

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Cómo la institucionalización de la transparencia mejora los controles democráticos:
El caso de la política ambiental chilena

Camila Belén Carrasco Hidalgo

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectoras: Tania Lizeth Zabala Peñafiel y María de los Ángeles Barrionuevo Mora

Quito, octubre de 2020

Dedicatoria

A mi hijo Facundo y a mi Alejandro
quienes me animan día a día a desafiar y desafiarme.

Tabla de contenidos

Resumen.....	VIII
Agradecimientos.....	X
Introducción	1
1. Transparencia y controles democráticos para el mejoramiento de la democracia.....	3
2. La transparencia en el sector ambiental.....	4
2.1 La incorporación de la transparencia en América Latina	6
3. Problema de investigación.....	7
Capítulo 1	9
Teorías y métodos para el análisis de diseño de políticas públicas.....	9
1. Fundamentos teóricos.....	9
1.2 La alineación metodológica del problema de investigación.....	9
2. El neoinstitucionalismo en el análisis de políticas públicas	12
2.1. Neoinstitucionalismo histórico.....	14
2.2 Neoinstitucionalismo de la elección racional	15
2.3 Neoinstitucionalismo sociológico	16
3. El enfoque neoinstitucional para analizar el cambio de política	18
4. El marco analítico de diseño de políticas públicas	21
5. Operacionalización del marco analítico	24
6. Mecanismo causal basado en el marco de diseño de políticas realista.....	25
7. Metodología.....	27
7.1 Protocolo de investigación basado en el enfoque realista de diseño de políticas	27
7.2 La reconstitución de procesos	29
7.3 Formalización bayesiana	32
7.4 <i>Tests</i> empíricos.....	33
Capítulo 2.....	37
Mecanismo causal teorizado y selección de casos.....	37
1. Mecanismo causal teórico	37
1.1 Conceptos y atributos del detonante(D): Nuevos objetivos de transparencia.....	42
en la política ambiental.....	42
1.2 Conceptos y atributos de la entidad A: Cambio en la política ambiental para incorporar	43
la transparencia.....	43
1.3 Conceptos y atributos de la entidad B: cambio institucional que asegure la transparencia.....	46
1.4 Conceptos y atributos de la entidad C: Coordinaciones políticas para una nueva relación....	48
entre actores estatales y no estatales.....	48

1.5 Conceptos y atributos del resultado (R): Incremento de controles democráticos en la política ambiental	51
2. Diseño de <i>tests</i> empíricos	53
3. Selección de casos	59
Capítulo 3	65
Análisis de congruencia.....	65
1. La importancia de la transparencia en la política ambiental	66
2. Adoptando objetivos de transparencia e incrementando controles democráticos en la política ambiental	67
3. El caso emblemático de Chile (2006-2010)	74
Capítulo 4	75
La institucionalización de la transparencia en la política ambiental de Bachelet. (2006-2010).....	75
1. Transparencia e institucionalidad ambiental en Chile.....	75
2. La Nueva Institucionalidad Ambiental en Chile	76
3. Evidencias encontradas	78
3.1 Detonante: Estableciendo una agenda de transparencia	78
3.1.1 Nodalidad	78
3.1.2 Autoridad.....	80
3.1.3 Tesoro.....	81
3.1.4. Organización	82
3.2 Entidad A: Formulando una nueva política ambiental	83
3.2.1. Nodalidad	83
3.2.2. Autoridad.....	84
3.2.3. Tesoro.....	85
3.2.3 Organización	86
3.3 Entidad B: Cambios y coordinaciones de la Nueva Institucionalidad Ambiental	88
3.3.1 Nodalidad	88
3.3.2 Autoridad.....	89
3.3.3 Tesoro.....	90
3.3.4. Organización	92
3.4. Entidad C: Interacciones políticas e inclusión de actores no estatales en la política ambiental	94
3.4.1. Nodalidad	94
3.4.2 Autoridad.....	95
3.4.3. Tesoro.....	97

3.4.4 Organización	98
3.5. Resultado (R): Incrementando los controles democráticos	100
3.5.1 Nodalidad	101
3.5.2 Autoridad.....	102
3.5.3. Tesoro.....	104
3.5.4 Organización	105
4. Evaluando las evidencias a través de la formalización bayesiana.....	107
Conclusiones	111
Lista de referencias.....	127

Ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. Tipología de ontologías y metodologías para la investigación en ciencias sociales.....	11
Tabla 1.2. Esquema N.A.T. O sobre recursos de gobiernos.....	24
Tabla 1.3. Teorización del Mecanismo Causal del marco de Diseño de Políticas.....	26
Tabla 1.4. Cuatro variantes del método reconstitución de procesos.....	32
Tabla 1.5. Tipología de pruebas empíricas.....	34
Tabla 2.1. Mecanismo Causal de la institucionalización de la transparencia basado.....	40
en el diseño realista de Políticas Públicas	40
Tabla 2.2. Dimensiones y definición del detonante (D).....	43
Tabla 2.3. Conceptos, definiciones y atributos entidad (A)	46
Tabla 2.4. Conceptos, definiciones y atributos entidad (B).....	48
Tabla 2.5. Conceptos, definiciones y atributos entidad (C)	51
Tabla 2.6. Tipología 1: Mecanismos de controles democráticos políticos	52
Tabla 2.7. Conceptos, definiciones y atributos del Resultado (R)	52
Tabla 2.8. Tipología 2: Observaciones empíricas esperadas	55
Tabla 2.9. Evidencia de entidad D en un caso típico	57
Tabla 2.10. Evidencia de entidad A en un caso típico.....	58
Tabla 2.11. Evidencia de entidad B en un caso típico.....	58
Tabla 2.12. Evidencia de entidad C en un caso típico.....	58
Tabla 2.13. Evidencia en entidad R en un caso típico	59
Tabla 2.14. Países de ALC con normativas de transparencia ambiental.....	61
en base a la información del Índice de Democracia ambiental	61
Tabla 2.15. Atributos de los objetivos de institucionalización de la transparencia y controles.....	62
democráticos en la política ambiental	62
Tabla 2.16. Tabla de verdad (QCA).....	63
Tabla 2.17. Tipología para países de ALC exportadores de metales y minerales.....	64
Tabla 4.1. Tipología de tests empíricos utilizando el teorema de Bayes.....	108
Tabla 4.2. Formalización bayesiana sobre <i>tests</i> positivos.....	109

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Camila Belén Carrasco Hidalgo, autora de la tesis titulada “Cómo la institucionalización de la transparencia mejora los controles democráticos: El caso de la política ambiental chilena” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia *Creative Commons* 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre del 2020



Camila Belén Carrasco Hidalgo

Resumen

Esta investigación responde la pregunta de investigación ¿cuál es la fuerza causal que se transmite entre la transparencia y el incremento de los controles democráticos en la política ambiental? y tiene por objetivo examinar si existe una relación causal positiva entre la transparencia y los controles democráticos. Para lograrlo, la hipótesis que se propone es que la fuerza causal que vuelve la transparencia en un factor de incremento de controles democráticos es su institucionalización. Esto conlleva a que un gobierno rediseñe la política ambiental para que sea más transparente, lo que conduce a crear una coordinación intersectorial para incrementar la transparencia, lo que implica crear espacios de inclusión y participación de actores no estatales en la política, causando el incremento de los regímenes de controles democráticos.

La comprobación de la hipótesis se hace a través de un diseño metodológico deductivo que utiliza el método reconstitución de procesos de comprobación teórica. Se propone un mecanismo causal basado en el marco de diseño de políticas públicas institucional y, utilizando la técnica QCA, se realizó la selección de caso. El período de gobierno de Bachelet (2006-2010) es usado como un caso de estudio típico para comprobar la existencia del mecanismo causal. En ese período comenzó el proceso de institucionalización de la transparencia y se llevó a cabo una reforma a la política ambiental. Con todo, se proponen observables empíricos basados en los instrumentos Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (N.A.T.O) ya que son el principal recurso de los gobiernos para diseñar políticas públicas.

Se recopilaron evidencias para cada parte del mecanismo, utilizando fuentes primarias y secundarias a través de dos criterios. Por una parte, se diversificaron fuentes para triangular información y, por otra parte, se ordenaron cronológicamente para constatar la existencia de institucionalización según la definición utilizada en esta investigación, y de esta manera, aumentar su valor probatorio. Lo anterior, no implicó que se buscaran evidencias sólo del período de gobierno, sino que también de períodos de gobiernos posteriores para observar la solidez de la institucionalización. Para desarrollar la inferencia causal, la reconstitución de procesos se complementó con la formalización bayesiana para valorar el aumento de la confianza en la medida que se ingresan nuevas evidencias. El análisis confirma la hipótesis

pues se demostró que la adopción de objetivos de transparencia fue una agenda común entre los actores estatales y no estatales, donde a través de instancias de diálogos institucionalizadas, influyeron en el resultado de la política. Esto permitió avanzar hacia la formulación de una política ambiental que incluyera la transparencia y el acceso a la información sobre asuntos ambientales. Dicha formulación consideró la coordinación entre políticas sectoriales vinculadas al modelo de desarrollo que tiene el país. La existencia de esta coordinación forjó un efecto definitorio en el cambio institucional reflejado en la implementación de la reforma ambiental conocida como la “Nueva Institucionalidad Ambiental”. La política mejoró el acceso a la información ambiental, aumentó el respeto al debido proceso donde la sociedad civil cuenta con instituciones para denunciar daños y violaciones a derechos ambientales.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a mi asesor Guillaume Fontaine y al profesor Iván Narváez por ayudarme a descubrir el mundo de la investigación en políticas públicas y a ir mucho más lejos de lo que yo misma imaginé cuando comencé la maestría. Cada crítica me permitió avanzar disciplinada y rigurosamente. Al terminar esta tesis quedé con mucho ánimo para continuar y seguir avanzando en esta línea investigativa. Son excelentes académicos y muy buenas personas. Ha sido un agrado trabajar con ustedes. A Derek Beach por sus consejos, sugerencias y ánimo para seguir, fue un placer tenerlo como académico y haber conocido más sobre el método *process tracing*.

A mi marido Alejandro por su amor, sus consejos, contención, apoyo, confianza, y por ser un papá divertido y amoroso que se encargó de cuidar a nuestro hijo cuando tenía que dedicarle tiempo a este proyecto. A mi hijo Facundo, quién fue mi mayor inspiración y recorrió junto a mi este camino, ser su mamá fue mi mayor orgullo en mi paso por Ecuador. A mi familia (Ricardo, Liliana, Valentina, Benjamín, Martín, Nacho y Nayita) gracias por su apoyo incondicional en cada desafío que asumo. Mis agradecimientos a Alejandro Hernández quien se dio el tiempo de ayudarme a comprender mejor la disciplina de las políticas públicas y ser muy generoso a la hora de desarrollar proyectos colectivos. Infinito cariño y reconocimiento a Pía Flores, Loreto Saavedra, Susana González, Valentina Escanilla, Juan Cristóbal Moscoso, Catalina Lagos, Gloria de la Fuente, Rodrigo Mora, Emilio Moya, Egon Montecinos, Aldo Madariaga, Flavia Liberona, Alejandro Alcoholado, Victoria Belemmi, Pablo Medina, Isabel Miranda, Gustavo Pérez, Lina Camacho, Jacqueline Hernández y Sarai García porque cada uno me escuchó, me orientó, me distrajo e intentó ser un aporte en esta investigación. Al café Galletti en Ecuador que fue el lugar donde más café tomé y donde más trabajé en este proyecto.

Introducción

El debate sobre la democracia en América Latina ha atravesado tres momentos diferentes: primero, en los años ochenta se centró en las transiciones a la democracia; luego en los noventa en los mecanismos de controles democráticos y, por último, desde los 2000 se enfoca sobre la efectividad gubernamental y en la calidad de la democracia (Fontaine et al. 2016, 20). En este debate, O'Donnell (1994) indica que un gobierno electo democráticamente debería abrir camino a la construcción y el fortalecimiento de instituciones democráticas que son el marco para tomar decisiones dentro del proceso donde circula el poder político (O'Donnell 1994). Sin embargo, esto no necesariamente ocurre. Cuando no existen progresos a nivel institucional ni se ha logrado solucionar las crisis económicas y sociales, se puede generar una democracia delegativa que implica que quienes ganan la elección presidencial tienen la potestad de gobernar como piensen que es conveniente (O'Donnell 1994, 293).

