

Mecanismo de Revisión Independiente

Revisión del Plan de Acción:
Chile 2020-2022

**Open
Government
Partnership**



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

A partir de enero de 2021, el IRM comenzó a implementar los nuevos productos que resultaron del proceso de Actualización de IRM¹. El nuevo enfoque se basa en lecciones aprendidas a partir de más de 350 evaluaciones independientes, robustas y basadas en evidencias realizadas por el IRM y de la recaudación de aportes de la comunidad de OGP. El IRM busca presentar productos simples, oportunos, útiles y orientados a resultados que contribuyan al aprendizaje y la rendición de cuentas en momentos clave del ciclo del plan de acción de OGP.

Los nuevos productos del IRM son:

1. **Recomendaciones para la cocreación:** su propósito principal es aportar lecciones aprendidas de planes de acción anteriores para contribuir a la planificación y el diseño de la cocreación. Este producto está programado para implementarse a fines de 2021, comenzando con los países que cocreen planes de acción 2022-2024.
2. **Revisión del plan de acción:** una revisión técnica rápida e independiente de las características del plan de acción y las fortalezas y desafíos que identifica el IRM para informar al proceso de implementación. Este producto está programado para implementarse a principios de 2021, comenzando con los planes de acción 2020-2022. Las revisiones del plan de acción se entregan de 3 a 4 meses después de la presentación del plan de acción a OGP.
3. **Informe de resultados:** una evaluación general de la implementación que se centra en los resultados obtenidos a partir de la implementación de los compromisos en el área de la política pública y en cómo se producen los cambios. También verifica el cumplimiento de las reglas de OGP y contribuyó a la rendición de cuentas y al aprendizaje a largo plazo. Este producto está programado para implementarse en una fase de transición a principios de 2022, comenzando con los planes de acción 2019-2021 que finalizan la implementación el 31 de agosto de 2021. El informe de resultados se entrega hasta cuatro meses después del final del ciclo de implementación.

Este producto consiste en una revisión IRM del plan de acción de Chile 2020-2022. El plan se compone de ocho compromisos en tres áreas – compromisos del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y del Poder Legislativo - que el IRM ha filtrado y agrupado en seis a efectos de esta evaluación. Esta revisión enfoca el análisis sobre la fortaleza del plan de acción para contribuir a su implementación y resultados. Para obtener datos generales de cada uno de los compromisos, consulte el Anexo 1. Para obtener detalles sobre la metodología y los indicadores utilizados por el IRM para esta Revisión del Plan de Acción, consulte la sección IV. Metodología e indicadores de IRM.

¹ Para más detalles sobre el proceso de actualización del IRM, véase:
<https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh>.

Tabla de contenidos

Sección I: Resumen del plan de acción 2020-2022	3
Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Chile 2020-2022	7
Sección III. Metodología e indicadores del IRM.....	16
Anexo 1. Datos por compromiso.....	19
Anexo 2. Requerimientos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP.....	21

Sección I: Resumen del plan de acción 2020-2022

El quinto plan de acción de gobierno abierto de Chile se caracteriza por la inclusión de los tres poderes – Ejecutivo, Legislativo y Judicial – en un enfoque de Estado abierto. Entre los resultados que cabe esperar de su implementación se destacan la producción de un plan estratégico para institucionalizar el enfoque de gobierno abierto y articular iniciativas de reforma en toda la administración pública, priorizando acciones consistentes y de alto impacto y garantizando su continuidad más allá de los cambios de Gobierno; y el cierre de brechas de representación y acceso a la justicia en virtud del aumento de la transparencia de procesos legislativos y judiciales. Para potenciar el impacto del plan de acción, el IRM recomienda fortalecer el componente de participación ciudadana de los compromisos de transparencia, de manera de habilitar una mayor exigencia social y alentar a los servicios públicos a responder con soluciones de gobierno abierto.

El quinto plan de acción de gobierno abierto de Chile abarca ocho compromisos que, en conjunto, apuntan en la dirección del objetivo de un Estado abierto: cuatro de ellos pertenecen a la órbita del Poder Ejecutivo, dos a la órbita del Poder Legislativo (ambos a cargo del Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional), y dos a la órbita del Poder Judicial (a cargo de la Defensoría Penal Pública y la Corte Suprema de Justicia). La inclusión de esta última, así como de dos compromisos estrechamente vinculados con el ejercicio efectivo de los derechos humanos, es mencionada por diversos actores consultados como una novedad importante y un gran valor agregado del plan de acción.

La cocreación del plan fue liderada por la Mesa de Gobierno Abierto, presidida por el Subsecretario General de la Presidencia e integrada por un representante de la Red de Sociedad Civil de Gobierno Abierto, un representante de la Red Académica de Gobierno Abierto, y dos representantes de organismos internacionales (CEPAL y PNUD) en calidad de observadores¹. Este foro multiactor, formalizado en julio de 2017, ha desempeñado un rol rector en sucesivos planes de acción y se encuentra institucionalizado.

El proceso de cocreación tuvo lugar en el segundo semestre de 2020, período durante el cual continuó implementándose el plan anterior, cuyo plazo se extendió con la finalidad de superar los retrasos generados por la pandemia por la COVID-19. A la emergencia sanitaria se sumaron las incertidumbres del contexto de movilización social iniciado a fines de 2019. A instancias de algunas OSC, se barajó la posibilidad de postergar el inicio del nuevo proceso de cocreación, pero el tema se sometió a votación de la Mesa y ésta decidió seguir adelante, previo rediseño del proceso para adaptarlo al formato virtual.

El proceso tuvo varias etapas:

- 1) Instancias de difusión y sensibilización que tomaron la forma de siete jornadas abiertas para la sociedad civil, academia y personas interesadas, así como de una jornada específica para funcionarios y directivos públicos de la Red de Integridad (agosto de 2020)².
- 2) Recepción de propuestas de compromisos a través de una consulta pública en línea y una convocatoria dirigida a los organismos públicos (agosto-septiembre de 2020)³.

Vista rápida

Miembro desde: 2011
Plan de acción bajo revisión: 2020-2022
Producto IRM: Revisión del plan de acción
Número de compromisos: 8

Resumen de los compromisos:

- Compromisos con perspectiva de gobierno abierto: 8
- Compromisos prometedores: un compromiso del Poder Ejecutivo y dos compromisos agrupados del Poder Legislativo

Áreas temáticas

Recurrentes de planes de acción previos:

- Datos abiertos
- Acceso a la información
- Compras y contrataciones públicas
- Justicia abierta

Emergentes en este plan de acción:

- Parlamento abierto
- Derechos humanos

Cumplimiento de los requerimientos mínimos de OGP durante la cocreación

- Actuó de acuerdo con el proceso: sí

- 3) Revisión de las propuestas por parte de la Mesa de Gobierno Abierto y “filtrado” por relevancia, factibilidad e impacto potencial (septiembre de 2020)⁴.
- 4) Ordenamiento de las propuestas a través del trabajo de diez Mesas de Priorización, nueve de ellas de carácter regional y descentralizado, y una de ellas (“Mesa Joven”) destinada a recoger la perspectiva de los jóvenes (octubre de 2020)⁵.
- 5) Refinamiento de las propuestas más priorizadas en mesas técnicas integradas por las instituciones públicas implementadoras, la Mesa de Gobierno Abierto, sociedad civil, academia y actores expertos en las temáticas (enero de 2021)⁶;
- 6) Redacción final de los compromisos por parte de la institución pública implementadora.

Las sucesivas etapas dieron oportunidad de participación a las distintas partes interesadas, y el carácter virtual del proceso pudo haber tenido efectos positivos en términos de la inclusión de actores que no habían participado en los planes anteriores⁷. Sin embargo, la mayoría de los actores consultados tanto del Gobierno como de la sociedad civil desatacaron la necesidad de repensar a futuro las estrategias de convocatoria e inclusión para lograr mayor masividad y diversidad⁸. La funcionaria que opera de punto focal del proceso de OGP destacó: “en todo el proceso estuvo presente la Mesa de Gobierno Abierto, todas las acciones fueron definidas en conjunto y a causa de la virtualidad hubo más distribución de trabajo y delegación, generando mayor involucramiento de todos los integrantes”⁹.

De este proceso resultó un plan que abarcó algunas áreas temáticas que ya estaban presentes en planes de acción previos –acceso a la información y datos abiertos, compras y contrataciones públicas, justicia abierta– así como algunas nuevas, como las de parlamento abierto¹⁰ y derechos humanos, que en sí mismas constituyeron un importante valor agregado, completando el trípode del Estado abierto e incorporando una muy necesaria perspectiva de derechos en un contexto de alta movilización social y fuerte represión estatal. Dos de los compromisos incluidos en el plan constituyen continuaciones explícitas de iniciativas implementadas durante el plan anterior, lo cual no impide que uno de ellos – a cargo de la Defensoría Penal Pública - sea considerado una reforma prometedora.

