego son traspasados automáticamente desde la base de datos al sitio web deldichoalhecho.cl.

Análisis 2020 de anuncios relativos a movilizaciones sociales

De forma extraordinaria, en su edición de marzo 2020 Del Dicho al Hecho contempla una medición del avance de los anuncios legislativos hechos en relación a las movilizaciones, partiendo en octubre de 2019 y hasta la fecha de finalización de la medición del estudio (6 de marzo de 2020).

La metodología aplicada respecto a determinar porcentajes de avance es la misma que para el estudio de programa de gobierno y cuenta pública presidencial. Sin embargo, se cambia la fuente desde la cual se extraen los distintos anuncios. Para este análisis, se consideraron:

- Todas las cadenas nacionales, discursos y declaraciones emitidas por el Presidente en actividades oficiales de prensa que mencionan, directa o indirectamente, la situación de movilizaciones en Chile, disponibles en prensa.presidencia.cl.
- Declaraciones y anuncios oficiales de ministras y ministros del gabinete, disponibles en los sitios oficiales de los ministerios respectivos y medios de comunicación, en los que también hacen referencia directa o indirecta a las movilizaciones.

Estos anuncios luego fueron comparados con los proyectos que el Ejecutivo envió al Congreso en el plazo señalado, y también con aquellas mociones a los que les dio indicaciones o urgencias. De estar contenida la promesa en alguno de los proyectos de ley, se procedió a calificarla de la misma forma que en el estudio original y a incluirla en los porcentajes de

avance. De no haberse enviado proyectos asociados a un anuncio, se contabiliza como 0% de avance.

Para esta medición se decidió usar la palabra anuncio, y no promesa, dado que estos compromisos tienen un carácter distinto que aquellos hechos en el programa de gobierno y en la cuenta pública anual. Si bien ambos son declaraciones del poder ejecutivo que lo comprometen con la ciudadanía a hacer todo lo que esté en su poder para conseguirlos, en el caso de estas contingencias las autoridades no hacen estos compromisos a largo plazo, sino que como medidas concretas y de trámite expedito para ayudar a superar una situación política en particular, por lo que nos pareció necesario establecer esta diferencia.