

METODOLOGÍA DE MEDICIÓN Y SEGUIMIENTO DE “OBSERVATORIO DE PROBIDAD”

Contexto

A raíz de una serie de situaciones irregulares, la Presidenta Michelle Bachelet creó en marzo de este año el *Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción*, con el mandato de “proponer un nuevo marco normativo, que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos de integridad y transparencia en sus aspectos legales y administrativos para lograr el eficaz control del tráfico de influencias, la prevención de la corrupción y de los conflictos de interés en los ámbitos de los negocios, la política y el servicio público, así como en la relación entre éstos”, presidida por Eduardo Engel, Presidente de Espacio Público, junto a otros 15 expertos de diferentes áreas.

Luego de 45 días de trabajo, el 24 de abril de 2015, el Consejo entregó un informe con un conjunto de más de 200 medidas agrupadas en 21 áreas temáticas¹, de carácter legal y administrativo, que pretenden ser una hoja de ruta en la materia tanto para el Gobierno como para otros organismos públicos como Municipios, Congreso, etc. Hasta la fecha, se han ingresado 18 iniciativas legislativas al Congreso y el Gobierno y los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso, se comprometieron a aprobar 6 de estas medidas este año y 6 el primer trimestre del 2016.

Dada la cantidad de propuestas en las diversas áreas que realizó el Consejo Asesor, es fundamental que exista un monitoreo de la sociedad civil del avance de los proyectos u otras medidas que implementen estas propuestas, así como de su contenido, con el objeto de que éstas se materialicen en hechos concretos que efectivamente cumplan con las finalidades normativas y prácticas que se plantearon.

En este contexto, Espacio Público y la Fundación Ciudadano Inteligente ponen a disposición de la ciudadanía un “Observatorio Anticorrupción” cuyo objetivo es realizar un monitoreo constante de las medidas que los tomadores de decisión están llevando a cabo para concretar las propuestas contenidas en dicho informe. De este modo, se pone a disposición del escrutinio público, tanto de la ciudadanía como de los medios de comunicación, las medidas que se realizan o no por parte del Gobierno en sus distintos niveles, el poder legislativo y otras entidades del sector público. Para esto se presenta una metodología que permite el seguimiento activo del estado tanto de los actos legislativos y administrativos en materia de probidad y transparencia, así como de la evaluación de su contenido, de un modo sencillo, para facilitar la comprensión y conocimiento de esta agenda.

Metodología

Se dará seguimiento a 236 propuestas englobadas en dos categorías -medidas administrativas y proyectos de ley, en 5 áreas y 21 temas, como se explicita en la tabla 1. Se presenta la metodología a través de la cual se mide tanto el avance legislativo de los

¹Los cinco capítulos que agrupan las áreas temáticas en los que se enmarcan las medidas propuestas por el Consejo son: prevención de la corrupción; regulación de conflictos de interés; financiamiento de la política; confianza en los mercados; e integridad, ética y derechos ciudadanos.

proyectos de ley como el de las medidas administrativas. Asimismo, se explica cómo se mide su consistencia respecto a lo planteado por el Consejo Asesor.

La información se basa en una revisión de los proyectos de ley asociados de los sitios web de la Cámara de Diputados² y del Senado³, así como de las medidas administrativas adoptadas por el Gobierno u otros órganos, que se encuentren a disposición del público⁴. Esta medición se irá actualizando semanalmente de acuerdo a los avances que haya de las distintas propuestas.

Tabla 1. Áreas y sub-áreas propuestas Consejo Asesor Presidencial

Prevenición de la corrupción	Regulación de conflictos de interés	Financiamiento de la política para fortalecer la democracia	Confianza en los mercados	Integridad, ética y derechos ciudadanos
Probidad y fortalecimiento de municipios	Puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores público y privado	Democracia interna y financiamiento de partidos políticos	Atribuciones para una fiscalización eficaz de los mercados	Formación cívica y ética
Reforma del sistema de alta dirección pública	Declaraciones de patrimonio e intereses	Regulación de campañas electorales	Revisión del Gobierno de los entes fiscalizadores	Creación de la oficina de la defensoría ciudadana
Reforma del sistema de compras públicas, concesiones y gastos en defensa	Fideicomiso ciego y fideicomiso diversificado	Fiscalización de la política y su financiamiento	Refuerzo de los gobiernos corporativos de las empresas	Creación de sistema de integridad para el sector público y privado
Persecución y sanción penal de la corrupción	Lobby y gestión de intereses			
Transparencia y acceso a la información pública				
Responsabilidad penal de las personas jurídicas				
Prevenición de la corrupción en la planificación territorial				
Creación de un servicio de evaluación de las políticas públicas				