La democracia, por su propia naturaleza, está en constante cambio. Uno de los elementos que puede influir en la transformación de la democracia es cuando el gobierno representativo deja de funcionar como se espera y no responde a las demandas que recibe desde diversos actores no estatales. En general, cuando existen demandas por cambios, se abren dos caminos de mejora - no mutuamente excluyentes - que permitirían a las democracias retener sus fundamentos poliárquicos de libertad y equidad entre los ciudadanos (Altman 2019). El primero implica ajustar las instituciones existentes, que tiende a preservar el poder político en manos de políticos ambiciosos y el segundo, supone la introducción de mecanismos innovadores de gobernanza, mediante los cuales se incluyen nuevos actores, hasta cierto punto, en el proceso de toma de decisiones (Altman 2019).

La democracia representativa permite que los representantes se hagan cargo de sus acciones por medio del desarrollo de los controles democráticos. Siguiendo a O'Donnell (1994), los controles democráticos pueden ser verticales y horizontales. Son verticales donde periódicamente quienes gobiernan deben dar cuentas de sus decisiones frente a las urnas y son horizontales donde actores estatales, a través de sus instituciones, examinan y, de ser necesario, sancionan irregularidades que se comenten en los cargos públicos (O'Donnell 1994, 206). En diferentes países de la región los frenos y contrapesos políticos se remitían a la división constitucional de poderes, sin embargo, al no ser suficiente se experimentaron cambios institucionales para compensar la debilidad de estos frenos y contrapesos a través de

la incorporación de controles democráticos (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 14). En esta investigación se asume el concepto de control democrático como traducción de *public accountability*. Esta opción se ha desarrollado considerando que el concepto de *accountability* (sin acompañamiento) se vincula a la “rendición de cuentas”, lo que hace del concepto algo muy amplio que incluye la responsabilidad y el control (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 10).

Los controles democráticos verticales y horizontales obligan a las autoridades a informar, justificar acciones y recibir sanciones de ser necesario (O’Donnell 1994; Schedler 1999; Bovens, Schillemans, y Goodin 2014; Fontaine y Gurza-Lavalle 2019). Los controles horizontales se observan en relaciones intra estatales, quienes ejercen el control por medio de agencias de balances de los grandes poderes - ejecutivo, legislativo o judicial - a los que las constituciones contemporáneas intentan “balancear” (O’Donnell 2004, 21). Sin embargo, cuenta con limitaciones porque actores pueden actuar reactivamente, las acciones tienden a ser muy dramáticas y pueden crear conflictos visibles y quienes estén involucrados pueden tener motivaciones más partidarias que propias de su rol como autoridades (O’Donnell 2004, 22). Por ello surgen los controles a través de agencias como las fiscalías, contraloría, *ombudsman* que tienen por misión supervisar, controlar y sancionar las acciones ilegales de instituciones tanto nacionales como subnacionales (O’Donnell 2004, 24).

Estos controles no han sido suficientes para resolver los problemas de la democracia. Ante esto, Peruzzotti y Smulovitz (2002) conceptualizan los controles democráticos sociales para describir una solución a los fracasos de la responsabilidad vertical-electoral y horizontal (Fontaine et al. 2016, 24). Este tipo de controles permiten a las organizaciones de la sociedad civil vigilar a las autoridades políticas con el objetivo de que se visibilicen, mediáticamente, los errores que se observan en el Estado, posicionar temas en la agenda pública o activar los controles horizontales (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 10; O’Donnell 2004, 24). Este tipo de controles se pueden canalizar de dos maneras. Por una parte, a través de vías institucionales como acciones legales o peticiones de sanción a través de organismos que supervisan y, por otra parte, por medio de movilizaciones sociales y denuncias a través de los medios que son más bien sanciones simbólicas (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 10).

Como señalan, Fontaine y Gurza-Lavalle (2019, 11) el concepto de “control social” expuesto por Peruzzotti y Smulovitz (2002) padece de un estiramiento conceptual porque en la realidad existe una diversidad de actores y se presencia la complejidad de instituciones formales e

informales que regulan sus interacciones. Estos controles carecen de capacidad de imponer sanciones o conceder beneficios significativos como para cambiar el curso de la acción pública (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 11). Para resolver esta debilidad sancionatoria, las acciones de los actores sociales se institucionalizan, adoptándose instrumentos de regulación sobre objetivos de participación, transparencia y control social, lo que implica que las ideas de gobernantes se materializan en normas, consultas previas y publicidad de la información, las cuales se dirigen a los ciudadanos para dar cuenta de actos y arreglos, otorgando un estatus institucional a actores no estatales para monitorear y evaluar a sus gobiernos lo que lleva a implementar controles verticales no electorales institucionalizados (Hood y Margetts 2006, 15; Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 16). Lo anterior, permite a los actores no estatales tener facultades decisorias vinculantes no sólo para elegir representantes, sino que también para deliberar acerca de la producción de resultados específicos en campos diversos de las políticas públicas (Isunza-Vera y Gurza-Lavalle 2010, 19). Por lo tanto, los controles democráticos son una dinámica institucional que se transforma a través de la institucionalización de los controles sociales (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 16).

1. Transparencia y controles democráticos para el mejoramiento de la democracia

La transparencia apunta a que el poder sea más público, es decir, en la medida en que gobiernos sean transparentes abonan a favor de la calidad institucional de la democracia y logran sus objetivos en la medida que se definen normativas para que políticas sean congruentes con los imperativos de la vida asociada (Uvalle 2016, 200). A esto se agrega lo planteado por Hood (2006, 13-14) quien sostiene que las doctrinas de apertura entre gobiernos, estados y organismos internacionales se han superpuesto con las tres doctrinas sobre la apertura: la idea de información gubernamental a los ciudadanos, la idea de dar cuentas gubernamentales y los arreglos institucionales. Es importante señalar la diferencia entre apertura y transparencia. La transparencia se extiende más allá de la apertura para abarcar la simplicidad y la comprensión (Heald 2006, 26).

Es posible para una organización la apertura de sus documentos y procedimientos, pero no necesariamente son transparentes para el público si es que la información se percibe como incoherente. La apertura podría considerarse una característica de la organización, mientras que la transparencia requiere receptores externos capaces de procesar la información disponible (Heald 2006, 26). La transparencia es una condición insuficiente pero necesaria de los controles democráticos, porque ambas son partes coincidentes que juntas contribuyen a

una buena gobernanza (López y Fontaine 2019) y la publicidad de la información es considerada como un sello de la gobernanza en comparación con los regímenes democráticos más antiguos (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2010; Fontaine et al. 2016, 22).

La promoción de los controles democráticos por parte de los gobiernos refleja que estos cuentan con un grado de apertura a la responsabilidad, lo que a su vez conduce a cambios en las políticas públicas para adecuarse a esta realidad haciendo esfuerzos de institucionalizar la transparencia (Fontaine et al. 2016; Meijer 2014, 508; Michener 2019). Estas nuevas ideas implican un cambio de política donde las ideas se cristalizan en el tiempo (Hall 1993). Los partidarios del cambio aseguran su autoridad en el proceso y crean un conjunto de iniciativas estratégicas que ponen a los gobiernos bajo presión, lo que desenlaza en un cambio institucional para promover la transparencia, transformando el discurso político que resulta de esto e instaurando una nueva forma de buscar soluciones a problemas, por lo tanto, la institucionalización vuelve los cambios más difíciles de revertir (Fontaine et al. 2016, 20).

2. La transparencia en el sector ambiental

Producto de la crisis climática, se puede observar que organismos internacionales tales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han recomendado a los gobiernos ser más transparente en las políticas ambientales y permitir el control ciudadano para evitar actos corruptos o un desarrollo desmedido de proyectos de inversión sin considerar los efectos que se generan en el ecosistema.

Esta realidad ha permitido un proceso de avance para tener mayor transparencia y controles en el sector, lo que se ha reflejado en tres momentos: el modelo sanitario para planificar y construir sistemas de agua potable y saneamiento; el conservacionista que inició una institucionalización de la gestión ambiental y, por último, el modelo ambiental, donde se produce un punto de quiebre hacia lograr políticas públicas que regulen la actividad productiva y se promueva el desarrollo sustentable (Narváez 2011). El interés de la comunidad internacional de mejorar la transparencia y los controles democráticos se vincula a la necesidad de tener compromisos más amplios de buena gobernanza y reformas anticorrupción (Carlitz 2013, 50) y la diversidad de controles que se incorporan dentro de la política ambiental se relaciona con las expectativas de transparencia y publicidad de la información mediante un sistema más abierto. Lo anterior, se refleja en coordinaciones como

la Conferencia de Estocolmo (1972), que fue el encuentro que ubica los asuntos ambientales en un tema de importancia internacional. La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992) que en su principio 10 establece que el tratamiento de temas ambientales por parte de los gobernantes debe considerar el acceso de información a los ciudadanos. El protocolo de Kioto (1997) que estuvo orientado a tomar medidas y reducir los gases de efecto invernadero y estabilizar el calentamiento global y, diez años después, el *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) publicó en su cuarto informe la necesidad de una acción global ambiciosa para combatir el cambio climático (Kollmann y Schneider 2010, 3711). La Convención de Aarhus (1998) intentó obligar a los gobiernos a incorporar el acceso a la información, considerar la participación de las partes interesadas en la toma de decisiones y establecer el acceso a la justicia sobre asuntos ambientales, incorporando estándares de protección ambiental a la rendición de cuentas (Cepal 2013, 15). Río + 10 en Johannesburgo (2002) fue el momento en el cual surge *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), estándar global para que gobiernos promuevan la transparencia en la gestión de recursos.

Años más tarde nace la Alianza para el Gobierno Abierto (2011) que incluye la necesidad de un fortalecimiento de la democracia ambiental, el Acuerdo de París (2015) que diagnostica la disociación entre el crecimiento económico y la degradación ambiental y el Acuerdo de Escazú (2018) que pretende garantizar los derechos de las personas a tener información oportuna y adecuada como también participar en la toma de decisiones que afectan su vida y entorno. Estos acuerdos pretenden establecer una gobernanza ambiental en la cual actores no estatales tengan acceso a la información y participen en la toma de decisiones lo que se expresa en marcos regulatorios, planes y estrategias que den seguimiento a las políticas como también fiscalicen sus resultados (Fontaine, Vliet, y Pasquis 2007, 13-15). La transparencia tendrá efectos positivos sobre los controles democráticos cuando se favorezcan los controles horizontales a través de la divulgación de información y el control de los comportamientos administrativos; cuando existan controles democráticos verticales que permitan a los actores no estatales vigilar y castigar a actores estatales y cuando se favorezcan los controles verticales no electorales. De esta manera, actores no estatales se vuelven potencialmente responsables de la activación de los controles y equilibrios, pueden activar mecanismos de responsabilidad pública, corrigiendo así el equilibrio de poderes entre la sociedad, el mercado y el Estado (López y Fontaine 2019).

2.1 La incorporación de la transparencia en América Latina

Como se ha señalado, en el contexto de las democracias representativas, la legitimidad se basa en la confianza que tienen los ciudadanos sobre sus representantes elegidos, quienes deben implementar la voluntad del pueblo, por lo que dicha confianza se construye y sustenta mediante la relación entre la información, la transparencia, los controles democráticos y la participación (Harrison y Sayogo 2014, 1). Por lo tanto, los controles democráticos se remiten a la acción continua de los gobiernos y la información que ellos otorgan (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 9), lo que permite a los ciudadanos formular preferencias entre las opciones de políticas públicas y participar a través de los mecanismos de control que refrescan la democracia y mantienen su legitimidad (Bimber 2003, 11).

En América Latina se identificaron, como parte de la gobernanza, las políticas de anticorrupción y de transparencia (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 11), donde la transparencia ganó un nuevo impulso en organizaciones internacionales para promover la mejora de la calidad del gobierno y prevenir abusos de poder, corrupción e impunidad (Bauhr y Grimes 2014, 291; Meijer 2014, 508). Sin embargo, los términos transparencia y controles democráticos son bastante generales y, por lo tanto, convenientemente, pueden significar todo (Fox 2007, 664). La cuestión de “qué cuenta” como transparencia y controles democráticos depende de cómo se dibujan sus límites conceptuales (Fox 2007, 664). La transparencia es una acción deliberada para divulgar información sobre una organización o la toma de decisiones de un actor estatal, lo cual tiene una relación con los controles democráticos que no es unívoca ni obvia (López y Fontaine 2019).