Los compromisos que aparecen como más prometedores son el compromiso 4 “Hoja de Ruta” y los compromisos agrupados 7 y 8 “Parlamento Abierto”. El primero de ellos se incluyó en el plan por sugerencia del sector académico y apunta a la construcción de un plan integral para que las políticas de gobierno abierto, hasta ahora desarrolladas en forma fragmentaria, puedan desplegarse en toda la administración pública articulada y coordinadamente. Este compromiso reviste importancia estratégica para todos los actores involucrados, ya que permitiría ganar una visión de conjunto y un curso de acción claro en materia de gobierno abierto. Puesto que la hoja de ruta partiría de un diagnóstico colaborativo y sería cocreada con la sociedad civil, la academia y otras partes interesadas y validada en consulta pública con la ciudadanía, el compromiso es directamente relevante al principio de participación ciudadana.

Los compromisos agrupados 7 y 8, por su parte, resultaron de una iniciativa de la sociedad civil y, puesto que la incorporan en actividades de diagnóstico, diseño y seguimiento, y a la ciudadanía en un proceso de consulta pública, son relevantes para el principio de participación ciudadana. Asimismo, estos compromisos agrupados también son relevantes para el principio de transparencia dado que su implementación redundará en la confección de un reglamento de transparencia para el Poder Legislativo y en la unificación en una sola plataforma y la simplificación del acceso a toda la información relevante referida a los contenidos de los textos legislativos y las intervenciones e influencias sobre el proceso legislativo. En un contexto en que la opacidad alimenta las sospechas de corrupción y daña el vínculo representativo, contienen un alto potencial transformador.

En términos de contenidos, la mayoría de los actores consultados coincidió en afirmar que los grandes procesos de los últimos años - el ciclo de movilización que se activó en octubre de 2019 y la pandemia por la COVID-19 declarada en marzo de 2020 - no se vieron reflejados en el plan de acción, ya que éste no habría sido la plataforma escogida para abordar los temas importantes del momento, que en algunos casos – como en el de la transparencia en las compras públicas y

el manejo de la emergencia- ya estaban relativamente resueltos a la hora de encarar la cocreación del plan de acción. En ese sentido, no se habría logrado (y posiblemente tampoco se habría buscado) un plan de acción que respondiera en forma directa al contexto. Sin embargo, en consonancia con la protesta social que puso en primer plano a jóvenes y mujeres, en el marco del proceso de cocreación la Mesa procuró consultar a los jóvenes, promovió el liderazgo de mujeres en una variedad de roles y persiguió la inclusión de compromisos de género. Pese a la relevancia que adquirieron en los últimos años las manifestaciones feministas contra la violencia de género, el plan no contiene ningún compromiso sobre cuestiones de género. No obstante, aún cabe la posibilidad de que un compromiso sobre violencia contra las mujeres que quedó truncado en el proceso de cocreación acabe siendo incluido en la versión revisada del plan, junto con uno que gira en torno del otro gran tema de los últimos años, que llama mucho la atención de los jóvenes: el cambio climático. Adicionalmente, algunos compromisos – como los que involucran al Congreso Nacional – conectaron con el malestar con la representación política expresada en las protestas callejeras.

Con todo, algunos actores de la sociedad civil y del sector académico consultados discreparon de que el plan resultante respondiera a las prioridades de la ciudadanía, y subrayaron en cambio que la mayoría de los compromisos fueron formulados “desde una mirada institucional, sin considerar realmente lo que piensa el ciudadano de a pie o si realmente apuntan a generar valor público”¹¹. Asimismo, varios lamentaron que el compromiso surgido de un reclamo de la ciudadanía quedara fuera del plan. En rigor, dada su complejidad, ya que involucraba a varios ministerios, dicho compromiso “Fomentar, impulsar y aumentar la inversión pública en Infraestructura Peatonal y Ciclo-Inclusiva” no pudo ser concluido a tiempo, razón por la cual no es evaluado en este informe, pero integra la versión revisada del plan de acción y será implementado y posteriormente evaluado junto con los restantes compromisos¹².

Tal como quedó plasmado, al menos en su versión inicial, el quinto plan de acción presenta un panorama de ambición limitada, similar en ese sentido a su predecesor. Como lo manifestó una integrante de la Red Académica, la mayoría de los compromisos “no va mucho más allá de lo que los organismos públicos deben hacer de todos modos”¹³. Otros actores consultados, sin embargo, encontraron mérito en su alcance acotado, y subrayaron que todos los compromisos son realizables y basados en expectativas realistas, de modo que su implementación no se topará con el obstáculo de los recursos, frecuente allí donde lo que se propone es algo nuevo y muy distinto de lo que los servicios públicos ya tenían planificado hacer¹⁴.

¹ Los actuales representantes de la Red Académica y de la Red de Sociedad Civil son, respectivamente, Carolina Chávez, del Smart City Lab de la Universidad de Santiago de Chile, y Jaime Ibarra, de Fundación Multitudes; los representantes de los organismos multilaterales observadores, por su parte, son Alejandra Naser (CEPAL) y Felipe Ajenjo (PNUD).

² El listado de las jornadas, sus expositores y facilitadores se encuentra disponible en el documento del plan de acción, aquí: <https://www.opengovpartnership.org/documents/chile-action-plan-2020-2022>.

³ En esta etapa se recibieron 81 propuestas de compromisos, disponibles para consulta aquí: <http://consultapublica.ogp.gob.cl/>.

⁴ Los criterios de evaluación están contenidos en el documento “Proceso de cocreación del V Plan de Acción de Gobierno Abierto. Consideraciones para la evaluación de propuestas de compromiso”, disponible aquí: <https://drive.google.com/file/u/1/d/13M5lO0wYZFBR0EasBFUTB0ExB5tr6-QX/view>. Por efecto de esta revisión, la cantidad de propuestas que pasaron a la siguiente etapa se redujo de 81 a 53.

⁵ La cantidad de participantes por mesa osciló entre 26 y 144, con un total de 558 para el conjunto de las mesas. Las actas y el orden de prioridades pueden consultarse aquí: <http://consultapublica.ogp.gob.cl/>.

⁶ A las propuestas más priorizadas se agregaron las de Parlamento Abierto, que aunque no habían sido seleccionadas en las Mesas de Priorización, respondían a la decisión inicial de la Mesa de Gobierno Abierto de avanzar hacia un Estado Abierto, incluyendo a los tres poderes del Estado.

⁷ La investigación revela cierta ambivalencia sobre este punto, ya que diversos actores consultados recalcaron alternativamente aspectos positivos y negativos de la virtualidad. Así, por ejemplo, una funcionaria de una agencia del Poder Ejecutivo destacó: “el hecho de que todo sea virtual nos ha permitido llegar a más personas de las que tal vez hubiéramos podido llegar con encuentros presenciales. El llevar todo de forma digital ha hecho los procesos más expeditos y menos costosos en términos monetarios”. En el mismo sentido se manifestaron la representante de la Red Académica en la Mesa de Gobierno Abierto y los dos observadores internacionales, uno de los cuales expresó que la nueva modalidad habilitó una mayor llegada a territorios adonde antes era difícil acceder. Por su parte, una funcionaria del Poder Legislativo explicó: “los talleres virtuales tienen sus beneficios (puede asistir más gente) y sus contras (la discusión desde mi punto de vista no se da de la misma forma, hay personas que no usan la tecnología que podrían

también participar)”; evaluó que, en consecuencia, puede que la diversidad de participantes se haya visto negativamente afectada. Una representante de una institución académica, finalmente, destacó el impacto negativo de la modalidad virtual sobre personas mayores y poblaciones rurales: específicamente, subrayó que en la región del Biobío, personas de esos grupos que habían participado de forma presencial en el cuarto plan esta vez no estuvieron presentes. Véanse Paloma Baytelman, Oficina de Estudios y Estadísticas del Ministerio de Ciencia, respuesta a encuesta, 23/06/21; Carolina Chávez, Universidad de Santiago de Chile, entrevista, 23/06/21; Felipe Ajenjo, PNUD, entrevista, 21/06/21; Rocío Noriega, Asesora Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional, respuesta a encuesta, 10/06/21; Waleska Muñoz, Universidad de Concepción, respuesta a encuesta, 18/06/21.