Medición del avance

Proyectos de ley

En lo relativo al avance, adaptamos las categorías utilizadas en el estudio *Del dicho al hecho*⁵ realizado por la Fundación Ciudadano Inteligente, donde se entrega un porcentaje de concreción en relación a la etapa del proceso legislativo en que se encuentre el proyecto en cuestión, puntuación que se presenta en la tabla 1, a la cual se le agrega una bonificación de 10% en las categorías I y II en el caso de que el Ejecutivo le haya puesto alguna urgencia (del tipo que sea) en su tramitación en el momento en que se realiza la medición.

² https://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx

³ <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>

⁴ Ver, por ejemplo, <http://www.agendadeprobidad.gob.cl/>.

⁵ <http://deldichoalhecho.cl/>

Tabla 2. Avance Proceso Legislativo

O	I	II	III	IV
- Sin Proyecto - Retirado - Rechazado	- 1° Trámite - Veto - Insistencia	- 2° Trámite - 3° Trámite - Comisión Mixta	- Tribunal Constitucional - Aprobación Presidencial	- Promulgado
0	33%	66%	90%	100%

Por ejemplo, se ingresa el proyecto de ley sobre dedicación exclusiva de la labor parlamentaria, el cual para efectos de nuestro ejemplo, se encuentra en el 1° trámite legislativo y, a su vez, cuenta con urgencia simple; bajo estas condiciones el avance del proyecto se consideraría en un 43%, dado que por estar en primer trámite legislativo obtiene una puntuación de 33% y sumada la urgencia se le agrega un 10% de bonificación.

En caso que una determinada propuesta no esté contenida en ningún proyecto de ley, a pesar que existan proyectos en la materia, se establece que el porcentaje de avance es igual a 0%, por no estar en discusión al momento de la revisión.

Cuando una misma propuesta tiene asociado más de un proyecto de ley se toma un promedio simple del porcentaje de avance de éstos.

Por último, se entenderán incorporadas las propuestas en los casos de los proyectos de ley cuando estos proyectos sean ingresados o cuando las indicaciones parlamentarias o del Ejecutivo, sean aprobadas por la Comisión o Sala respectiva.

Medidas administrativas:

El procedimiento administrativo, de acuerdo a la ley 19.880⁶ cuenta con tres etapas las cuales son la iniciación⁷, instrucción⁸ y finalización⁹. Cada una cuenta con distintas características dependiendo del tipo de acto administrativo, los que pueden ser Decretos supremos, resoluciones, dictámenes, declaraciones de juicio o actos de constancia o conocimiento que realicen órganos de la administración. Asimismo, hay otro tipo de medidas, como planes, programas y políticas, que pueden o no concretarse a través de un acto administrativo. Todas estas se engloban en el área de medidas administrativas.

Considerando la gran complejidad y diversidad de los instrumentos administrativos a través de los cuales se puede implementar una determinada propuesta del Consejo Asesor Anticorrupción –por ejemplo, “curso de probidad realizado por la Contraloría General de la República” o “precisar los planes reguladores en función de nuevas tecnologías y actualizar los mapas oficiales, partiendo por las grandes ciudades”-, es necesario simplificar y estandarizar el proceso de desarrollo de dichas medidas. En la

⁶ Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado.

⁷ Párrafo 2° Desde el artículo 28 al artículo 33.

⁸ Párrafo 3° Desde el artículo 34 al artículo 39.

⁹ Párrafo 4° Desde el artículo 40 al artículo 44.

tabla 3 se presentan las 4 categorías de avance utilizadas, cada una de las cuales está asociada a características de los documentos que respaldan la medida administrativa en cuestión y su publicidad y accesibilidad.

Tabla 3. Avance de medidas administrativas en base a verificación.

Verificación	Porcentaje de avance	Descripción
Sin verificación	0%	No están disponibles o existen documentos que respalden el acto o medida correspondiente
Verificación parcial	33%	Existe algún documento que verifica el inicio del proceso de adopción de la medida, como borradores, solicitud de información a otros organismos, etc.
Verificación sin efectos	66%	Existe algún documento que verifica el avance de la medida, pero aún no produce efectos jurídicos. Ej: el decreto está elaborado pero en proceso de toma de razón, la circular está dictada pero aún no entra en vigencia, etc.
Verificación total	100%	Consta la existencia del documento y éste ya produce efectos jurídicos.