En la región, esto se observa a través de una innovación democrática con rasgos institucionales, lo que implica adoptar instrumentos de regulación sobre participación, transparencia y control social (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 16). En efecto, se argumenta que la transparencia crea nuevas oportunidades para la participación y los controles democráticos (Harrison y Sayogo 2014, 1). A nivel mundial, han aumentado iniciativas de las leyes y regímenes de acceso a la información lo cual refleja una preocupación emergente con la participación y controles democráticos en las políticas públicas (Calland y Bentley 2013, 70). El acceso a la información y la transparencia en los temas ambientales es un elemento central para la protección ambiental y el desarrollo sostenible a través de los controles democráticos, la justicia y la participación ciudadana (Cepal 2013).

3. Problema de investigación

El presente trabajo intenta examinar si existe una relación positiva entre la transparencia y los controles democráticos (Harrison y Sayogo 2014; López y Fontaine 2019) y la política ambiental es un caso de esta relación. Para ello nos preguntamos ¿Cuál es la fuerza causal que se transmite entre la transparencia y el incremento de los controles democráticos en la política ambiental? La hipótesis que pretende responder a esta pregunta es que la fuerza causal que vuelve la transparencia en un factor de incremento de controles democráticos es su institucionalización. Esto conlleva a que un gobierno rediseñe la política ambiental para que sea más transparente, esto conduce a crear una coordinación intersectorial para incrementar la transparencia, lo que implica crear espacios de inclusión y participación de actores no estatales en la política, causando el incremento de los regímenes de controles democráticos. Esta investigación usará el método cualitativo de reconstitución de procesos en un estudio de caso para identificar mecanismos causales y “desempaquetar” de manera teórica la relación entre la institucionalización de la transparencia y los controles democráticos. Lo anterior, se estudiará empíricamente a través de las evidencias dejadas por las actividades asociadas en cada parte del proceso (Beach y Pedersen 2019, 3).

Este proyecto entrega dos aportes académicos. Primero, es una contribución aplicar este método de investigación en las políticas públicas ya que podría fortalecer distintos análisis a través de los marcos analíticos convencionales. En esta investigación se define concretamente como se desarrollará el trabajo, donde el mecanismo causal se basará en el marco realista de diseño de políticas públicas (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020, 3) porque permite observar la complejidad de las políticas públicas de acuerdo con los actores, el contexto, problemas de políticas e instituciones, lo que contribuye a una mejor comprensión, selección y utilización de los instrumentos de política (Peters 2018a; Fontaine 2020a). Agregando a esto, analizar la transparencia de esta manera es innovador porque los enfoques metodológicos dominantes son de medición de impacto, lo que frecuentemente hace un mal ajuste por los impactos graduales, indirectos y difusos generados por la mayoría de los mecanismos de transparencia (Michener 2019, 139). Del mismo modo, se demostrará que la institucionalización de la transparencia puede incrementar los controles democráticos y, por extensión, ayudar a legitimar la toma de decisiones de las autoridades políticas. Se explorará el sector ambiental porque la crisis ambiental es un problema complejo. Es decir, que intervienen múltiples variables y, a menudo, solo los síntomas y no las causas, son visibles para quien tiene que proponer soluciones a la crisis ambiental. Otra característica de este problema complejo es la

presencia de múltiples y posiblemente objetivos que son conflictivos entre sí y, en este sentido, para resolver hay que satisfacer a diferentes actores estatales y no estatales que tienen distintos intereses y, a esto suma, la situación de formular políticas ambientales, la cual está sujeta a rápidos e impredecibles cambios, lo que pone a los tomadores de decisiones en una presión constante (Peters 2018a, 68). Un ejemplo de esto es que la realidad ambiental se pretende resolver a nivel internacional y nacional a través de diversas iniciativas de transparencia, controles democráticos y participación para proteger el medioambiente y monitorear la utilización de recursos naturales por parte del extractivismo.

Esta investigación, además de la presente introducción, tiene cuatro capítulos y las conclusiones. En el capítulo 1 se expone la fundamentación teórica y el diseño metodológico, en el capítulo 2 se propone el mecanismo causal basado en el diseño de políticas públicas institucional, el diseño de los *tests* empíricos y la selección de casos. En el capítulo 3 se lleva a cabo un análisis de congruencia para justificar el caso de estudio escogido para realizar esta investigación ya que permite caracterizar el contexto. En el capítulo 4, se aplica el método reconstitución de procesos de comprobación de teoría, recopilando evidencias y, posteriormente, se evalúan dichas evidencias a través de la formalización bayesiana, donde se pondrá a prueba si está o no presente el mecanismo causal presentado. Finalmente, se desarrollan las conclusiones de la tesis, las cuales tienen implicancias teóricas, metodológicas y empíricas.

Capítulo 1

Teorías y métodos para el análisis de diseño de políticas públicas

Este capítulo expone las bases teóricas y metodológicas de la investigación. Por una parte, dentro de los fundamentos teóricos se presentará la posición de la investigadora para que se comprenda la alineación ontológica, metodológica y teórica del trabajo desde el realismo crítico, el análisis del cambio de políticas desde el enfoque neoinstitucionalista explicando por qué se considerarán los postulados de March y Olsen (1983) lo cual permite identificar el marco explicativo que utiliza este trabajo. Por otra parte, dentro de los fundamentos metodológicos, se presentará el protocolo de investigación para el procesamiento operativo del marco de diseño realista de políticas públicas, el método de reconstitución de procesos seleccionado, su formalización y el diseño de *tests* empíricos que se llevarán a cabo.

1. Fundamentos teóricos

1.2 La alineación metodológica del problema de investigación

Este trabajo pretende responder la pregunta de investigación ¿cuál es la fuerza causal que se transmite entre la transparencia y un incremento de los controles democráticos en la política ambiental? Es decir, que se quiere rastrear el mecanismo causal que vincula una causa (o conjunto de causas) con un resultado (Beach y Pedersen 2019, 2). Por lo que se pretende explicar cómo las causas están vinculadas a un resultado. En este sentido, para responder la pregunta se observarán los procesos causales que se desencadenan por causas y que los vinculan con los resultados en una relación productiva (Beach y Pedersen 2019, 30).

El tipo de pregunta de investigación nos sitúa en un debate ontológico sobre la naturaleza de la causalidad. En el caso de los investigadores cuantitativos, desde el enfoque de los efectos de las causas, se preguntan ¿Cuál es el efecto promedio de Y dentro de una población de casos?, en cambio, la pregunta en su versión del enfoque de causas de efectos es ¿Cuáles son la(s) X(s) que explican Y para una población X de casos? (Goertz y Mahoney 2012, 43). En función de la pregunta de investigación de este trabajo, se puede observar que no proviene de una ontología probabilística porque no intenta aumentar la frecuencia del efecto en una población de casos y tampoco se harán afirmaciones sobre las tendencias en forma de efectos causales medios en la relación entre las causas y los resultados (Beach y Pedersen 2019, 15). Asimismo, el neopositivismo no es el único enfoque propiamente científico para la investigación empírica y causal tal como demuestra Jackson (2016). Esta investigación no

pretende afirmar que la presencia de una causa aumentará la probabilidad de un mecanismo que la vincule con el resultado, sino que se está afirmando que, si el detonante y las condiciones contextuales están presentes, el mecanismo se activará (Beach y Pedersen 2019, 24). Con todo, la pregunta que guía esta investigación es coherente con el método reconstitución de procesos que es determinista, es decir asume que “los fenómenos sociales no ocurren aleatoriamente en el nivel de los casos de análisis” (Zamora 2018); considera la causalidad asimétrica, es decir, que se analiza la relación entre un detonante (D) y un resultado (R) y la lógica proviene de una visión mecanicista, lo que significa que se pretende explicar por qué ocurrió algo a través del análisis de procesos productivos que vinculan una causa (o conjunto de causas) con un resultado (Beach y Pedersen 2019, 30).

Esto no significa que se realicen afirmaciones causales sobre efectos de la ausencia de un detonante ($\sim D$) o la causa de la ausencia de un resultado ($\sim R$) (Beach y Pedersen 2013; 2016; 2019; Zamora 2018). Por lo que este método es transfactual, y, por consiguiente, es coherente con la metodología realista que explica Jackson (2016), porque conduce a abrir la “caja negra” de una relación causal e identificar entidades que producen la fuerza que influye conjuntamente en un resultado (Beach y Pedersen 2013, 23). Al considerar que existen fuerzas causales, se asume que procesos sociales se pueden entender a través de fenómenos que no se observan directamente pero que se detectan (Beach y Pedersen 2016; 2019; Fontaine, Medrano, y Narváez 2020). Esto está alineado con la pregunta de investigación explicativa que intenta evaluar cómo entidades se vinculan entre sí (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020, 44). Por esta razón, se propone una hipótesis teorizada para realizar una inferencia causal y conocer si el mecanismo causal está o no presente (Beach y Pedersen 2019; Fontaine, Medrano, y Narváez 2020).

La investigación se posiciona desde el realismo crítico según lo trabajado por Jackson (2016, 84) quien propone una tipología que, si bien nace a partir de las relaciones internacionales, puede ser aplicada en otras disciplinas a partir de las preguntas ontológicas (¿cómo investigadores conceptualizan lo que estudian?, preocupándose del ser y qué existe en el mundo); epistemológicas (¿cómo investigadores saben lo que ellos saben?, preocupándose de conocer y como desde su posición de observadores formulan y evalúan manifestaciones sobre el mundo) y metodológicas (¿cómo los investigadores seleccionan sus métodos? definiendo la selección de instrumentos de investigación específica).

La tipología de Jackson (2016, 84) combina la ontología filosófica con la ontología científica con el objetivo de ubicar cuatro metodologías: Neopositivista, analiticista, el realismo crítico y reflexivista (Jackson 2016, 41). La ontología filosófica se refiere a cómo el investigador se relaciona con el mundo, es decir, la conexión entre quien investiga y el mundo investigado. En esta dimensión, se sitúan dos posturas: dualista y monista. La posición dualista, plantea la existencia de una separación entre el investigador y el mundo, por lo que la investigación debe dirigirse hacia el cruce adecuado de esa brecha, es decir, que el conocimiento válido está relacionado con la correspondencia entre proposiciones empíricas y teóricas, por una parte, y el carácter real de la mente - mundo independiente por otra (Jackson 2016). Desde una visión monista, el investigador y el mundo no se separan, por lo tanto, hablar del mundo como separado de las actividades carece de sentido porque el mundo es endógeno a las prácticas sociales de producción de conocimiento, por lo que el monismo de la relación mente-mundo no es idealista en el sentido de privilegiar las ideas sobre el mundo (Jackson 2016, 41).

La ontología científica se refiere al conocimiento del investigador sobre un fenómeno que se observa. Por lo tanto, se observan dos posiciones: si el conocimiento está puramente relacionado con cosas que pueden experimentarse y observarse empíricamente, o si es posible generar conocimiento de objetos no observables en principio (Jackson 2016, 40). Si se considera ir más allá para la comprensión de los procesos y factores más profundos que generar hechos, la visión es transfactual. Por el contrario, desde una posición fenomenalista se sostiene que no es necesario ni posible que el investigador trascienda lo experimentado por un órgano de carácter único. Esta revisión permite ubicar las cuatro metodologías en la tabla 1.1. A partir de esta clasificación, se pueden desarrollar preguntas teóricas de índole ontológico, epistemológico y teórico (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020).

Tabla 1.1. Tipología de ontologías y metodologías para la investigación en ciencias sociales

Relación entre el conocimiento y lo observado (ontología científica)			
Relación entre el investigador y el conocimiento (ontología filosófica)	Dualista	Fenomenalista	Transfactual
		Neopositivista: Teorías de tipo leyes, procedimiento de falsación.	Realismo crítico: Teorías de alcance medio para perfeccionarla o validarlas.
	Monista	Analiticista: Teorías de tipos ideales que se comprueban con estudios empíricos.	Reflexivista: Poner a prueba la teoría crítica.