⁸ Desde la organización del proceso, sin embargo, se destacó: “fue un acierto dividir las distintas instancias de participación en fases más abiertas, más sectoriales, más cerradas. Eso facilitó la tarea en comparación con las enormes sesiones abiertas en las que resultaba tan difícil llegar a acuerdos”. Véase Claudia Montero, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, entrevista, 23/06/21.

⁹ Ibid.

¹⁰ Si bien los compromisos sobre esta temática son nuevos en los planes de acción de gobierno abierto, ya formaban parte de sucesivos planes de parlamento abierto suscriptos por el Congreso Nacional de Chile en 2014-16, 2017-18 y 2019-20. Disponibles aquí: <https://www.ogp.gob.cl/parlamento-abierto-en-chile-2/>.

¹¹ Waleska Muñoz, Universidad de Concepción, respuesta a encuesta, 18/06/21.

¹² Tal como lo explicó Claudia Montero, además del compromiso de infraestructura de ciclovías, es posible que el plan revisado incluya también uno sobre cambio climático (casi listo) y otro sobre violencia contra las mujeres (que no es del todo seguro que llegue a concretarse). Sin embargo, el reclamo de algunos participantes que habían apostado por ese compromiso constituye una señal de alarma porque refleja una débil confianza en el proceso: un representante de sociedad civil afirmó que su ausencia le parecía “extrañ[a], pues fue votado con la máxima votación ciudadana en todas las mesas” y que había habido “mucha desinformación” y falta de claridad sobre el proceso, ya que no se entiende que “de los cerca de 90 proyectos, solo quedó un 10%; [no está claro] qué pasó con los otros 80 no elegidos, y eso que uno de los pilares del movimiento es la transparencia”. Véanse Claudia Montero, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, entrevista, 23/06/21; integrante de Red Chilena de la Familia, respuesta a encuesta, 20/06/21.

¹³ Waleska Muñoz, Universidad de Concepción, respuesta a encuesta, 18/06/21.

¹⁴ Felipe Ajenjo, PNUD, entrevista, 21/06/21; Alejandra Naser, CEPAL, entrevista, 21/06/21.

Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Chile 2020-2022

El texto siguiente analiza las dos reformas que el IRM identificó con el potencial para lograr los resultados más prometedores. Para ello, proporciona un análisis de desafíos, oportunidades y recomendaciones para contribuir al proceso de aprendizaje e implementación de este plan de acción. Esta revisión inicial de los compromisos informará el enfoque de investigación que el IRM tomará para evaluar la implementación en el informe de resultados. Es decir, la identificación temprana de los resultados potenciales del plan de acción constituirá la base sobre la cual se construirá el Informe de Resultados del IRM, que contrastará los resultados al final del período de implementación del plan de acción.

El IRM seleccionó las reformas prometedoras que se analizan en esta sección utilizando la metodología descrita en la Sección III. La primera de dichas reformas, destacada por su potencial para producir resultados significativos, está contenida en el compromiso 4 “Hoja de Ruta”, que busca desarrollar, en colaboración con actores de la sociedad civil y la academia, un plan estratégico para institucionalizar el enfoque de Gobierno y articular iniciativas de reforma en toda la Administración pública, priorizando acciones consistentes y de alto impacto a corto, mediano y largo plazo. La segunda reforma surge del agrupamiento de los compromisos 7 “Diseño de plataforma integrada e interoperable de gestión e información legislativa” y 8 “Transparencia del Congreso Nacional”, analizados en conjunto como compromisos de transparencia legislativa. Esta reforma, destacada por su potencial para producir resultados significativos, busca establecer reglas de cumplimiento obligatorio para asegurar prácticas de transparencia tanto pasiva como activa y transparentar el proceso legislativo para habilitar la trazabilidad completa de los proyectos de ley. Además de por sus propios méritos, el conjunto de reformas arriba mencionadas se destaca por representar un enfoque de Estado abierto, en el cual los principios de gobierno abierto atraviesan a las tres ramas del Gobierno.

Entre los compromisos que el IRM consideró como de potencial relativamente modesto y por consiguiente no incluyó entre los más prometedores, se encuentra el compromiso 1 “Mejoramiento del sitio web de ChileCompra”, que se presenta en continuidad con el compromiso del plan de acción anterior “Implementación del Estándar Internacional de Datos de Contratación Abierta”, el cual redundó en la renovación del sitio de compras públicas¹⁵. El nuevo compromiso apunta a facilitar la comprensión de la información contenida en el sitio a un público más amplio que el de las organizaciones especializadas con capacidad de procesamiento de grandes volúmenes de datos. Contiene varios elementos interesantes, tales como el involucramiento de la Mesa de Datos del Consejo de la Sociedad Civil en el proceso de rediseño del sitio y el desarrollo de un curso virtual de uso de la plataforma. Ambos apuntan a incluir información relevante para usuarios reales y potenciales y a mejorar la calidad de la interacción de los visitantes con el sitio, de modo tal de incrementar el volumen de visitas y aumentar las probabilidades de reutilización de la información. Sin embargo, los cambios que cabe esperar de su implementación no parecen muy significativos, por un lado, porque el texto del compromiso no da a entender que resultará en la provisión de información nueva; y, por el otro, porque - como lo reconoce una funcionaria consultada- “el tema de compras públicas es más bien de nicho, de modo que no se va a lograr un acceso muy masivo”¹⁶.

Tampoco el compromiso 2 “Observatorio del Sistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación” carece de méritos pues apunta a organizar en un único sitio datos e informaciones del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI) que hasta ahora se encuentran mayormente dispersos o, en menor medida, no disponibles. Como lo destacó la funcionaria a cargo del compromiso: “Esto significa que en el futuro se podrá hacer más y mejor investigación en estos ámbitos, tomar mejores decisiones de política pública en CTCI y, además, contar con evidencia para el desarrollo de nuevas políticas públicas que permitan a Chile avanzar en su desarrollo sostenible e integral”¹⁷. Si bien promete poner a disponibilidad del

público informaciones que actualmente son de difícil acceso, el compromiso es relativamente sectorial y acotado, y su potencial para generar resultados parece ser modesto.

Al igual que el anterior, el compromiso 3 “Observatorio de Comercio Exterior” no parece ser la respuesta a un problema candente que necesariamente reclame soluciones de gobierno abierto. Igualmente propuesto por la agencia gubernamental que quedó a cargo de su implementación, el compromiso busca centralizar en un sitio único los datos relevantes sobre comercio exterior (intercambio comercial, exportación de bienes y servicios, importación, tráfico terrestre, tráfico marítimo, zona franca, recaudación, régimen de importación (general, acuerdos comerciales, otras preferencias), permitiendo el acceso directo de todas las partes interesadas desde la web de aduanas. Según la funcionaria de enlace de gobierno abierto, es posible que el compromiso haya sido priorizado por los participantes de las Mesas de Priorización en una suerte de “efecto pandemia”, es decir, en función de un contexto en que habían aumentado exponencialmente las compras internacionales de particulares vía internet. Algo similar puede haber ocurrido con el compromiso de Ciencia y Tecnología, en un contexto en el cual el rol de la Ciencia aparecía revalorizado¹⁸.

Por su parte, los compromisos 5 “Derechos Humanos y Justicia Abierta” y 6 “Justicia Abierta en el Poder Judicial”, agrupados como compromisos de justicia abierta, están orientados a profundizar el conocimiento del funcionamiento del Poder Judicial y la conciencia de derechos. Estos compromisos, propuestos por actores gubernamentales, fueron considerados prioritarios por una mayoría de actores participantes de las Mesas de Priorización¹⁹; asimismo, ambos contienen un elemento de novedad que es importante subrayar. Con el compromiso 5, la jefa de comunicaciones y participación ciudadana de la Defensoría Penal Pública (DPP) afirmó: “Se incorporan por primera vez los derechos humanos a los compromisos de gobierno abierto del Estado de Chile”, y en ese sentido se busca responder a la “necesidad de fortalecer la institucionalidad de derechos humanos” planteada por el estallido social de octubre de 2019²⁰. Con el compromiso 6, apuntan los funcionarios responsables de su implementación en la órbita de la Corte Suprema, el máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial, se consolidaría el tránsito hacia un Estado abierto²¹. Ambos compromisos agrupados son relevantes para el principio de transparencia tal como lo define OGP.