Cuando una misma propuesta tiene asociado más de una medida administrativa o proyecto de ley se toma un promedio simple del porcentaje de avance de éstos.

A continuación se presentan dos ejemplos donde para ilustrarla forma en que funciona la medición de avance y verificación de, primero el *Plan gradual de capacitación y profesionalización del personal y seleccionar profesionales en unidades clave con asesoría de la ADP*, en la tabla 4 y, segundo, la propuesta relativa a *Revisar las recomendaciones entregadas por la OCDE para fortalecer la aplicación de la Ley 20.393*, en la tabla 5.

Ejemplos concretos:

Tabla 4. Plan gradual de capacitación y profesionalización del personal y seleccionar profesionales en unidades clave con asesoría de la ADP:

Verificación	Porcentaje de avance	Descripción
Sin verificación	0%	No hay existencia de documentos que respalden el plan.
Verificación parcial	33%	Existe un borrador del plan sometido a consulta pública
Verificación sin efectos	66%	Existe una propuesta del plan, ya sometido a consulta pública, que debe ser aprobado por el Ministro de Hacienda
Verificación total	100%	El plan ya fue aprobado por el Ministro de Hacienda y entrará en vigencia el año 2016

Tabla 5 Revisar las recomendaciones entregadas por la OCDE para fortalecer la aplicación de la Ley 20.393.

Verificación	Porcentaje de avance	Descripción
Sin verificación	0%	No hay existencia de documentos que respalden esta medida.
Verificación parcial	33%	Gobierno solicitó a la OCDE apoyo para revisar la sanción de estos delitos, pero no se ha hecho aún el estudio
Verificación sin efectos	66%	Existe una propuesta de la OCDE sobre esta revisión
Verificación total	100%	Gobierno publica su estudio sobre las recomendaciones de la OCDE que implementará

Análisis del contenido

El contenido se evaluará en base la revisión acabada de los proyectos de ley y medidas administrativas, determinando si el contenido de los mismos apunta en la dirección normativa y práctica para cumplir con el objetivo de la propuesta del Consejo Asesor en la materia. Para esto se establecen las categorías que se muestran en la tabla 6.

Tabla 6 Evaluación del contenido

En qué medida el proyecto o acto cumple con el/los objetivo/s de la propuesta	Nota de calidad ¹⁰	Evaluación de la medida
Marginalmente	1	No se conocen iniciativas presentadas o aprobadas en la materia o las que se han presentado no se condicen con el objetivo de la propuesta
Parcialmente (bajo)	3	Contiene elementos de la propuesta, mas no asegura un cumplimiento efectivo en términos generales
Parcialmente (alto)	5	Contiene elementos relevantes de la propuesta y apunta al sentido correcto y deseado para cumplir con el objetivo, pero aún hay perfeccionamientos posibles y deseables en este sentido
Totalmente	7	Cumple en términos generales y mayormente con el espíritu y objetivo de lo recomendado por el Consejo Asesor

Cuando una misma propuesta tiene asociado más de un proyecto de ley o medida administrativa se toma un promedio simple de la evaluación del contenido de éstos.

Agregación de datos

Una vez que cada una de las propuestas cuenta con un porcentaje de avance y una nota de calidad, se requiere agregar los datos para conocer el avance y la nota de cada una de las propuestas, temas y área, así como del informe en su conjunto.

¹⁰A las propuestas que tienen cero porcentaje de avance se les aplica nota 1.

Dentro del extenso informe hay temas que son prioritarios y más urgentes en su implementación, por lo que se estimó que no era adecuado que cada una de las propuestas en cada tema pese lo mismo o se mida de igual manera; lo mismo con cada una de los 21 temas y también con cada una de las 5 áreas. Si no se diferencia el peso relativo de cada campo, puede mostrar un avance en temas que no tienen tanto impacto en el país versus los que sí. Al mismo tiempo, sería preocupante que el avance en temas prioritarios se diluya en la perspectiva general de la evaluación y que no sea lo suficientemente valorado por la opinión pública y actores relevantes, lo que finalmente sería un desincentivo para los tomadores de decisión. Por ello, en vez de realizar un promedio simple, se optó por aplicar ponderadores para cada propuesta.