Fuente: Jackson (2016, 41)

En general las metodologías neopositivistas realizan explicaciones nomotéticas orientadas por

variables para probar covariación, a partir de un análisis contrafáctico, de datos observables directamente. Si A es causante de B, entonces en ausencia de A no debería haber B y la variación en A causa una variación en B cuando son correlacionadas fenomenológicamente usando N grande. El realismo crítico se basa en casos y pretende explicar relaciones causales, de manera distinta al neopositivismo, a través de un análisis transfactual, tomando en cuenta datos no observables empíricamente (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020). Entre la variación de A y variación de B hay algo que no se observa, y eso es justamente lo que se quiere analizar. de esta manera, se usa N pequeña y estudios profundos de casos típicos e influyentes, Por lo tanto, no es necesario formalizar relaciones probabilísticamente y las relaciones causales se dan en ciertos contextos y son regulares en esos contextos.

Desde el analiticismo, la lógica de causalidad es interpretativista, por lo que un mundo es teorizado por una teoría en particular y comparar entre casos no es una estrategia de investigación porque al ser un tipo ideal no cuenta con una contra parte empírica. Por último, desde el reflexivismo se ponen a prueba la teoría crítica, por ejemplo, teoría de la racionalidad de Weber o de acción comunicativa de Habermas. Las interpretaciones críticas son orientadas por casos únicos y generalmente su producto final son narrativas (Jackson 2016). Como se ha señalado, esta investigación pretende explicar relaciones causales de manera transfactual, por lo que se ubica desde la metodología realista crítica. En el siguiente apartado se expone el enfoque neoinstitucional en el análisis de políticas públicas y cuales postulados serán considerados en la metodología.

2. El neoinstitucionalismo en el análisis de políticas públicas

El neoinstitucionalismo se desarrolló en reacción a las perspectivas de comportamiento (conductismo) que influyeron durante los años setenta y buscó dilucidar el papel que juegan las instituciones en la determinación de los resultados sociales y políticos (Hall y Taylor 1996, 936). Posterior a la revolución conductista, el estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales. En algunos sectores, este desarrollo es una reacción contra la revolución conductual de décadas recientes, la cual interpretó la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual. Los conductistas consideraban a las instituciones como una simple suma de las propiedades al nivel individual. Sin embargo, la omisión del contexto social y de la permanencia de las instituciones sociales trajo un costo muy alto, porque las instituciones sociales, políticas y económicas se han expandido, se han vuelto más complejas, cuentan con más recursos y son

más importantes para la vida colectiva (Powell y DiMaggio 1999, 34). Para el viejo institucionalismo el cambio era una parte endémica de la relación adaptativa en evolución de la organización con su ambiente local (Powell y DiMaggio 1999, 49).

March y Olsen (2006) sostuvieron que, en el análisis político, la centralidad de los valores estaba siendo reemplazada por concepciones y metodologías individualistas y utilitarias que no integraban la acción individual con las premisas normativas fundamentales o con la naturaleza colectiva de la actividad política más importante (Peters 2003, 146). Por lo que el neoinstitucionalismo se diferencia del “viejo” institucionalismo en tres aspectos: Expandió su preocupación para incluir convenciones informales y coaliciones que forman conductas políticas; tomó una mirada crítica a la forma en que encarnan los valores y las relaciones de poder y que las instituciones limitan la conducta individual, aunque también son creaciones humanas que cambian y evolucionan a través de la agencia de los actores. Esto representa una innovación del pensamiento institucional viejo que contaba con un estilo descriptivo para comprender las instituciones (Lowndes y Roberts 2013, 28).

El neoinstitucionalismo no sólo hace hincapié en la homogeneidad de las organizaciones; también tiende a destacar la estabilidad de los componentes institucionalizados. Fontaine (2015b, 81) sostiene que el análisis de políticas se beneficia de los aportes del neoinstitucionalismo, ya que sus marcos explicativos comparten teorías que tienden a formar un paradigma, comprendido esto como un cúmulo de resultados reconocidos por una comunidad científica compuestas de problemas y soluciones. Asimismo, permite analizar por qué y para qué existen las instituciones y cómo estas dan forma a las restricciones y oportunidades de los individuos (March y Olsen 1983). Por lo cual busca explicar el rango de comportamientos sociales y de la actividad organizacional que está detrás de la formulación de las políticas públicas reconociendo que hay fuerzas que conducen dicho proceso. Por lo tanto, pretenden comprender procesos sociales, donde se observan efectos de la estructura sobre los actores políticos donde el Estado encausa comportamientos de individuos u organizaciones (Lowndes y Roberts 2013; Fontaine 2015a; March y Olsen 1983).

La teoría neoinstitucionalista proporciona un buen conjunto de herramientas conceptuales para analizar la gobernanza contemporánea precisamente porque no equipara las instituciones con las organizaciones, ni asume que la política está determinada solo por estructuras y marcos formales como indicaba el viejo institucionalismo, sino que también reconoce las

instituciones informales, las cuales pueden ser tan vinculantes como las formales, y pueden ser particularmente resistentes al cambio (Lowndes y Roberts 2013, 3). Con todo, el nuevo institucionalismo desarrolló una definición más expansiva para incluir convenciones informales y reglas formales a través de marcos analíticos más explícitos y distintos como el neoinstitucionalismo histórico, de elección racional y sociológico (Lowndes y Roberts 2013, 2). Estos enfoques se presentarán a continuación para identificar cuál es el que es más acorde con la posición investigativa desde el realismo crítico.

2.1. Neoinstitucionalismo histórico

El institucionalismo histórico se centra en el análisis del desarrollo histórico de las instituciones. Esto proporciona una revisión crítica de parte de la literatura existente sobre el papel de las ideas y las instituciones en la política de las políticas públicas. Las instituciones se definen como procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales o informales integradas en la estructura organizativa de la política (Hall y Taylor 1996, 939). Su objetivo es contribuir al análisis comparativo de políticas y, en general, al estudio de políticas públicas, tema crucial, pero a veces descuidado en los estudios de políticas (Béland 2019, 1). Los institucionalistas históricos observan cómo las decisiones tomadas sobre el diseño institucional de los sistemas gubernamentales influyen en la toma de decisiones futuras de los individuos (Lowndes y Roberts 2013, 31).

Analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas, es decir que el cambio institucional son alteraciones en momentos históricos puntuales por variables que son exógenas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo (Fontaine 2015a, 105; Pierson y Skocpol 2008, 7). Para desarrollar explicaciones sobre un resultado, estos institucionalistas especifican secuencias, rastrean transformaciones y procesos de escala y temporalidad variable, analizando contextos macros. Al considerar agendas sustantivas, argumentos temporales y el contexto, sus configuraciones contribuyen a comprender gobiernos, la política y las políticas públicas (Pierson y Skocpol 2008, 9). Sin embargo, en términos metodológicos, no es claro si se trata de una postura analicista, que llevan a los investigadores a buscar tipos ideales, o neopositivistas, que buscan teorías tipo leyes como la economía política (Fontaine 2015a). Esto ha conllevado a que desde esta perspectiva no se desarrolle una comprensión sobre las cadenas causales mediante las cuales las instituciones inciden en los individuos (Córdova 2017).

2.2 Neoinstitucionalismo de la elección racional

Este enfoque se basa en perspectivas económicas donde actores deciden en un entorno institucional que fomenta un cambio evolutivo y el equilibrio estratégico (Béland 2019, 7) y argumenta que las instituciones políticas son sistemas de reglas donde individuos intentan maximizar sus beneficios (Lowndes y Roberts 2013, 31) y son modelos de equilibrios negociados para facilitar la acción (Fontaine 2015b, 87). Los académicos de la elección racional se enfocan sobre el papel de los factores institucionales y en la estructuración de las elecciones individuales (Lowndes y Roberts 2013, 2), explicando el comportamiento de los actores en política, relaciones sociales y económicas (Powell y DiMaggio 1999, 11). “El neoinstitucionalismo de la elección racional parte de una concepción conductista de la evolución de las instituciones y de la relación entre las instituciones y las acciones individuales y colectivas” (Fontaine 2015b, 82) y tanto el conductismo y la teoría de la elección racional visualizan las instituciones como producto de un cálculo racional por parte de un grupo de individuos quienes cuentan con preferencias individuales (Fontaine 2015b, 85).

Hall y Taylor (1996, 945) sostienen que estos institucionalistas consideran que los actores relevantes tienen un conjunto fijo de preferencias, se comportan de manera instrumental para maximizar el logro de dichas preferencias, y lo hacen de una forma altamente estratégica que implica un cálculo extenso. Es decir, que los individuos que actúan para maximizar sus propias preferencias pueden producir un resultado colectivamente subóptimo, lo cual impide que los actores tomen un curso de acción colectivamente superior. Esto refleja la ausencia de arreglos institucionales que garanticen un comportamiento complementario por parte de otros (dilema del prisionero y la tragedia de los comunes). Este institucionalismo explica cómo se originan las instituciones usando la deducción para llegar a una especificación estilizada de las funciones de una institución. North, citado en Powell y DiMaggio (1999, 37), argumenta que las instituciones son conformadas por factores históricos que limitan el rango de opciones abierto a quienes toman las decisiones; así, producen diferentes resultados que los implicados por una teoría de elecciones ilimitadas y respuestas estratégicas. Asimismo, el autor afirma que la función de las instituciones es reducir la incertidumbre, pero estas evolucionan constante e incrementalmente de acuerdo con el grado de interacción que tienen con las organizaciones que nacen de los incentivos que producen las instituciones (Fontaine 2015b). Fontaine (2015a) indica que la nueva economía institucional integró la parte institucional al razonamiento de la economía neoclásica basado en el “homo economicus”, es decir, que la

opción racional de los institucionalistas extrajo herramientas analíticas de la "nueva economía de la organización" que enfatiza la importancia de los derechos de propiedad, la búsqueda de rentas y las transacciones, los costos para la operación y el desarrollo de las instituciones (Hall y Taylor 1996, 943).

El término proviene de una posición neopositivista y, metodológicamente, prevalece la utilización de métodos cuantitativos, ya que son propensos a recolectar datos que permitan probar las generalizaciones teóricas (Córdova 2017, 16). Los estudiosos de la elección racional en el análisis político tomaron prestado estos conocimientos cuando comenzaron a dirigir su atención hacia los contextos institucionales de la acción política (Lowndes y Roberts 2013, 23). Sin embargo, este enfoque cuenta con limitaciones ya que los actores siempre tienen una racionalidad limitada. Por lo tanto, hay puntos ciegos y niveles no explicados; sugiere aproximaciones individuales y no sistemáticas de las instituciones, por lo que se supondría que las conductas individuales hacen que sistemas funcionen, por lo que existe una diferencia entre efectos inmediatos y diferidos de ciertas políticas (Fontaine 2015a). Además, "su utilidad se ha visto limitada por los objetivos de los actores que son presentados como un factor exógeno al análisis, lo que ha generado cierta ambigüedad o dificultad para especificar la naturaleza de las preferencias" (Córdova 2017, 29), por lo tanto, es funcionalista, estático y tiene sesgos hacia los momentos de la creación institucional (Córdova 2017, 31).

2.3 Neoinstitucionalismo sociológico

El neoinstitucionalismo sociológico surgió de la influencia institucionalista antigua de la teoría de la organización y considera que las instituciones limitan u ofrecen oportunidades a los actores dentro de un contexto organizacional particular (Lowndes y Roberts 2013, 30). El nuevo institucionalismo en la teoría de la organización y en la sociología comprende el rechazo de los modelos del actor racional, tienen un interés en las instituciones como variables independientes, una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos (Powell y DiMaggio 1999, 42). Dentro de los estudios organizacionales, la teoría institucional ha respondido a anomalías empíricas, al hecho de que, "lo que observamos en el mundo es incongruente con la forma en que las teorías contemporáneas nos piden que hablemos" (March y Olsen 1983, 747).

Este enfoque estudia la forma en que las instituciones crean significado para los individuos, proporcionando importantes componentes teóricos para el institucionalismo normativo dentro de la ciencia política (Lowndes y Roberts 2013, 31) y argumenta sobre cuáles procedimientos deberían verse como prácticas culturalmente específicas, similares a los mitos y ceremonias ideadas por muchas sociedades, y asimiladas a las organizaciones y no necesariamente para mejorar su eficiencia de medios y fines, sino que también como un resultado de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales (Hall y Taylor 1996, 947). Cuenta con una noción causal sobre las instituciones en la cual estructuras institucionales determinan la organización de la vida política (Córdova 2017, 21), por lo que tiende a definir las de manera mucho más amplia que incluyen, reglas, procedimientos o normas formales, sistemas de símbolos, los guiones cognitivos y las plantillas morales que proporcionan los marcos de significado que guían la acción humana, rompiendo con la división conceptual entre instituciones y cultura (Hall y Taylor 1996, 947).