El nuevo compromiso liderado por la DPP, situado en línea de continuidad con el primer compromiso de Justicia Abierta contenido en el cuarto plan de acción (2018-2020)²² y al que en su momento el IRM asignó un impacto potencial menor²³, adopta una perspectiva explícita de derechos humanos y, a diferencia del anterior, no enfatiza actividades de coordinación interna del sector, para las cuales el IRM consideró que el organismo no se encontraba bien equipado, y en cambio se concentra en el desarrollo de acciones de cara a la ciudadanía. Por encima de la línea de base establecida por su predecesor, el compromiso apunta a crear: “un Observatorio de Defensa Penal de los Derechos Humanos que, por un lado, dé a conocer información relevante en esta materia referente a causas, estadísticas y estudios relevantes y, por otro, lleve a cabo acciones de educación cívico legal enfocadas a la comunidad, que permitan concientizar sobre la necesidad de respetar y promover los derechos humanos en el país”²⁴.

El compromiso busca paliar el amplio desconocimiento de la ciudadanía no solamente respecto del funcionamiento del sistema judicial, sino también de sus propios derechos fundamentales²⁵. Sus hitos centrales apuntan a generar conciencia de derechos tanto entre la ciudadanía en general, para que esté en mejores condiciones de ejercerlos y exigirlos, como entre funcionarios públicos, judiciales y policiales cuya obligación es defenderlos y efectivizarlos. Asimismo, incluyen el desarrollo de una aplicación móvil que permitirá a la ciudadanía conocer sus derechos en el ámbito penal y hacer seguimiento de sus causas.

El compromiso de justicia abierta liderado por la Corte Suprema de Justicia se basa en un diagnóstico similar²⁶ pues su respuesta se centra en el derribo de “barreras de acceso a la justicia de carácter cognitivo”²⁷. Para ello se propone trabajar sobre su plataforma de datos abiertos, desarrollar una iniciativa de lenguaje claro e inclusivo que facilite el acceso de la ciudadanía a la información del sistema judicial, y lanzar un plan de sensibilización en gobierno abierto al interior de la institución.

La reforma de Justicia Abierta representada por los compromisos 5 y 6 es temáticamente relevante y constituye un paso necesario pero insuficiente. Cabe esperar que su implementación redunde en cambios incrementales positivos²⁸, pero no en transformaciones radicales en materia de transparencia del sistema judicial y en el conocimiento de sus derechos por parte de la ciudadanía²⁹.

Tabla 1. Compromisos prometedores

<p>Compromiso 4: Hoja de ruta para consolidar, con la adecuada institucionalización, los principios de Gobierno Abierto en Chile De ser implementado completamente, el compromiso resultará en un plan estratégico para institucionalizar el enfoque de gobierno y articular iniciativas de reforma en toda la administración pública, priorizando acciones consistentes y de alto impacto a corto, mediano y largo plazo.</p>
<p>Compromisos de Transparencia Legislativa (7 y 8) Esta reforma contiene un alto potencial para acortar la distancia entre la ciudadanía y el Poder Legislativo mediante el establecimiento de reglas de transparencia pasiva y activa de cumplimiento obligatorio y la habilitación de la trazabilidad de todo el proceso legislativo.</p>

Compromiso 4: Hoja de Ruta

Comisión de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia.

En colaboración con la Mesa de Gobierno Abierto, la Red de Sociedad Civil de Gobierno Abierto, la Red Académica de Gobierno Abierto y otros actores multilaterales, de la sociedad civil y del sector privado.

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:
<https://www.opengovpartnership.org/documents/chile-action-plan-2020-2022>

Contexto y objetivos:

La propuesta del compromiso provino del sector académico, y el proceso que resultó en su inclusión en el plan fue liderado por la Comisión de Integridad Pública y Transparencia, la cual quedaría a cargo de su implementación. El compromiso se contó entre los que tuvieron mayor aceptación en las Mesas de Priorización del área Función Pública y atravesó exitosamente el proceso de refinamiento en las mesas técnicas, razón por la cual se incluyó en el plan.

El compromiso propone: “Desarrollar una hoja de ruta para consolidar, con la adecuada institucionalización, los principios de Gobierno Abierto en Chile mediante un diagnóstico colaborativo en conjunto con la sociedad civil y academia para articular acciones a corto, mediano y largo plazo que permitan profundizar una cultura de gobierno abierto en la Administración del Estado”³⁰. Concretamente, el texto del compromiso señala la necesidad de construir una estrategia nacional que oriente las políticas de gobierno abierto en la administración pública, ya que hasta la fecha los esfuerzos realizados han sido fragmentarios y no se han desarrollado de forma articulada y coordinada. Por esta razón han enfrentado obstáculos tales como dificultades para sumar a las iniciativas a todos los actores institucionales necesarios para llevarlas a cabo y limitaciones de recursos que ponen en riesgo su sostenibilidad en el largo plazo.

Tal como lo explica el texto del compromiso, la hoja de ruta partiría de un diagnóstico colaborativo orientado a relevar todos los avances realizados en materia de gobierno abierto, y sería cocreada con la sociedad civil, la academia y otras partes interesadas. Asimismo sería

validada en consulta pública con la ciudadanía. En ese sentido, es directamente relevante al principio de participación ciudadana tal como lo define OGP.

Para los actores gubernamentales encargados de implantar los principios de gobierno abierto y de orientar las reformas, en el marco de la participación de Chile en OGP y más allá, este compromiso reviste importancia estratégica, ya que permitiría ganar una visión de conjunto y un curso de acción claro en materia de gobierno abierto. Claudia Montero, funcionaria de la agencia implementadora del compromiso, afirmó: “no tenemos las herramientas – recursos humanos, presupuesto – para profundizar los valores de gobierno abierto y hacerlos política de Estado. La Hoja de Ruta sería el primer paso para evaluar qué es lo que necesitamos y cómo lo vamos a hacer a futuro, y el segundo paso, a futuro, será implementar lo que salga de esta hoja de ruta”³¹. La funcionaria señaló que este compromiso va de la mano de la tramitación en curso de la Ley de Transparencia 2.0, que convertiría a la Comisión de Integridad Pública y Transparencia, en una División de Integridad Pública y Transparencia en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia con la función de liderar la ejecución de políticas de gobierno abierto. Actualmente esta Comisión en la práctica funciona como “una especie de secretariado ejecutivo” que hace lineamientos en materia de transparencia e integridad pero tiene un radio de acción limitado.

Potencial para resultados: Sustancial

El punto de partida de este compromiso es similar al que se observa en buena parte de los países miembros de OGP que, como Chile, llevan más de una década (o cuatro rondas completas de planes de acción) implementando una variedad de iniciativas puntuales de gobierno abierto en diversas áreas de la política pública, introducidas al compás de la coyuntura, muchas veces condicionadas por la voluntad dispar de los organismos públicos para tomar a cargo los compromisos más que guiadas por una visión y una racionalidad de conjunto y de largo plazo que permita generar sinergias entre las distintas iniciativas y asegurar impactos significativos más allá de actividades con resultados y entregables puntuales.

La representante de la Red Académica en la Mesa de Gobierno Abierto resumió: “Por ahora no hay una interconexión entre las actividades de gobierno abierto que desarrollan los distintos ministerios; de ahí la importancia del compromiso 4 de la Hoja de Ruta. Porque permite generar un diagnóstico de las instituciones públicas que trabajan en gobierno abierto y avanzar de un plan de acción a un proyecto integral de Estado abierto. Que los sistemas se conozcan, conversen, se vinculen y se expandan. E identificar qué cosas se podrían hacer para mejorar”³².

Por su parte, los observadores internacionales de la Mesa, subrayaron que este compromiso permitiría lograr que el plan de acción de OGP no sea el único motor que mueva al tema de gobierno abierto en Chile, que las diversas iniciativas emprendidas apunten todas en la misma dirección, sean consistentes y potencien sus impactos y que no sean resistidas por sus propios implementadores como una especie de “trabajo extra” no alineado con sus planes institucionales y en cambio vayan acompañadas de la voluntad política, el presupuesto y los recursos humanos necesarios para llegar a buen puerto³³. Finalmente, en referencia al inminente proceso electoral que genera incertidumbre respecto de la posición más o menos amigable que el próximo Gobierno pueda tener hacia las políticas de gobierno abierto, la ya citada funcionaria de la Comisión de Integridad Pública y Transparencia destacó que la implementación de este compromiso permitiría “asegurar cierta continuidad de funciones” ante cambios de administración y representaría “un giro importante a la forma en que se manejan los temas de gobierno abierto en Chile”³⁴.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

Los compromisos de este tipo representan un gran desafío para el IRM, ya que sus resultados dependen de factores que caen fuera de la jurisdicción de la agencia implementadora, tales como la aprobación e implementación de la Ley de Transparencia arriba citada, y de acciones que ocurrirán por efecto de la implementación del compromiso y que naturalmente tendrán lugar con posterioridad al período de este plan de acción.