La ponderación es un ejercicio que necesita conocimientos técnicos sobre la materia que se evalúa, por lo que esta delicada tarea quedó en manos de grupos de expertos en las distintas áreas abarcadas por el informe del Consejo Asesor. Los especialistas que participaron son:

Claudio Agostini, Benito Baranda, Ignacio Briones, Axel Christensen, Rafael Collado, Luis Cordero, Rosanna Costa, Koldo Echebarría, Eduardo Engel, Alberto Etchegaray, Alejandro Ferreiro, Claudio Fuentes, María Jaraquemada, Rodrigo Jordán, Juan Pablo Luna, Ramiro Mendoza, José Andrés Murillo, Leonardo Moreno, Nicole Nehme, Rocío Noriega, Ivan Poduje, Andrea Repetto, Marcela Ríos, Eduardo Saffirio, Mario Waissbluth y José Zalaquett.

Cada experto ponderó las propuestas dentro de uno de los temas y luego se estableció un promedio entre las ponderaciones de cada uno de ellos. Luego, dentro de cada tema, se ponderó la importancia relativa de cada una, considerando el impacto que su implementación a corto y mediano plazo tendría para el país. De la misma forma, se determinaron ponderadores para las cinco áreas del informe, para con ellos determinar el avance y la nota global.

Se presenta a continuación las distintas ponderaciones (o peso relativo) de cada una de las áreas y temas:

Área	Temas	Ponderación
Prevención de la corrupción	1. Probidad y fortalecimiento de municipios	30%
	2. Reforma del sistema de Alta Dirección Pública	20%
	3. Reforma del sistema de compras públicas, concesiones y gastos en Defensa	10%
	4. Persecución y sanción penal de la corrupción	20%
	5. Transparencia y acceso a la información pública	4%
	6. Responsabilidad penal de las personas jurídicas	4%
	7. Prevención de la corrupción en la planificación territorial	10%
	8. Creación de un servicio de evaluación de las políticas públicas	2%
	Valor ponderado y total	*(22,5%) 100%
Regulación de conflictos de interés	1. Puerta giratoria, inhabilidades e incompatibilidades entre los sectores público y privado	35%
	2. Declaraciones de patrimonio e intereses	35%
	3. Fideicomiso ciego y fideicomiso diversificado	20%
	4. Lobby y gestión de intereses	10%
	Valor ponderado y total	(22,5%) 100%
Financiamiento de la política	1. Democracia interna y financiamiento de partidos políticos	33,3%
	2. Regulación de campañas electorales	33,3%
	3. Fiscalización de la política y su financiamiento	33,3%
	Valor ponderado y total	(22,5%) 100%
Confianza en los mercados	1. Atribuciones para una fiscalización eficaz de los mercados	33,3%
	2. Revisión del gobierno de los entes fiscalizadores	33,3%
	3. Refuerzo de los gobiernos corporativos de las empresas	33,3%
	Valor ponderado y total	(22,5%) 100%
Integridad, ética y derechos ciudadanos	1. Formación cívica y ética	40%
	2. Creación de la oficina de Defensoría Ciudadana	20%
	3. Creación de sistemas de integridad para el sector público y el sector privado	40%
	Valor ponderado y total	(10%) 100%

Fuente: Elaboración propia en base al informe del Consejo Presidencial contra la corrupción. *Porcentajes en () equivalen al valor ponderado total del área

Tabla 7 Ponderación por temas y áreas de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial:

Por ejemplo, en el área de Prevención de la Corrupción, el tema Probidad y Fortalecimiento de Municipios tiene un peso relativo mayor a los demás. Esto ya que dicho tema considera una gran cantidad de propuestas que abarcan distintos aspectos del funcionamiento de los gobiernos locales, tales como ingreso y promoción a la carrera funcionaria; sistema de compras públicas; medidas para prevenir la corrupción; limitación de reelección en cargos de elección popular; declaraciones de intereses y patrimonio; etc. Asimismo, los Municipios son la primera cara visible del Estado frente a la ciudadanía y

provee ciertos servicios básicos que son esenciales. Por esto, prevenir la corrupción en este sector es de gran relevancia e impacto en relación a los otros temas.

En cambio, otros temas, como Transparencia y Acceso a la Información Pública, si bien son de una alta relevancia para el país y para garantizar aún más este derecho fundamental, ya están bastante reguladas y, aunque hay avances pendientes, no son tan urgentes como otros temas, como el anterior y la fiscalización y regulación del financiamiento a la política.

La ponderación de las propuestas se muestra en la base de datos, disponible en el sitio web. La gran cantidad de datos hacen imposible presentar dichas ponderaciones en este informe metodológico.