March y Olsen (2006) desarrollan inicialmente este enfoque, porque consideran que las reglas son rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política y son creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas. Además, los autores sostienen que las instituciones son claves para garantizar la racionalización de las reglas y se caracterizan por los acuerdos organizacionales y procesos que establecen relaciones e interacciones entre actores, los restringen y empoderan, como también, asignan recursos que se traducen en comportamientos reales que fortalecen y debilitan dichas relaciones (March y Olsen 2006).

La relación entre las instituciones y la acción individual tienen un énfasis en la forma en que las instituciones influyen en el comportamiento al proporcionar los guiones cognitivos, categorías y modelos que son indispensables para la acción, porque sin ellos el mundo y el comportamiento de los demás no pueden ser interpretados (Hall y Taylor 1996, 948). En la medida que las preferencias individuales se forman de acuerdo con la interacción entre actores e instituciones, las organizaciones se configuran con estructuras adaptativas y normativas, por lo tanto, decisiones de políticas son el resultado de procedimientos que generan decisiones a pesar de la existencia de la incertidumbre (Córdova 2017, 33).

March y Olsen (2006, 3) sostienen en la “lógica de lo adecuado”, que la formulación de

políticas se ve impulsada por reglas de comportamiento que están organizadas en instituciones y lo apropiado de las reglas cuenta con componentes cognitivos y normativos (March y Olsen 2006, 3). Por lo tanto, las conductas se van a institucionalizar cuando sean estables a lo largo del tiempo, lo que implica que rutinas y regularidades entreguen carácter institucional a las relaciones sociales (March y Olsen 1983). Las organizaciones adoptan una nueva práctica institucional no porque avance la eficiencia de la organización con respecto a los medios y fines, sino porque mejora la legitimidad social de la organización o de sus participantes, ya que las organizaciones adoptan formas o prácticas institucionales específicas porque estas últimas son ampliamente valoradas dentro de un entorno cultural más amplio (Hall y Taylor 1996, 949).

La definición del proceso de institucionalización indica que los actores están limitados por las convenciones culturales, normas y marcos cognitivos que privilegian una forma de pensar sobre un problema de política (Lowndes y Roberts 2013, 30). El neoinstitucionalismo sociológico permite observar las acciones de los actores, las cuales dependen y son conducidas por el contexto, es decir, las instituciones se transforman y se van adecuando a dicho contexto, por lo que no sólo influyen dentro de un campo inmediato, sino que difunden interconexiones, hacen sentir sus impactos en la sociedad y operan a un nivel subconsciente otorgando una estructura cultural dada que son determinantes del resultado de una política (Lowndes y Roberts 2013, 31-32). March y Olsen (1983) indican que los cambios institucionales que conllevan a una institucionalización contienen todos estos elementos e incluyen el contexto en el que se desenvuelven actores, instituciones tanto formales e informales.

Dicho lo anterior, sus postulados serán considerados en esta investigación, teniendo presente que la incorporación de la transparencia en la política ambiental son cambios que se dan por un conjunto de ajustes que están determinados por las normas, valores, creencias y códigos socialmente aceptados y recursos que se traducen en comportamientos reales que fortalecen o debilitan las relaciones. En la siguiente sección se presentará el cambio de políticas públicas desde el neoinstitucionalismo y, de esta manera, resguardar la alineación ontológica, metodológica y teórica.

3. El enfoque neoinstitucional para analizar el cambio de política

Estudios contemporáneos sobre el cambio de políticas se han desarrollado desde un enfoque

neoinstitucional donde el foco está puesto en la “creación institucional como difusión de una matriz preexistente, enfocándose en los efectos equilibrantes de la institucionalización, asociado a lógicas de lo apropiado” (Córdova 2017, 31). Siguiendo a Capano (2009, 7) señala que intentar dar respuestas a preguntas como ¿por qué?, ¿cuándo? y ¿cómo ocurre el cambio, y qué significa realmente ese cambio? es una tarea interminable de todos los involucrados en el campo de políticas. Fontaine (2015b, 93) afirma que “las instituciones son influenciadas por lo marcos cognitivos de los actores” y que “el cambio de políticas es consecuencia del aprendizaje social cuando no se toca la definición de los problemas de políticas o resulta de la emergencia de un nuevo paradigma o marco cognitivo”.

Steinmo (2008, 127) propone la teoría del aprendizaje social el cual implica que actores pueden aprender de la experiencia, por lo tanto, hay que considerar la dimensión temporal para profundizar y enriquecer su comprensión del momento histórico y los actores dentro de él, puede ofrecer explicaciones más precisas para los eventos específicos que exploran. Hall (1993) considera este trabajo para proponer su visión sobre el aprendizaje social y avanzó hacia una nueva ortodoxia para entender el proceso de cambio de política que estaba dominado por el incrementalismo (Howlett y Cashore 2009). Hall (1993) argumentó que era necesario distinguir entre los medios y los fines de la formulación de políticas, entre decisiones políticas abstractas y concretas para obtener nuevos conocimientos sobre procesos de estabilidad y desarrollo de políticas (Howlett y Cashore 2009, 36). Por lo tanto, el autor define el aprendizaje social como un intento deliberado de ajustar los objetivos o técnicas de la política en respuesta a la experiencia pasada y la nueva información (Hall 1993).

El aprendizaje puede tomar diferentes formas dependiendo de los tipos de cambios en la política que estén involucrados debido a generalmente involucra a tres variables centrales: los objetivos generales que guían las políticas en un campo en particular, las técnicas o instrumentos de políticas utilizados para alcanzar esos objetivos y la configuración precisa de estos instrumentos (Hall 1993). Con base a esto, Hall (1993, 25) plantea que existen tres tipos de cambio. El cambio de primer orden, que muestra características de incrementalismo, satisfacción y toma de decisiones rutinaria, los cuales se producen cuando calibraciones de los instrumentos de una política cambiaron dentro de los límites institucionales y de los instrumentos existentes (Howlett y Cashore 2009, 36). El cambio de segundo orden se vincula a la alternaciones y desarrollo de nuevos instrumentos de políticas de tipo dominante que son utilizados dentro de un régimen de política existente (Hall 1993, 25; Howlett y Cashore 2009,

37). El cambio de tercer orden, son cambios radicales en los términos generales del discurso de la política asociado con un “ajuste paradigmático”. Por lo tanto, es más problemático y la literatura proporciona mucho menos orientación para modelar este tipo de proceso. En esta línea, Hall (1993) recurre a la imagen *kuhniana* del progreso científico para desarrollar algunas hipótesis sobre cómo podría continuar el proceso de cambio de paradigma o cambio de política de tercer orden.

Howlett y Cashore (2009, 37) indican que estos ajustes significan cambios en los objetivos generales de la política abstracta y la explicación debe considerar que los paradigmas no son comparables en términos científicos o técnicos, pues cada paradigma contiene su propia cuenta sobre cómo operan quienes formulan políticas. Lo anterior, tiene tres implicaciones. Primero, cuando un paradigma reemplaza a otro es probable que sea un proceso más sociológico que científico, donde implicará juicios políticos y el resultado dependerá de ventajas posicionales dentro de un marco institucional, recursos y de factores externos que afectan el poder de los actores (Hall 1993, 26). En segundo lugar, es probable que los problemas de autoridad sean fundamentales para el proceso de cambio de paradigma. Frente a las opiniones contradictorias de los expertos, los políticos tendrán que decidir a quién considerar como autoritarios, especialmente en cuestiones de complejidad técnica, y la comunidad de políticas participará en una competencia por la autoridad sobre los temas en cuestión. En tercer lugar, es probable que los casos de experimentación de políticas y fallas de políticas desempeñen un papel clave en el movimiento de un paradigma a otro.

El movimiento de un paradigma a otro, que caracteriza el cambio de tercer orden, implica la acumulación de anomalías, la experimentación con nuevas formas de política y los fallos de la política que precipitan un cambio. Sin embargo, Howlett y Cashore (2009, 35-39) consideran que el cambio "paradigmático" es un proceso que ocurre cuando las instituciones se transforman y resulta de los efectos de "perturbaciones externas", las cuales causan una interrupción generalizada de las ideas, creencias y prácticas de políticas existentes (Howlett y Cashore 2009, 35). Los autores afirman que pequeños cambios incrementales en un mismo sentido durante largos períodos acumulan la fuerza causal necesaria para después producir un cambio de paradigma y proponen tomar en cuenta la dirección del cambio y distinguir los desarrollos de políticas que se mueven en vías ligeramente diferentes a lo largo del tiempo, pero nunca se desvían mucho del *estatus quo*, de aquellos que se mueven en la misma (nueva) dirección en el tiempo (Howlett y Cashore 2009, 42).

Olsen (2007, 9) afirma que el cambio es una característica constante de las instituciones, a medida que responden a la experiencia y no está impulsado únicamente por procesos y bloqueos externos, sino que también existe la necesidad de explorar fuentes de cambio intra e interinstitucionales. Esto significa, que el cambio puede ser impulsado por reglas explícitas, presiones de ideales institucionales que no se pueden cumplir en la práctica, pérdida interna de confianza en las instituciones e intérpretes de adecuación, y por tensiones intra e interinstitucionales entre los principios organizativos y normativos (Olsen 2007, 10). Por lo tanto, el cambio puede ser estimulado por factores endógenos y exógenos; el cambio gradual puede tener efectos transformadores; y tanto la estabilidad como los cambios institucionales son producto de la agencia humana (Lowndes y Roberts 2013, 143).

Lowndes y Roberts (2013, 131) afirman que cualquier análisis del cambio institucional debe examinar tres factores: las instituciones, los actores, su entorno e interacciones (Lowndes y Roberts 2013, 143) y que el cambio institucional gradual puede tener efectos transformadores, y que un cambio significativo puede resultar de factores internos y externos, como también lo indica Olsen (2007). A continuación, se presentará el marco analítico de diseño de políticas que será considerado en este análisis, el cual se vincula a las relaciones entre los actores no estatales, el gobierno, las organizaciones internacionales y comunidades locales, donde el diseño de políticas resulta de las elecciones que siguen la lógica de lo adecuado (March y Olsen 2006) y de acuerdo con la teoría de cambio institucional propuesta por Hall (1993), ya que a partir el cambio de política de segundo orden se observará cómo ocurre el proceso de institucionalización de la transparencia y qué significa que haya influido en el incremento de controles democráticos en la política ambiental. Desde el momento que gobierno decide incluir la transparencia en su proyecto de gobierno, se inicia una lógica de adecuación de los actores quienes pueden resistirse o no a esta nueva realidad, entrar o no en tensión ante la incorporación de nuevas reglas, creencias y/o presiones.

4. El marco analítico de diseño de políticas públicas

Desde el diseño de políticas, se han desarrollado una amplia gama de estudios para considerarlo como un proceso político que, a diferencia del ciclo de políticas, tiene una orientación normativa para explicar o interpretar interacciones entre actores de política, el contexto y los instrumentos (Peters 2018a; Fontaine, Medrano, y Narvárez 2020). Esto se aleja de los análisis iniciales sobre el diseño, donde este se pensaba como una cuestión ingenieril y arquitectónica, pues cualquier concepción mecánica del diseño puede subestimar las

dificultades de la naturaleza impredecible de los humanos y la complejidad e indeterminación del sistema social dentro del cual están diseñando (Peters 2018a, 111). Las estrategias de diseño son importantes tanto para académicos como para tomadores de decisiones. El diseño acentúa la necesidad de una cuidadosa reflexión sobre los elementos de la política y su vinculación entre sí para conocer la naturaleza del problema.