La implementación de este compromiso incluye dos componentes claramente distinguibles: diagnóstico y planificación. Puesto que ambos se realizarán conjuntamente con la Red de

Sociedad Civil, la Red Académica y otras partes interesadas, se trata de una buena oportunidad para fortalecer el trabajo colaborativo. Cabe señalar, sin embargo, que los actores involucrados son los mismos que lideraron el proceso de la cocreación, lo cual representa el riesgo de que las prioridades y dinámicas expresadas en dicho proceso se repitan en este ejercicio, sin abrir espacio a otras prioridades de la ciudadanía. La participación de la Red Académica brinda una oportunidad inmejorable para encarar una labor de diagnóstico que vaya más allá del mero recuento de iniciativas concluidas o en curso, y avance en cambio en dirección del diseño y la aplicación de una metodología de evaluación de impactos que permita orientar esfuerzos futuros hacia el tipo de iniciativa que ofrezca mejores perspectivas de apertura del Gobierno.

Para que este compromiso alcance todo su potencial, el IRM ofrece las siguientes recomendaciones para su implementación:

Diagnóstico: Además de hacer un relevamiento de iniciativas implementadas hasta la fecha para mapear la penetración de los principios de gobierno abierto en la geografía del Estado, se recomienda que el diagnóstico incluya un seguimiento del destino de los compromisos implementados en los planes de acción anteriores así como de otras iniciativas de gobierno abierto encaradas por fuera de los planes de acción. Ello con el fin de saber, al cabo de los años, cuánto de lo realizado continúa en pie, organizando mecanismos institucionales y orientando comportamientos, y cuánto de ello se agotó en un producto específico (por ejemplo, una página web), hoy desactualizado o en desuso, y por consiguiente carece de impactos significativos de largo plazo. Esto habilitaría una mejor comprensión del tipo de iniciativas más adecuadas para cambiar las prácticas y abrir efectivamente el Gobierno. En la etapa de diagnóstico también se debe evaluar la medida en que los esfuerzos realizados abordaron los grandes desafíos del contexto nacional, no solamente desde la perspectiva del Gobierno y de la sociedad civil, sino también en función de las preocupaciones de la ciudadanía en general.

Planificación: La Hoja de Ruta, desarrollada sobre la base de este diagnóstico integral, debería contener una estrategia de despliegue coordinado de los principios de gobierno abierto en las distintas áreas del Estado. Es recomendable que dicha estrategia establezca un menú de reformas prioritarias en función del contexto nacional y de la evaluación de su impacto potencial; que identifique, para cada una de ellas, a los actores que habría que involucrar y los modos de conseguirlo; y que desglose las acciones a corto, mediano y largo plazo que habilitarían su implementación en las diferentes áreas del Estado.

Institucionalización: Tal como se desprende del texto, este compromiso se considerará plenamente implementado si resulta en la publicación de una hoja de ruta elaborada colaborativamente y validada en consulta pública. Sin embargo, para que tenga los efectos esperados también será necesario asegurar su ulterior utilización en tanto que el plan de trabajo oriente y coordine todos los esfuerzos del país en materia de gobierno abierto. Para que ello ocurra, es importante que a lo largo del período de implementación se persigan los acuerdos institucionales necesarios para conseguir que se adopte la hoja de ruta como documento rector de su actuación por parte de la Comisión de Integridad Pública y Transparencia, y eventualmente por el organismo que la Ley de Transparencia 2.0 establezca en su reemplazo. Es posible que los plazos para lograrlo sean menos extensos de lo previsto en el compromiso, cuya implementación cierra en enero de 2022, ya que en noviembre de 2021 tendrán lugar elecciones generales que podrían producir el tipo de disrupción del cual este compromiso busca blindar a las políticas de gobierno abierto, convirtiéndolas en política de Estado.

Agrupación de los compromisos 7 y 8: Parlamento Abierto

Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional

En colaboración con la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso, la Red Académica de Gobierno Abierto y OSC (Fundación Balmaceda, Ciudadanía Inteligente, Espacio Público, Observatorio Fiscal, Fundación Multitudes, Chile Transparente, etc.

Para una descripción completa de los compromisos en este grupo, ingresar al siguiente vínculo:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/chile-action-plan-2020-2022>

Contexto y objetivos:

Esta propuesta de reforma en materia de transparencia del Congreso Nacional y acceso a la información legislativa surgió de la sociedad civil³⁵. De hecho, se trata de la única propuesta surgida de la sociedad civil que quedó plasmada en la versión del plan de acción aquí examinada. La reforma es relevante para el principio de transparencia y para el de participación ciudadana dado que incorpora a la sociedad civil en actividades de diagnóstico, diseño y seguimiento, y a la ciudadanía en un proceso de consulta pública (de los reglamentos de transparencia del Congreso).

Actores del Gobierno y de la sociedad civil consultados coinciden en señalar que, si bien la reforma comprometida responde a demandas expresadas por la ciudadanía movilizada, su formulación precede al estallido social³⁶. En efecto, desde hace años las encuestas de opinión pública delatan un alto grado de desconfianza y descontento con las instituciones políticas, y en particular con el Congreso Nacional, que según un sondeo de CADEM de diciembre de 2019, era evaluado positivamente por apenas el 11% de la ciudadanía³⁷. Entre los factores usualmente mencionados como fuentes de desconfianza se destaca la percepción de opacidad, que en el caso de Chile remite a una situación real de limitada transparencia, reflejada en el puntaje de 65/100 obtenido en la edición 2018 del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa³⁸. En respuesta a ello, un representante de la OSC que propuso la reforma en la instancia de consulta pública, dijo que esta apunta: “a entregar garantías de confianza a la ciudadanía a través del conocimiento claro y sencillo de los proyectos de ley que se legislan en el poder legislativo junto con el establecimiento de normas en materia de transparencia (activa y pasiva) para que las personas que lo deseen puedan acceder de manera precisa y concisa a la información del Congreso”³⁹.

Más concretamente, el compromiso 7 parte de la constatación de que la información del Congreso Nacional se encuentra dispersa entre distintas plataformas⁴⁰, lo cual dificulta la localización y el acceso a la información requerida, y de que no existe un proceso estandarizado de registro de información, con lo cual los datos ingresados varían entre los diversos proyectos de ley o leyes aprobadas. En respuesta a este problema, el compromiso propone: “elaborar un diagnóstico y una propuesta de diseño, con participación ciudadana, para la actualización de la plataforma SIL [Sistema de Información Legislativa] y su interoperabilidad con las distintas páginas y sitios web del Congreso Nacional”, incluidos los de ambas cámaras y el de la Biblioteca del Congreso Nacional, con el objeto de permitir la trazabilidad completa de los proyectos de ley por parte de la ciudadanía⁴¹. El compromiso incluye talleres virtuales con la sociedad civil para el diagnóstico y la definición de la metodología, así como la elaboración de un manual de procesos internos, el dictado de capacitaciones internas de registro de información y la publicación de instructivos en video para el uso de la plataforma.

El compromiso 8, por su parte, busca corregir la ausencia de un reglamento que establezca de forma clara las normas que el Congreso Nacional, exceptuado en tanto que poder autónomo de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, debe cumplir en materia de transparencia pasiva, homologando los plazos de respuesta a los de dicha ley e impulsando el uso de formatos uniformes de solicitud de información pública. Asimismo, busca revitalizar a efectos de transparencia activa la página <http://www.congreso.cl/>, actualmente empleada apenas como “vínculo para las páginas institucionales del Senado, la Cámara de Diputadas/os y la Biblioteca del Congreso Nacional”⁴². En suma, el compromiso “eliminará los obstáculos para que la ciudadanía pueda acceder de forma más eficiente y expedita a la información que publica[n] el Congreso Nacional y la Biblioteca del Congreso Nacional; se podrán presentar solicitudes de acceso a la información con un proceso homologado en las tres instituciones y contar con un sitio común que estructure y publique la información activa y proactiva de manera de facilitar su acceso, uso y comprensión”⁴³.

Potencial para resultados: Sustancial

El escenario inicial es de una relativa opacidad que alimenta suspicacias acerca de supuestas maniobras corruptas y conduce a las y los ciudadanos a sospechar que los legisladores actúan

en beneficio de intereses ajenos a los de la ciudadanía supuestamente representada en el órgano legislativo. En ese contexto, una reforma orientada a cerrar la brecha de transparencia y trazabilidad de las iniciativas legislativas contiene un alto potencial para transformar las prácticas vigentes y modificar positivamente el vínculo entre la ciudadanía y la institución.