Peters (2018a, 21) afirma que el diseño de políticas es un marco analítico que articula cuatro dimensiones: causalidad (*causation*), una comprensión de los instrumentos disponibles para abordar el problema, la evaluación y, por último, un plan de intervención. Además, el diseño debe comprender la forma en que estos cuatro elementos interactúan y puede usarse para intentar corregir los procesos sociales y económicos. Fontaine, Medrano y Narváez (2020) indican que existen cuatro marcos analíticos de diseño: emancipador, enmarcador, instrumental e institucional. El presentar esta diferenciación permite organizar el estado del arte del diseño de políticas en cuatro modelos considerando la causalidad, intervención, evaluación e instrumentación, los cuales coexisten, se desafían entre sí y se basan en diferentes métodos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 23). Si bien todos permiten una mejor comprensión de los procesos de políticas que vinculan los insumos, productos y resultados de las políticas, lo que contribuye a la resolución de problemas, estas teorías no gozan del mismo estatus en términos de explicación o interpretación ni hacen la misma contribución al marco de diseño de políticas (Fontaine 2020b).

Fontaine (2020b) indica que el enfoque neopositivista del modelo instrumental busca explicaciones predictivas y su concepción funcionalista de la instrumentación de políticas; el enfoque analicista (interpretación) se centra en los grupos objetivo, por lo tanto, favorece una concepción cognitivista de la instrumentación de políticas. En el caso del enfoque reflexivista (emancipador) pone en tela de juicio tanto la objetividad de ingeniería fragmentaria y la voluntad del Estado de gobernar la sociedad por su mayor interés colectivo. Por último, el enfoque realista del diseño de políticas permite explicar las fuerzas causales dentro del proceso, ya que considera la complejidad y diversidad del contexto, la resiliencia institucional y los valores e intereses de los actores (Fontaine 2020b).

De acuerdo con la pregunta que se intenta responder, esta investigación considera el modelo realista de diseño que plantean Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 5), el cual se basa en la idea de diseño de políticas de Linder y Peters (1984), teoría que propone el diseño como una

red institucional de interacciones entre una política y su entorno, dando forma a la formulación e implementación y manifiesta que la selección de instrumentos no es sólo algo técnico, sino que involucran un comportamiento humano que influye la toma de decisiones (Peters 2018a, 9) lo cual es distinto a lo desarrollado por Howlett (2005; 2011; 2018) quien aborda la naturaleza de una selección de instrumentos a través de un proceso lineal (Howlett 2011, 4-5). Peters (2018a, 30) argumenta que no se puede reducir la investigación a los instrumentos o análisis tecnocráticos porque los problemas no son lineales, no se puede evitar su complejidad y la transversalidad de las políticas. Fontaine (2020b) afirma que la instrumentación es una actividad contingente y un proceso de cambio constante de adaptación, donde los instrumentos de política funcionan como instituciones que gozan de autonomía de los actores individuales y colectivos.

Linder y Peters (1984), en vinculación directa con los planteamientos de March y Olsen (1983), sostienen que, si se comprende mejor las características de la política y su proceso, se podrá intervenir más efectivamente en el mundo social. Por ello proponen un modelo sistémico para la comprensión de la causalidad, la evaluación y la intervención donde las instituciones juegan un papel central ya que se consideran componentes políticos que están insertos en un contexto histórico e institucional. Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 37) sostienen que la causalidad es pensada como una serie de explicaciones disposicionales que producen un resultado de política en un sistema abierto; la evaluación se lleva a cabo a través de las fuerzas causales a partir de las interacciones entre los valores de los actores, las mezclas de instrumentos y la administración pública; y la intervención se basa en estudios de casos y comparaciones pequeñas para confirmar o desconfirmar. El tipo de causalidad está basado en el realismo, porque al definirla como teorías disposicionales podrá elucidar fuerzas causales (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 25). Peters (2018a) con sus postulados no busca reemplazar a otros trabajos y tampoco se refiere a una teoría sustancial en particular, sino que considera la existencia complementaria de marcos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 5). Su análisis logra hacer una investigación a partir de los recursos que tienen los gobiernos y su propuesta se considera un modelo novedoso, sistémico, institucional y parsimonioso porque incorpora la interacción entre los actores estatales y no estatales, el contexto, los instrumentos y las decisiones que están limitadas por su ambiente material e ideacional (Peters 2018a), lo cual es coherente con la teoría de la lógica de lo adecuado (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Además, las instituciones y los instrumentos son elementos explicativos, porque son

las “rastros” de las elecciones que tiene un gobierno para lograr un objetivo de política, lo que es detectable pero no directamente observables.

5. Operacionalización del marco analítico

Desde una metodología realista, se operacionaliza el marco de diseño de políticas propuesto por Peters (2018a) para lograr evidenciar y observar lo que hace un gobierno exactamente y cuáles son sus objetivos. Para lograrlo, se considera la taxonomía de Hood (1986), la cual se observa en la tabla 1.2. Este es un marco de clasificación y combinación de instrumentos a partir de cuatro tipos de recursos: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (N.A.T.O).

Tabla 1.2. Esquema N.A.T. O sobre recursos de gobiernos

Tipo de instrumentos	Representación	Actividad	Límite	Recursos
Nodalidad (Posición del gobierno en medio de redes de información)	Denota propiedad de estar en medio de una información.	Comunicar	Credibilidad	Mensajes
Autoridad (Poder oficial y producción legal de normas por el Estado)	Poder oficial: Constitución, leyes, acuerdos, contratos	Determinar	Durabilidad	Muestras de autoridad
Tesoro (Recursos financieros disponibles)	Posesión de una reserva de dinero o bienes fungibles (Presupuesto, asignaciones).	Intercambiar	Fungibilidad	Dinero
Organización (Capacidad administrativa del Estado basada sobre recursos financieros y físicos).	Instituciones, agencias de apoyo, empresas y organizaciones públicas.	Actuar directamente	Capacidad	Tratos

Fuente: Hood (1986, 4-5)

Cada uno de estos recursos procura que los gobiernos cuenten con diferentes capacidades y límites. Los recursos de nodalidad otorgan a gobiernos una capacidad estratégica para obtener información, enviando y recibiendo mensajes (Hood y Margetts 2006, 6), no obstante, sus límites dependerán de la credibilidad que tengan; el tesoro otorga la posibilidad de intercambiar a través de recursos monetarios, pero está sujeto a un límite de fungibilidad, es decir, que pueden usar este recurso como una forma de intentar influir o comprar mercenarios; el recurso de autoridad posibilita acciones a través de un sentido oficial, aunque está sujeta a un límite de legalidad y, por último, el recurso de organización otorga la habilidad física para actuar usando su propia fuerza y una especie de “moneda de cambio” son los acuerdos o

procesamiento físico. Su factor limitante es la capacidad que tengan para lograrlo (Hood 1986, 6).

Los postulados de March y Olsen (2006), las premisas de Peters (2018a) y el marco de diseño realista propuesto por Fontaine, Medrano y Narváez (2020) permiten una alineación ontológica, metodológica y teórica que permite observar una coincidencia en momentos claves del proceso de las políticas públicas: formulación, adecuación, coordinación intersectorial y procesamiento de los propios actores no estatales. Para responder la pregunta de investigación, se observará el proceso de búsqueda del diseño de políticas que comienza desde la adopción de una agenda de un gobierno hasta un resultado de políticas, a través de la formulación de nuevas metas y medios, la adaptación de coordinación sectorial y sus juegos políticos que consiste en observar el diseño como una combinación particular de estas entidades en relación con un resultado específico (Peters 2018a; Fontaine, Medrano, y Narváez 2020).

6. Mecanismo causal basado en el marco de diseño de políticas realista

Fontaine, Medrano y Narváez (2020) señalan que al vincularse objetivos y resultados, cada parte del proceso se entiende como un mecanismo que ejerce fuerzas causales sobre las decisiones tomadas por los actores involucrados, por lo que los autores, plantean que el diseño de políticas se pone en marcha mediante la adopción de objetivos de políticas, lo que significa que el establecimiento de la agenda se entiende como una actividad relacionada con la formulación e implementación de políticas en un contexto cambiante. Son los actores con su racionalidad limitada, los que imprimen su lógica en el proceso de formulación e implementación que son fuerzas causales que influyen en el resultado. En consecuencia, cada dimensión debe entenderse como una entidad compleja en lugar de un conjunto de variables para controlar (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 37). Este enfoque realista del diseño busca explicaciones causales, considera la existencia de fuerzas causales que son fenómenos que al no verse a primera vista no pueden ser tratados igual que observaciones que se ven directamente y produce patrones contingentes de causalidad que no son predictivos (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Considerando los postulados de Hall (1993) quien indica que en los procesos políticos existen varios niveles de cambio de política pública, un cambio de segundo orden se observa en la hipótesis propuesta en el mecanismo causal. El proceso parte con el establecimiento de la agenda (el detonante), luego con la formulación de políticas, los resultados de esto son la implementación de políticas (coordinación intersectorial e

interacciones políticas), y finalmente se observa el resultado o efecto del proceso en una dimensión dada de un área política, un sistema político y la economía de un país (López y Fontaine 2019). En la tabla 1.3 se observa la propuesta de mecanismo causal desde un enfoque realista de diseño de políticas públicas, el cual se basa en la propuesta de Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 44).

Tabla 1.3. Teorización del Mecanismo Causal del marco de Diseño de Políticas Públicas

	Detonante (D)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Resultado (R)
Teorización	Agenda que desencadena el mecanismo causal.	Formulación de una política.	Coordinación intersectorial.	Interacciones políticas.	Resultado de una política.
Hipótesis principal	<u>Gobierno decide</u> institucionalizar la transparencia en la política ambiental	<u>Gobierno rediseña</u> la política ambiental para establecer la transparencia en el sector.	<u>Gobierno reforma</u> el sistema de coordinación entre políticas sectoriales para incorporar la transparencia en la política ambiental.	<u>Gobierno adopta</u> un estilo de implementación participativo e incluyente para los actores no estatales.	Los controles democráticos en la política ambiental mejoran.
Hipótesis alternativa	<u>Gobierno no decide</u> institucionalizar la transparencia en la política ambiental.	<u>Gobierno no rediseña</u> la política ambiental para establecer la transparencia en el sector.	<u>Gobierno no reforma</u> el sistema de coordinación entre políticas sectoriales para incorporar la transparencia en la política ambiental.	<u>Gobierno no adopta</u> un estilo de implementación participativo e incluyente para los actores no estatales.	Los controles democráticos en la política ambiental no mejoran.

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020)

Como se observa, se formuló un mecanismo que incorpora tanto la hipótesis principal como la alternativa para cada entidad, lo cual se presentará en detalle en el capítulo 2. Cuando se teoriza sobre los mecanismos causales el foco analítico está centrado en lo que sucede entre ellos y si existe una relación causal. Por lo tanto, sobre la base del mecanismo de comprensión de la causalidad (*causation*), si la relación entre (D) y (R) es causal, deberíamos ser capaces de desempaquetar teóricamente el proceso causal en algún momento y producir evidencia empírica del proceso que actúa en un caso (Beach y Pedersen 2016, 71). El utilizar el marco de diseño realista conlleva a seleccionar métodos que entreguen explicaciones causales como es el caso de la reconstitución de procesos, porque trata con fuerzas causales de cada parte del

mecanismo causal del diseño realista. En la siguiente sección, se presentarán los fundamentos metodológicos, que incluye explicar el diseño de investigación, el método de reconstitución de procesos, la justificación de utilizar la formalización Bayesiana y desarrollar el diseño de los *tests* empíricos.

7. Metodología

La sección anterior permitió explicar las teorías que se usarán en esta investigación. Desde el neoinstitucionalismo sociológico (March y Olsen 1983) se pretende comprender el cambio de política usando el marco analítico de diseño de políticas realista propuesto por Fontaine, Medrano y Narváez (2020) basado en los postulados de Peters (2018), el cual conlleva a proponer un mecanismo causal teórico que demuestre la relación entre adoptar objetivos de transparencia y el incremento de controles democráticos en la política ambiental. Esto será posible a través del método de reconstitución de procesos porque es un método que permite lograr una secuencia coherente y asegurar no caer en anacronismos. Para lograrlo, Fontaine, Medrano y Narváez (2020) identificaron el bayesianismo como la base metodológica de este método, ya que permite realizar inferencias causales sobre un caso mediante la evaluación de explicaciones alternativas a la luz de la evidencia descubierta. Como se verá en el capítulo dos, para ordenar la recolección de evidencias se diseñarán *tests* empíricos considerando la taxonomía N.A.T.O (Hood 1986).

7.1 Protocolo de investigación basado en el enfoque realista de diseño de políticas

Fontaine a lo largo de su trabajo (Fontaine et al. 2016; Fontaine, Narváez, y Paz 2018; Fontaine, Fuentes, y Narváez 2019; López y Fontaine 2019; Fontaine 2020a), pero, particularmente en su Fontaine (2020b) propone un protocolo de investigación basado en el enfoque realista de diseño de políticas y se divide en cinco pasos. El primero, es la teorización que permite construir el detonante (D), el resultado (R) y el mecanismo causal consistente con la hipótesis teorizada principal y alternativa (Fontaine 2020b). El segundo paso, es diseñar los *tests* empíricos, etapa intermedia entre la hipótesis y la evidencia, por lo que se construye una tipología que sirve para la saturación de las evidencias, las cuales permitirán concluir (Fontaine et al. 2016; Fontaine, Narváez, y Paz 2018; Fontaine, Fuentes, y Narváez 2019; Fontaine 2020b). Estas observaciones empíricas se basan en los instrumentos de políticas que revelan e indican por dónde va la política (Hood 1986) junto con la formalización bayesiana que, a través de un razonamiento determinístico, trabaja sobre el grado de confianza previa y posterior que se tiene sobre las evidencias (Fontaine et al. 2016; Fontaine, Narváez, y Paz

2018; Fontaine, Fuentes, y Narváez 2019; Fontaine 2020b). El paso tres, es la selección de casos. Este proceso implica buscar la mayor objetividad posible en la decisión del investigador, que evite una selección arbitraria que pueda incluir un juicio injustificado sobre la teoría del fenómeno estudiado (Fontaine et al. 2016; Fontaine, Narváez, y Paz 2018; Fontaine, Fuentes, y Narváez 2019; Fontaine 2020b).

Para cumplir con dicha consistencia, Schneider y Rohlfing (2013, 5-6) proponen la combinación de métodos de análisis comparado tipo QCA y el análisis dentro de casos como la reconstrucción de proceso. Por una parte, la lógica del QCA establece configuraciones de condiciones que permiten dar una explicación suficiente sobre un resultado dado, por lo que en ausencia de (X) no implica una ausencia de (Y), además, varios caminos pueden llevar a un resultado (Y) a través de una tabla de verdad (Rihoux 2016). Los estudios de caso se benefician del QCA al disciplinar el análisis de patrones relacionales establecidos que son difíciles, si no imposibles de identificar en la investigación de un conjunto pequeño de casos. Al mismo tiempo, la reconstrucción de procesos es un complemento invaluable del QCA para discernir los mecanismos causales detrás de un patrón relacional establecido y mejorar aún más la teoría (Schneider y Rohlfing 2013, Fontaine 2020b).

Fontaine, Medrano y Narváez (2020) indican que los resultados obtenidos en la tabla de verdad ayudan en la construcción de la tipología de casos por consistencia basada en QCA, en el que los casos son clasificados de acuerdo con su membresía en los conjuntos (Schneider y Rohlfing 2013; Fontaine 2020b). En una tabla de 2x2 los casos se dividen en: (a) casos típicos, los cuales están en línea con la afirmación teórica del conjunto de operacionalización de atributos de (X) y (Y) (son positivos en X y Y). (b) casos desviantes que muestran el resultado en ausencia de las condiciones supuestamente suficientes, lo que contradice una declaración de suficiencia (son positivos en X, pero negativos en Y). (c) casos inconsistentes (son negativos con relación a X, pero positivos en Y) y (d) casos individualmente irrelevantes (cuando no se presenta la X ni la Y) (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

Fontaine (2020b) indica que el paso cuatro es el análisis de congruencia que ayuda a lograr una coherencia lógica al realizar una narrativa histórica del proceso de incorporación de la transparencia y su relación con el incremento de controles democráticos en la política ambiental. Si el resultado del caso es consistente con la predicción de la teoría, es posible que el mecanismo causal exista y, por lo tanto, se conocería el valor del detonante (D) y resultado

(R). Esto permite la comprensión de los mecanismos subyacentes al método de estudio de caso y probar si la predicción sobre el resultado esperado, a partir de la teoría, es congruente con lo que se encuentra en el caso (George y Bennett 2005). Por último, el paso cinco implica el estudio de un caso a profundidad a través del método reconstitución de procesos (Fontaine et al. 2016; Fontaine, Narváez, y Paz 2018; Fontaine, Fuentes, y Narváez 2019; Fontaine 2020b) en el cual se realizan la investigación buscando evidencias que arrojen datos que definirán si los *tests* son positivos o negativos (Beach y Pedersen 2019). Las evidencias deben ser consistentes con la hipótesis para observar si hay variación positiva o negativa, lo cual llevará a generar interpretaciones, discusiones y conclusiones (Fontaine et al. 2016; Fontaine, Narváez, y Paz 2018; Fontaine, Fuentes, y Narváez 2019; Fontaine 2020b).

7.2 La reconstitución de procesos

Las contribuciones de la reconstitución de procesos, como método cualitativo, permite “desempacar la causalidad más allá de una sola asociación y extiende sus objetivos hacia la indagación de mecanismos y cadenas causales y hacia los efectos de causas en relación con esto” (Zamora 2018, 17). Examinar procesos causales y resultados de un caso permite observar hechos empíricos vinculando variables con los resultados, observar acciones múltiples y declaraciones de actores en cada momento (Hall 2003, 394). George y Bennett (2005) argumentaron que había que utilizar evidencias sobre los procesos intermedios propuestos por cada una de las explicaciones alternativas (Bennett 2015, 5).

Bennett y Checkel (2015, 7) definen la reconstitución de procesos como “el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso para desarrollar o testear hipótesis sobre mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso”. Bril-Mascarenhas, Maillet, y Mayaux (2017, 663) distinguen la reconstitución de procesos entre aquellos que prueban una teoría y aquellos que construyen una nueva (*theory-testing* o *theory-building*) y como se explicará más adelante, este trabajo se ubica en la comprobación de teoría. Mahoney (2012) indica que la reconstitución de procesos es un método para evaluar hipótesis sobre causas de un resultado específico en un caso particular y los *tests* asociados con este método puede ayudar al investigador a establecer que se produjo un evento específico, se produjo un evento diferente después del evento o proceso inicial, donde el primero fue una causa del último (Mahoney 2012, 2). Además, el autor afirma que, aunque la reconstitución de procesos es un método ampliamente discutido, sus procedimientos específicos a menudo no se especifican claramente (Mahoney 2012, 3).

Para Collier (2011, 823) la reconstitución de procesos es una examinación sistemática de la evidencia seleccionada y analizada a la luz de las preguntas e hipótesis de investigación planteadas por el investigador. Es decir, que se pueden extraer inferencias descriptivas y causales de pruebas, a menudo entendidas como parte de una secuencia temporal de eventos o fenómenos (Collier 2011, 824) que conduce a abrir la “caja negra” de una relación causal, por lo que se pueden identificar entidades que producen la fuerza causal que influye conjuntamente en un resultado, por lo tanto, se pretende ir más lejos de correlacionar o asociar dos variables (Beach y Pedersen 2013).

Beach y Pedersen (2019, 1) definen la reconstitución de procesos como un método de investigación para rastrear mecanismos causales utilizando un análisis empírico detallado dentro del caso sobre cómo funciona un mecanismo causal en casos del mundo real. Este método puede usarse tanto para estudios de casos - que tienen como objetivo obtener una mayor comprensión de la dinámica causal que produjo el resultado de un caso histórico particular - y para “arrojar luces” sobre los mecanismos causales que vinculan las causas y los resultados dentro de una población de casos causalmente homogénea. Beach y Pedersen (2019, 15) indican que, a diferencia de la comprensión probabilística de la ontología de la causalidad que manifiesta que una causa puede definirse como algo que hace que un efecto sea más o menos probable, el determinismo ontológico se puede definir como la afirmación de que, en un caso dado, un resultado ha ocurrido por una o un conjunto de razones.

Los autores tienen una comprensión mecanicista, porque la investigación observa transmisiones de las fuerzas causales que a través de la serie de partes interconectadas forman un mecanismo causal dentro de un sistema concreto y es capaz de provocar o prevenir algún cambio en el sistema o en algunos de sus subsistemas, lo cual contribuye para producir un resultado (Beach y Pedersen 2013, 25-29). Zamora (2018, 28) afirma que el concepto de reconstitución de procesos, a pesar de los debates, cuenta con cuatro características importantes: Permite desempaquetar la causalidad; analiza causas de efectos (Mahoney 2012) pero también puede ir más allá indagando en los mecanismos causales; su desarrollo muestra que existen trabajos focalizados en el tiempo como factor causal como lo hace Falletti (2016) y otros se concentran en los mecanismos causales como sistemas como es el caso de Beach y Pedersen (2013, 2019). También están quienes se centran en analizar el contexto y, por último, la reconstitución de procesos contribuye para construir y testear teorías, lo cual va a depender de si el trabajo es más inductivo, lo cual se asocia a la generación de hipótesis o

deductivos, el cual se vincula a la comprobación (Bennett 2015, 7; Bril-Mascarenhas, Maillet, y Mayaux 2017, 664).

La propuesta de Beach y Pedersen (2013, 2019) coincide con la metodología realista de diseño de políticas por dos factores. Por una parte, por la concepción de causalidad (*causation*) lo cual colabora en seleccionar el método que se utilizará en la investigación y los autores permiten otorgar explicaciones causales realistas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Por otra parte, a través de esta posición, se sabe que existe algo, pero no cómo este ocurre, por lo que se trata de observar cómo trabajan dichas fuerzas. Fontaine, Medrano y Narváez (2020) argumentan que esta posición se “alinea con el realismo porque están basados en análisis transfactuales y tratan con fuerzas causales más que con covarianza o tipos ideales”. Un mecanismo causal se define como una teoría de un sistema de partes entrelazadas que transmite fuerzas causales entre una causa o un conjunto de causas a un resultado. Cada parte del mecanismo teórico puede pensarse en una rueda dentada que transmite la energía causal dinámica del mecanismo a la siguiente rueda dentada, contribuyendo finalmente a producir el resultado (O) (Beach y Pedersen 2016, 79).

Cada una de las partes del mecanismo están compuestas de entidades, que son factores que participan y desarrollan las actividades y que juntas transmiten las fuerzas causales (Beach y Pedersen 2013, 29). Para considerar la naturaleza de la causalidad y establecer los mecanismos causales que forman los fundamentos ontológicos y epistemológicos, el enfoque en esta investigación es de causas de efectos. Es decir, que conduce la investigación a explicaciones causales y multivariadas, se especifican factores conjuntamente suficientes para dar con un resultado y considera todos los aspectos importantes de un resultado con ninguna parte redundante presente (Goertz y Mahoney 2012, 43) ¿Cuál es la relación lógica entre las partes de un mecanismo y el conjunto en la comprensión mecanicista? Existen cuatro diferentes propósitos investigativos en la cual este método puede ser usado: comprobación de teoría, construir teoría, revisión teórica y resultado explicativo, donde las tres primeras cuentan con un diseño de investigación centrados en la teoría, dado que el objetivo es probar, construir o revisar teorías de mecanismos causales que, en principio, pueden estar presentes en múltiples casos (Beach y Pedersen 2019, 9). En cambio, desde la explicación del resultado, el objetivo es desarrollar una explicación mecanicista específica para cada caso que pueda explicar las cosas grandes e importantes que suceden en el caso (Beach y Pedersen 2019, 9).

En la siguiente tabla se presentan las variantes de la reconstitución de procesos con sus objetivos investigativos y foco analítico.

Tabla 1.4. Cuatro variantes del método reconstitución de procesos

	Comprobación de teoría	Construcción de la teoría	Revisión teórica	Explicación del resultado
Propósito investigativo	¿Está presente el mecanismo causal hipotético y funciona como teorizado?	¿Cuál es el mecanismo causal entre la causa y el resultado?	¿Por qué se rompió el mecanismo en el caso?	¿Qué explicación mecanicista explica el resultado histórico?
Foco analítico	Guiado por la teoría	Enfocado en la teoría	Enfocado en la teoría	Enfocado en el caso

Fuente: Beach y Pedersen (2019, 9)

De acuerdo con la pregunta de investigación, este trabajo se sitúa en la reconstitución de procesos para comprobar la teoría, la cual comienza con la conceptualización de un mecanismo causal hipotético plausible basado en la teorización existente y la investigación empírica (Beach y Pedersen 2013, 11; Beach y Pedersen 2019, 9). Esta reconstitución de procesos se utiliza cuando se conocen la(s) causa(s) y el resultado y existen conjeturas existentes sobre un mecanismo plausible. (Beach y Pedersen 2019). Los investigadores seleccionan un caso con el objetivo de evaluar si la evidencia muestra que el mecanismo causal hipotetizado está presente en (D) y (R) y es el contexto el que permite que este opere. Pretende ir más allá de las correlaciones y asociaciones entre (D) e (R), abriendo la caja negra de causalidad para estudiar más directamente el mecanismo causal por el cual (D) contribuye a producir (R) y se pregunta ¿está presente el mecanismo causal y funciona como teorizado? (Beach y Pedersen 2013, 11).