La reforma impactará significativamente sobre la apertura del Congreso Nacional, de ser implementada completamente y con atención a la retroalimentación de la sociedad civil en relación con el tipo de informaciones que se requiere poner a disposición del público, sus formatos y su oportunidad. La reforma propuesta unificará en una sola plataforma el acceso a toda la información relevante referida a los contenidos de los textos legislativos y las intervenciones e influencias sobre el proceso legislativo en el trayecto, desde la presentación del proyecto inicial hasta la aprobación de la ley. Según señala la funcionaria a cargo de la implementación de la reforma, la “trazabilidad de un proyecto de ley (quién participó en comisiones, quién hizo lobby, qué opinó la ciudadanía, qué documentos se presentaron a los parlamentarios, quién hizo indicaciones, etc.)” contribuirá a habilitar el control social y prevenir casos de corrupción⁴⁴. Asimismo, los nuevos reglamentos de transparencia de la Cámara, el Senado y la Biblioteca del Congreso Nacional - explica el referente de la sociedad civil- permitirán a la ciudadanía saber qué información puede solicitar y le cómo obtenerla dentro de los plazos y bajo las condiciones establecidas por dichos reglamentos, hoy inexistentes⁴⁵.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

Para que el compromiso alcance en la práctica todo su potencial, el IRM recomienda atender en el curso de su implementación algunas limitaciones de diseño detectadas, así como asegurar el abordaje de los factores que dan cuenta de la calificación deficiente obtenida por el Congreso Nacional de Chile en la más reciente edición (2018) del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa⁴⁶ y que aún no hayan sido atendidos.

Entre los elementos señalados en dicho informe, se cuentan la demora en la publicación de las actas de las comisiones de ambas cámaras, la falta de transparencia de las versiones estenográficas de las sesiones de comisiones en el Senado, el secretismo en la publicación de informes de asesorías externas contratadas por la Corporación del Senado, y el estancamiento y falta de actualización de información presupuestaria y de gestión administrativa que anteriormente era transparentada de forma proactiva (como los estados financieros de los viajes de legisladores y los llamados a concurso público para personal). Asimismo, entre las limitaciones de diseño del compromiso, fuentes de la sociedad civil destacaron que la propuesta no avanza en la reestructuración homogénea de los sitios web de las cámaras a causa de sus diferencias en la forma de catalogar y proporcionar ciertas informaciones (por ejemplo, las relativas a asistencia, votaciones, asesorías externas, etc.)⁴⁷. En el diseño de los sitios web, es importante que el énfasis esté en que se habilite la trazabilidad de los proyectos de ley, es decir, que no solamente se atienda al tipo de informaciones que deben estar disponibles, sino también a que la forma en que éstas sean presentadas permita a la ciudadanía comprender los procesos y rastrear las influencias ejercidas en él por diversas partes interesadas.

Por otra parte, cabe señalar el potencial contenido en el involucramiento de las comisiones de ética y transparencia de ambas cámaras en la implementación de esta reforma. Puesto que éstas serán los canales de participación de los representantes parlamentarios en el proceso, deberán profundizar el involucramiento de dichas comisiones e identificar a aquellos de sus integrantes que podrían dar mayor impulso al proceso, de manera de trascender lo que podría devenir en un mero ejercicio técnico, dotándolo de compromiso político de alto nivel.

Por último, esta reforma alcanzará su máximo potencial si la sociedad civil y el periodismo son convocados e integrados en una estrecha relación de colaboración que los haga partícipes del diagnóstico de los problemas y también del diseño de las soluciones y del monitoreo de su implementación. Como se deriva de la experiencia mundial comparada relativa a la implementación de leyes de acceso a la información, esto último será particularmente relevante a la hora de garantizar la efectiva vigencia de las obligaciones que han de imponer los futuros reglamentos de transparencia.

¹⁵ Aunque el MRI lo calificó como de impacto potencial menor, el compromiso – puntualizó la funcionaria que encabeza el proceso de gobierno abierto – recibió: “un premio internacional de Open Contracting, porque hicieron un trabajo muy minucioso de microetiquetado de datos para limpiar y tener datos de compras públicas. Terminaron el compromiso y se vino de la pandemia y la gente iba al portal de compras públicas y podía encontrar información precisa de quién compró, cuánto, a qué precio, a quién, para hacer un proceso de control”. Véase IV Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020, disponible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Chile_Action-Plan_2018-2020.pdf; MRI Chile, Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020, disponible aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/Chile_Design_Report_2018-2020_for-public-comments.pdf; Claudia Montero, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, entrevista, 23/06/21.

¹⁶ Claudia Montero, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, entrevista, 23/06/21.

¹⁷ Paloma Baytelman, Oficina de Estudios y Estadísticas, Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, respuesta a encuesta, 23/06/21.

¹⁸ Claudia Montero, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, entrevista, 23/06/21.

¹⁹ Los funcionarios a cargo del compromiso destacaron que en el curso de las mesas territoriales de cocreación lograron: “corroborar que nuestras propuestas eran en general bien recibidas y miradas con cierta sorpresa, ya que no se conocía que el Poder Judicial comenzaba a hacerse cargo de estos temas”. Véase Paulina Arriagada Contreras y Giuliano Pesce Heresmann, Corte Suprema/Subdepartamento de Atención de Usuarios de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, respuesta a encuesta, 23/06/21.

²⁰ Javiera Nazif, Defensoría Penal Pública, respuesta a encuesta, 11/06/21.

²¹ Paulina Arriagada Contreras y Giuliano Pesce Heresmann, respuesta a encuesta, 23/06/21.

²² Se trata del compromiso 3 de dicho plan, titulado “Justicia Abierta en la Defensoría Penal Pública”, consistente en: “acercar la justicia a la ciudadanía a través de la democratización del conocimiento de los derechos de los ciudadanos en materia penal, así como aclarar y transparentar los distintos roles de los actores del sistema de justicia, para mejorar la confianza en las instituciones y fortalecer el Estado de Derecho y la paz social. Esto a través de mesas de participación ciudadana, incorporación del programa de lenguaje claro, implementación de datos abiertos, estrategias de atención de usuarios”. Véase IV Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020, op. cit.

²³ MRI Chile, Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020, op. cit.

²⁴ V Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2022), op. cit.

²⁵ En efecto, en una encuesta de marzo de 2021 que la DPP encargó a la consultora CADEM, el 68% de las y los chilenos dijo conocer poco o nada los derechos que les asisten en el sistema de justicia, con los niveles más altos de desconocimiento entre las personas jóvenes (74%), procedentes de los estratos socioeconómicos más bajos (71%) y de las regiones del sur de Chile (73%); dos de cada tres, sin embargo, consideraron que los derechos humanos serán muy importantes bajo la Constitución que resulte del proceso constituyente actualmente en curso, lo cual pone al compromiso en sintonía con los requerimientos del contexto nacional. Por otra parte, solo el 35% de la ciudadanía consideró que el sistema penal chileno respeta y garantiza los derechos humanos de las personas; mientras que el 47% respondió que los derechos son respetados en la instancia del juicio y apenas el 20% y el 32% consideraron que los derechos son respetados en las cárceles y en los recintos policiales, respectivamente. Finalmente, el 81% afirmó que hoy las personas conocen más sus derechos que hace 10 años; el 56% opinó que los derechos no se respetan porque no se conocen y el 49% sostuvo que la información y educación que hay sobre el tema es deficiente. Véase CADEM-DPP, Estudio de Opinión Pública, Imagen y posicionamiento de la Defensoría Penal Pública, marzo de 2021, disponible aquí: <http://www.dpp.cl/resources/upload/670471edf7f0700640fa1c7e5050f4f4.pdf>.

²⁶ Sin embargo, parte de una línea de base inferior, similar a la adoptada por el compromiso de la DPP en el cuarto plan de acción. Según afirma el texto del compromiso: “solo el 21% de nuestros usuarios/as no letrados (ciudadanos/as que no son abogados/as ni procuradores/as) son capaces de identificar la función principal del Poder Judicial, mientras que un 26% declara que existe poca claridad en la entrega de información por parte de la Institución, situación que demuestra las brechas existentes en relación a la efectivización del derecho de acceso a la justicia”. Véase V Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2022), op. cit. Los datos citados son del Índice de Calidad de la Justicia del Poder Judicial (IPJUD) de 2019.

²⁷ Ibid.

²⁸ De ser implementados tal como están planteados en el plan de acción, resultarán en mejoras modestas en materia de capacitación, transparencia y acceso a la información. Concretamente, resultará en el mejoramiento de la plataforma de datos abiertos del Poder Judicial (<https://numeros.pjud.cl>), con una mejor accesibilidad como resultado de la actualización del Glosario de Términos Jurídicos y la presentación de la información en un lenguaje claro e inclusivo; la producción y difusión de estudios sobre derechos humanos, información legal actualizada y estadísticas sobre cuestiones judiciales con impacto de derechos humanos; la puesta en marcha de campañas de sensibilización y programas de educación cívico-legal para la ciudadanía y de formación para funcionarios policiales y judiciales; y el lanzamiento de una aplicación móvil para dar seguimiento a causas judiciales.

²⁹ Los funcionarios a cargo del compromiso de la Corte Suprema señalaron que su inclusión en el plan fue parte de un proceso evolutivo alentado por el contexto de estallido social, que llevó al Poder Judicial a comenzar “potenciando y visibilizando algunas iniciativas que ya se venían ejecutando, además de instalar los conceptos y la temática en la gestión interna de la Institución, para posteriormente avanzar en el desarrollo de los pilares fundamentales de la Justicia Abierta”. Véase Paulina Arriagada Contreras y Giuliano Pesce Heresmann, respuesta a encuesta, 23/06/21. Si bien las actividades que encarará la DPP reflejan un mayor grado de avance que las que realizará la Corte Suprema, dado que operan sobre el terreno preparado por el compromiso que el organismo implementó en el marco del plan anterior, en conjunto los compromisos resultarán en un mejoramiento de la información disponible y, de desplegarse campañas y capacitaciones altamente efectivas, en un mejoramiento mensurable de la conciencia de derechos por parte de la ciudadanía y de las responsabilidades concomitantes de funcionarios y servidores públicos.

³⁰ V Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2022), disponible aquí:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/chile-action-plan-2020-2022>

³¹ Claudia Montero, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, entrevista, 23/06/21.

³² Carolina Chávez, Universidad de Santiago de Chile, entrevista, 23/06/21.

³³ Felipe Ajenjo, PNUD, entrevista, 21/06/21; Alejandra Naser, CEPAL, entrevista, 21/06/21.

³⁴ Claudia Montero, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, entrevista, 23/06/21.

³⁵ Así lo reconoció Rocío Noriega, asesora del Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional y funcionaria a cargo del compromiso. Para uno de los observadores internacionales de la Mesa de Gobierno Abierto, esto representó una diferencia sustancial con las experiencias previas de los planes de Parlamento Abierto, que habían sido “un ejemplo de cómo hacer un plan con compromisos que se iban a implementar de todos modos o con promesas de cosas que nadie había pedido”. Según un representante de la Fundación Balmaceda, la OSC que presentó las propuestas que se plasmaron en los dos compromisos de transparencia legislativa, la propuesta original incluía: “1. Reglamento sobre Transparencia del Congreso Nacional; 2. Homologación de los formularios de solicitud de información -transparencia pasiva- tanto de la Cámara de Diputadas y Diputados como el Senado y la Biblioteca del Congreso Nacional; 3. Creación de la Contraloría interna para el Congreso Nacional; y 4. Transparencia en sitios web de la Cámara de Diputadas y Diputados y Senado -transparencia activa”. Véanse Rocío Noriega, Asesora Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional, respuesta a encuesta, 10/06/21; Felipe Ajenjo, PNUD, entrevista, 21/06/21; Manuel Lobos, Fundación Balmaceda, respuesta a encuesta, 22/06/21.

³⁶ Un representante del equipo Observatorio Congreso de la Fundación Balmaceda, la OSC que hizo la propuesta, indicó que ésta buscó ante todo resolver temas que los planes de acción de Parlamento Abierto habían dejado irresueltos; sin embargo, el contexto de descontento y movilización se hizo presente “tanto en las mesas territoriales de trabajo como en la mesa técnica, en la cual se posicionó y reforzó como punto central la importancia de contar con un Estado Abierto (proactivo) al servicio de la ciudadanía (y sus demandas)”. Véase Manuel Lobos, Fundación Balmaceda, respuesta a encuesta, 22/06/21.

³⁷ Entre 2015 y 2019, la evaluación positiva osciló entre un mínimo de 10% y un máximo de 23%. Véase Encuesta Plaza Pública, CADEM, Estudio N. 308, primera semana de diciembre de 2019, disponible aquí: <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2019/12/Track-PP-308-Diciembre-S1-VF.pdf>

³⁸ Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018, disponible aquí:

<https://www.transparencialegislativa.org/indice/indice-2018/>.

³⁹ Manuel Lobos, Fundación Balmaceda, respuesta a encuesta, 22/06/21.

⁴⁰ Ellas incluyen no solamente al Sistema de Información Legislativa (SIL), sino también los portales LeyChile, asesoría parlamentaria BCN, Historia de la Ley y Congreso Virtual y páginas de comisiones, entre otros.

⁴¹ V Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2022), op. cit.

⁴² Manuel Lobos, Fundación Balmaceda, respuesta a encuesta, 22/06/21.

⁴³ V Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2022), op. cit.

⁴⁴ Rocío Noriega, Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional, respuesta a encuesta, 10/06/21.

⁴⁵ Manuel Lobos, Fundación Balmaceda, respuesta a encuesta, 22/06/21.

⁴⁶ Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018, op. cit.

⁴⁷ Manuel Lobos, Fundación Balmaceda, respuesta a encuesta, 22/06/21.

Sección III. Metodología e indicadores del IRM

El propósito de esta revisión no es llevar a cabo una evaluación similar a los informes del IRM. Tiene la intención de ser una revisión técnica, rápida e independiente de las características del plan de acción. El IRM resalta las fortalezas y desafíos del plan con el fin de proveer información que contribuya a fortalecer el proceso de implementación. Este enfoque le permite al IRM destacar las áreas de compromisos con mayor promesa basado en una ponderación de los indicadores del IRM, particularmente aquellos compromisos con más alto potencial de resultados, las prioridades de actores clave y la agenda nacional de gobierno abierto.

Para determinar qué reformas o compromisos el IRM identifica como prometedores, el IRM sigue el siguiente proceso de filtrado y agrupamiento:

Paso 1: Determinar qué puede ser revisado y qué no con base en la verificabilidad de compromiso, según está redactado en el plan de acción.

Paso 2: Determinar la relevancia del compromiso para abrir el Gobierno, definiendo si tiene una perspectiva de gobierno abierto.

Paso 3: Los compromisos que son verificables y tienen un enfoque de gobierno abierto se revisan para identificar si pueden o no ser agrupados. Los compromisos que tienen un objetivo de política común o los compromisos que contribuyen a la misma reforma o área política deben agruparse y su “potencial de resultados” debe considerarse en su conjunto. El proceso de agrupamiento lo lleva a cabo el personal de IRM, siguiendo los pasos a continuación:

- a. Determinar los temas generales abordados por los compromisos. Pueden ser los mismos ya indicados en el plan de acción o el personal del IRM puede proponer áreas de política del plan de acción según las etiquetas de “temas” de la base de datos de OGP.
- b. Revisar los objetivos de los compromisos para identificar compromisos que aborden el mismo tema de política pública o contribuyan a la misma política o reforma gubernamental más amplia.
- c. Organizar los compromisos por grupos, según sea necesario. Los compromisos ya pueden estar organizados en el plan de acción bajo políticas específicas o reformas gubernamentales, o pueden ser independientes y, por lo tanto, no agrupados.

Paso 4: Evaluar el potencial de resultados del grupo de los compromisos agrupados o del compromiso independiente.

El proceso de filtrado es un proceso interno y los datos de los compromisos individuales están disponibles en el Anexo I, a continuación. Adicionalmente, durante el proceso de revisión interna de este producto, el IRM verifica la precisión de los hallazgos y recolecta información adicional a través de la revisión por pares, la retroalimentación de la Unidad de Apoyo de OGP según sea necesario, entrevistas y validación con las partes interesadas del país, y la aprobación del Panel Internacional de Expertos (IEP) del IRM.

Como se describe en el proceso de filtrado anterior, el IRM se basa en tres indicadores clave para esta revisión:

I. Verificabilidad

- “Sí”: Lo suficientemente específico para revisar. Como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas son lo suficientemente claros e incluyen actividades objetivamente verificables para evaluar la implementación.
- “No”: No es lo suficientemente específico como para revisarlo. Como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas carecen de claridad y no incluyen actividades explícitas verificables para evaluar la implementación.

* Los compromisos que no sean verificables se considerarán “no revisables” y no se llevarán a cabo evaluaciones adicionales.

II. ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? (Relevancia)

Este indicador determina si el compromiso se relaciona con los valores del gobierno abierto de transparencia, participación pública o rendición de cuentas pública, según lo definido por la Declaración de Gobierno Abierto, los Artículos de Gobernanza de OGP y respondiendo a las preguntas orientadoras a continuación. Sobre la base de una lectura detallada del texto del compromiso, el IRM primero determina si el compromiso tiene un enfoque de gobierno abierto:

- **Sí/No:** ¿El compromiso busca hacer que un área de política pública, una institución o un proceso de toma de decisiones sea más transparente, participativo o que rinda cuentas ante el público?

El IRM usa los valores de OGP definidos en los Artículos de Gobernanza. Adicionalmente, al analizar los compromisos, se pueden usar las siguientes preguntas sobre los valores de OGP como referencia para identificar el enfoque específico de gobierno abierto en los compromisos:

- **Transparencia:** ¿El Gobierno divulgará más información, mejorará los marcos legales o institucionales para garantizar el derecho a la información, mejorará la calidad de la información divulgada al público o mejorará la transparencia de los procesos de toma de decisiones gubernamentales o de instituciones públicas?
- **Participación pública:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades, procesos o mecanismos para que el público informe o influya en las decisiones? ¿El Gobierno creará, habilitará o mejorará los mecanismos de participación para las minorías o los grupos poco representados? ¿Permitirá el Gobierno un entorno legal que garantice las libertades de reunión, asociación y protesta pacífica?
- **Rendición de cuentas pública:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para hacer responsables a los funcionarios de sus acciones? ¿Permitirá el Gobierno marcos legales, políticos o institucionales para fomentar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos?

III. Potencial de resultados

Anteriormente conocido como el indicador de "Impacto potencial", se ajustó teniendo en cuenta los comentarios del proceso de consulta de la Actualización del IRM con la comunidad de OGP. Con el nuevo enfoque estratégico orientado a resultados de los productos IRM, se modificó este indicador para que en esta primera revisión del plan de acción el IRM presentara el potencial y los resultados esperados del compromiso que serían verificados en el Informe de Resultados del IRM, luego de la implementación. Dado el propósito de esta revisión del plan de acción, la evaluación del “Potencial de resultados” es solo un indicador temprano de la posibilidad que tiene el compromiso de producir resultados significativos. Esta revisión se basa en el texto del compromiso, según como está articulado en el plan de acción y su contraste con la línea base o situación de inicio en la respectiva área de política pública.

La escala del indicador se define como:

- **Poco claro:** El compromiso tiene como objetivo continuar las prácticas en curso de acuerdo con la legislación, los requisitos o las políticas existentes sin indicar el valor agregado o la mejora de una práctica existente con un enfoque de gobierno abierto.
- **Modesto:** Una iniciativa que genere cambios a un proceso, una práctica o una política positivos pero aislados. Compromisos que no generan cambios vinculantes o institucionalizados en el Gobierno o las instituciones que gobiernan un área de política pública. Por ejemplo, herramientas como sitios web o publicación de datos, capacitaciones o proyectos piloto.
- **Sustancial:** Un punto de inflexión o iniciativa que pueda cambiar las reglas del juego (o la creación de nuevas), prácticas, políticas o instituciones que gobiernan un área de política pública, sector público y / o la relación entre ciudadanos y estado. Compromisos que generen cambios vinculantes e institucionalizados en todo el Gobierno.

Esta revisión fue preparada por el IRM en colaboración con Inés M. Pousadela con la supervisión del Panel de Expertos Internacionales (IEP) del IRM. La membresía actual del IEP incluye:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Para obtener más información sobre el IRM, consulte la sección “Sobre el IRM” en la página de OGP disponible [aquí](#).

Anexo 1. Datos por compromiso⁴⁸

Compromiso 1: Mejoramiento del sitio web de ChileCompra
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene una perspectiva de gobierno abierto? Sí• Potencial de generar resultados: Modesto
Compromiso 2: Observatorio del Sistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI)
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene una perspectiva de gobierno abierto?: Sí• Potencial de generar resultados: Modesto
Compromiso 3: Observatorio de Comercio Exterior
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene una perspectiva de gobierno abierto?: Sí• Potencial de generar resultados: Modesto
Compromiso 4: Hoja de ruta para la institucionalización del gobierno abierto
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene una perspectiva de gobierno abierto?: Sí• Potencial de generar resultados: Sustancial
Compromiso 5: Derechos Humanos y Justicia Abierta
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene una perspectiva de gobierno abierto?: Sí• Este compromiso ha sido agrupado en “Justicia Abierta” (incluye los compromisos 5 y 6 del plan de acción)• Potencial de generar resultados del grupo: Modesto*
Compromiso 6: Justicia Abierta en el Poder Judicial
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene una perspectiva de gobierno abierto?: Sí• Este compromiso ha sido agrupado en “Justicia Abierta” (incluye los compromisos 5 y 6 del plan de acción)• Potencial de generar resultados del grupo: Modesto*
Compromiso 7: Diseño de plataforma integrada e interoperable de gestión e información legislativa
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene una perspectiva de gobierno abierto?: Sí• Este compromiso ha sido agrupado en “Parlamento Abierto” (incluye los compromisos 7 y 8 del plan de acción)• Potencial de generar resultados del grupo: Sustancial*
Compromiso 8: Transparencia del Congreso Nacional
<ul style="list-style-type: none">• Verificable: Sí• ¿Tiene una perspectiva de gobierno abierto?: Sí

- Este compromiso ha sido agrupado en “Parlamento Abierto” (incluye los compromisos 7 y 8 del plan de acción)
- Potencial de generar resultados del grupo: Sustancial*

⁴⁸ Nota editorial:

- Para los compromisos agrupados: la evaluación de potencial para resultados se realiza sobre el grupo y no sobre cada compromiso individual.
- Los nombres de los compromisos en la tabla pueden haber sido resumidos. Para el texto completo del compromiso, vea el plan de acción de Chile ingresando al siguiente vínculo:
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/03/Chile_Action-Plan_2020-2022.pdf.

Anexo 2. Requerimientos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP

Según la Política de revisión procesal de OGP, durante el desarrollo del plan de acción, los miembros de OGP deberán alcanzar el nivel de influencia del público de “involucrar” en su evaluación del IRM, utilizando la adaptación del espectro de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2).

Para determinar si un país entra en la categoría de “involucrar” según el espectro, el IRM evalúa diversos elementos de los Estándares de participación y cocreación de OGP. El IRM evaluará si el país cumplió con los siguientes aspectos de los estándares durante el desarrollo del plan de acción. Estos elementos representan el nivel mínimo que los miembros deberán alcanzar:

1. **Hay un foro:** Existe un foro que supervisa el proceso de OGP.
2. **El foro es multisectorial:** En el foro participan el Gobierno y la sociedad civil.
3. **Respuesta justificada:** El Gobierno o el foro multisectorial documenta o es capaz de demostrar que entregaron retroalimentación durante el proceso de cocreación. Lo anterior puede incluir un resumen de las categorías o temas principales propuestas para ser incluidas, enmendadas o rechazadas.

La siguiente tabla resume la evaluación del IRM de los tres estándares que aplican para propósitos de la revisión procesal. El objetivo de este resumen es verificar que el proceso cumpla con los requisitos mínimos, pero no constituye una evaluación completa según los Estándares de cocreación y participación de OGP. En el informe de resultados se presentará una evaluación completa del proceso de cocreación y participación a lo largo del ciclo de OGP.

Tabla 2. Resumen de los requisitos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP

Estándar OGP	¿Se cumplió con el estándar?
Existe un foro, la Mesa de Gobierno Abierto, establecido por Resolución N°852 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en julio de 2017. Véase: https://www.ogp.gob.cl/mesa-de-gobierno-abierto/	Verde
El foro es multiactor. La Mesa de Gobierno Abierto es presidida por el Subsecretario General de la Presidencia e incluye a un representante de la Red de Sociedad Civil de Gobierno Abierto, un representante de la Red Académica de Gobierno Abierto y sendos representantes de CEPAL y PNUD en calidad de observadores. Véase: https://www.ogp.gob.cl/mesa-de-gobierno-abierto/	Verde
El Gobierno dio una respuesta justificada sobre cómo se usó la retroalimentación del público para definir el plan de acción. La Mesa de Gobierno Abierto evaluó las propuestas de compromisos recolectadas a través de la consulta pública en función de criterios transparentes y publicó y compartió los resultados de la evaluación con todas las	Verde

personas e instituciones que habían hecho propuestas.
Véase: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/03/Chile_Action-Plan_2020-2022.pdf.