7.3 Formalización bayesiana

¿Cómo se puede hacer una inferencia causal al interior de un caso sobre si las partes del mecanismo causal teorizado están actualmente presentes? Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 56) proponen evaluar la evidencia a través de la lógica bayesiana porque provee un conjunto de instrumentos para observar si se encuentra una específica evidencia que confirma o no una hipótesis en relación con la probabilidad esperada previa de encontrar dicha evidencia (Beach y Pedersen 2013, 83). Según Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 57) y Fontaine (2020b) la recopilación e interpretación de datos son empíricamente contrafáctico, por lo que el valor probatorio de la evidencia se mide en función de su certeza y singularidad

y el valor de confirmación o no de las observaciones empíricas esperadas depende de su grado de certeza (Fontaine 2020b). Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 57) indican que el teorema de Bayes permite evaluar formalmente este valor probatorio y calcula la confianza posterior dada la evidencia recopilada.

Esta actualización de confianza de una teoría se conoce como la probabilidad posterior o la semejanza de una teoría condicional a la evidencia (Bennett 2015, 278). Esta lógica es utilizada como el apuntalamiento inferencial de la reconstitución de procesos permitiendo evaluar transparente y sistemáticamente la confianza que se tiene sobre la evidencia (conforme o disconforme) del mecanismo causal hipotetizado (Beach y Pedersen 2013, 83). Para incorporar el bayesianismo se necesitan tres piezas de información para calcular la posterior probabilidad. Primero, se necesita comenzar con una probabilidad *a priori*, o una probabilidad que exprese nuestra confianza inicial de que una teoría es cierta, incluso antes de ver la nueva evidencia. Segundo, se necesita información sobre la probabilidad que, si una teoría es verdad en un caso, se encontrará un particular tipo de evidencia en ese caso, lo que se conoce como la evidencia condicional en la teoría; y tercero, se necesita saber la probabilidad de que se encontrará alguna evidencia incluso si la explicación de interés es falsa (Bennett 2015). Se puede determinar en qué medida la confianza previa $p(h)$ en la hipótesis principal debe ser aumentada / disminuida, de acuerdo con la evidencia reunida. Esta formalización permite analizar de forma contrafactual la hipótesis teorizada para precisar las entidades del mecanismo, evitar circularidad y redundancia, ayuda en calcular y evaluar la confianza en las evidencias en el desarrollo de pruebas empíricas. Si h es la hipótesis y e la evidencia, $\neg h$ es la hipótesis alternativa y $\neg e$ es la ausencia de evidencia la confianza posterior se calcula de la siguiente manera: $p(h|e) = p(h)p(e|h) / p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)$ después de una prueba positiva y $p(h|\neg e) = p(h)p(\neg e|h) / p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)$ después de un test negativo (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 57; Beach y Pedersen 2019). Entonces, la confianza previa depende del conocimiento previo (h) que puede basarse en resultados de pruebas empíricas y en ausencia del resultado final, un valor aleatorio de la confianza previa podría ser el de una moneda que se lanza [$p(h) = 0.5$] (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 57).

7.4 Tests empíricos

Desde el razonamiento bayesiano se sugiere que cuando se diseñen *tests* empíricos, hay que maximizar el poder inferencial de la evidencia para aumentar la confianza en la validez de una

hipótesis. Bennett (2006, 341) indica que lo importante no es la cantidad de pruebas dentro de un caso, sino la probabilidad de encontrar cierta evidencia si una teoría es verdadera versus la similitud de encontrar esta evidencia si la explicación alternativa es verdadera. El tipo de causalidad que se evalúa es la presencia o ausencia del mecanismo causal, por lo que el tipo de observación utilizado para hacer inferencia es la evidencia observada para ver si se encuentran manifestaciones observables esperadas de cada parte de un mecanismo causal (Beach y Pedersen 2013, 77). Las piezas de evidencia, en la reconstitución de procesos, no son comparables ya que toman muchas formas diferentes dependiendo de cuáles son las más adecuadas para probar una hipótesis. Las observaciones solo serán evidencia después de haber sido evaluadas utilizando el conocimiento contextual del caso específico (Beach y Pedersen 2013, 99).

Si se espera que un detonante cause un resultado basado en la hipótesis del mecanismo causal, cada parte del mecanismo debería dejar manifestaciones empíricas, por lo tanto, el diseño de los *tests* debe capturar dichas “huellas” producidas por las transmisiones causales (Beach y Pedersen 2013, 100-101). El resultado de los *tests* depende del análisis empírico que permitirá profundizar con la mayor información disponible, lo cual entrega mayor certeza y una narrativa completa. Beach y Pedersen (2013, 102) clasifican los tipos de *tests* empíricos a través de dos dimensiones: Certeza (poder desconfirmatorio) y exclusividad (poder confirmatorio) que cuentan con cuatro tipos ideales: Paja en el viento, aro, pistola humeante y doble decisivo que se exponen en la tabla 1.5 (elaborada a partir de Beach y Pedersen 2013, 103). Hay que tener en cuenta que 100% de certeza o exclusividad en los *tests* es imposible de lograr ante la imposibilidad de una medición perfecta de los fenómenos sociales. Por lo tanto, la fuerza de los *tests* es una cuestión de grado y se representa mejor como un continuo (Beach y Pedersen 2013, 102).

Tabla 1.5. Tipología de pruebas empíricas

Exclusividad	Certeza		
		+	-
+		Doblemente decisivo	Pistola humeante
-		aro	Paja en el viento

Fuente: Beach y Pedersen (2013, 103)

Los *tests* empíricos doble decisivo son evidencias únicas y exclusivas, por lo tanto, puede proporcionar inferencias fuertes sobre la verdad y la falsedad de la explicación alternativa; los

tests pistola humeante son únicos, pero no certeros, es decir, que el pasaje afirma firmemente una explicación, pero el fracaso no la socava fuertemente, por lo tanto, este tipo de *tests* se usan generalmente para crear una instancia de hipótesis de interés; los *tests* paja en el viento no son ni certeros ni exclusivos, por lo que no otorgan fuerte evidencia por o en contra de explicaciones alternativas. Por último, los *tests* de aro implican evidencia que es certera pero no única y el fracaso de tal prueba descalifica una explicación, pero el pasaje no aumenta en gran medida la confianza en esa explicación (Bennett 2010, 706). Estos *tests* serán un estándar exigente. La hipótesis debe "saltar a través del aro" para permanecer bajo consideración, pero pasar la prueba no afirma por sí sola la hipótesis. Aunque no proporciona un criterio suficiente para aceptar la explicación, establece un criterio necesario (Collier 2011, 826).

Beach y Pedersen (2013, 102) destacan los *tests* de aro porque a medida que se fortalece la exclusividad y la certeza de nuestras pruebas, aumenta la resistencia de esta y pueden ser empleados en grupos, donde se formulan múltiples pruebas independiente de lo que se deba encontrar en la evidencia (certeza) para cada parte de un mecanismo. Fontaine, Medrano y Narváez (2020) afirman que cuando los *tests* de aro se combinan para probar la hipótesis, el resultado es un efecto aditivo que aumenta la capacidad de actualizar la confianza en la validez de la hipótesis dado que la probabilidad de que una hipótesis no válida sobreviva a múltiples *tests* cae sucesivamente después de cada prueba. Cuanto mayor sea la variedad de evidencia independiente recolectada, más fuerte será el apoyo a la hipótesis (Beach y Pedersen 2013, 105, Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Por una parte, los instrumentos de políticas son certeros porque una política no puede funcionar sin los cuatro instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood 1986; Fontaine, Medrano y Narváez 2020) y, por otra parte, los *tests* de aro permiten encontrar evidencias en cada parte del mecanismo causal (Fontaine Narváez y Paz 2017; Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Por lo tanto y siguiendo a Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 70), los instrumentos se tratarán como *tests* de aro, porque la combinación de resultados positivos mejoraría la confianza en la hipótesis en un grado similar a una prueba doblemente decisiva.

Para recopilar la evidencia, se privilegiarán las fuentes primarias tales como documentos que entreguen información sobre instrumentos, la realización de entrevistas a actores involucrados, lo cual se contrastará con documentos normativos, investigación sobre historia de la política ambiental, leyes y archivos de prensa, a pesar de que esto no implica que no se

usarán fuentes secundarias como artículos académicos relacionados con el objeto de investigación. Asimismo, las tres fases de esta recopilación serán: 1) levantamiento de información, 2) procesamiento de la información y 3) interpretación de la información con la menor parte de subjetividad posible. Los criterios de selección de evidencias fueron los siguientes:

- 1) Diversificación de fuentes para cada parte del mecanismo causal con el objetivo de triangular y contrarrestar información de las evidencias.
- 2) Para presentar las evidencias, estas se ordenarán cronológicamente, porque eso permite ver de mejor manera si el proceso de institucionalización trasciende los ciclos electorales y son desde el periodo de gobierno hasta la actualidad.

En el siguiente capítulo se presentará el mecanismo causal construido, la tipología de los *tests* empíricos propuesto según la hipótesis de esta investigación, para luego realizar la selección del caso de estudio. Lo anterior, es la base para avanzar hacia el capítulo tres que contiene el análisis de congruencia del caso seleccionado y el capítulo 4 que es la aplicación de la reconstitución de procesos de comprobación de teoría.

Capítulo 2

Mecanismo causal teorizado y selección de casos

Definida las expectativas teóricas y justificando el establecimiento de la alineación ontológica, metodológica y teórica para exponer la dirección que tomará la investigación, en este capítulo se presentará el mecanismo causal teorizado que explica cómo la institucionalización de la transparencia contribuye al incremento de controles democráticos en la política ambiental. Se espera comprender cómo funciona el mecanismo en casos individuales, por lo tanto, los casos son el foco natural, ya que las causas y los mecanismos que los vinculan a los resultados son causalmente operativos dentro de los casos (Beach y Pedersen 2019, 23). La reconstitución de procesos no es solo un método de recopilación de evidencia para un estudio al interior de un caso, sino que también se puede usar en la comparación de casos cruzados como parte de un diseño de investigación de métodos múltiples con teoría de conjuntos (Rohlfing y Schneider 2016; Fontaine 2020b).

Con esto como antecedente, este capítulo inicia con una presentación del mecanismo causal teórico y cada una de sus partes, las cuales serán conceptualizadas y se definirán sus atributos (Beach y Pedersen 2019, 109). Como se ha señalado, la reconstitución de procesos se puede desglosar en tres componentes principales: la teorización sobre los mecanismos causales que vinculan detonante y resultado; el análisis de las manifestaciones empíricas observables de los mecanismos teorizados y el uso complementario de métodos comparativos para seleccionar casos y permitir generalizaciones de hallazgos de estudios de casos causalmente similares (Beach y Pedersen 2019). Posteriormente, se presentará la selección de casos, lo cual tiene relación con la implicancia de la causalidad asimétrica. En la selección de casos, la literatura indica que un caso típico es el más adecuado para la construcción y prueba de teorías debido a que es más probable que exista un mecanismo causal detectable pero no observable y conecte el detonante (D) con el resultado (R) y, por lo tanto, exista una presencia efectiva de las causas y el resultado que interesa (Beach y Rohlfing 2018; Zamora 2018; Fontaine, Medrano, y Narváez 2020).

1. Mecanismo causal teórico

Los mecanismos causales, son el núcleo de la reconstitución de procesos y consisten en un ejercicio que pueda explicar una vía o construir una narrativa de una serie de eventos (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 47; Beach y Pedersen 2019). Para los neopositivistas, un

mecanismo causal es un conjunto de "variables intervinientes" no estructuradas que sirven para la representación de fenómenos directamente observables. Para ellos, abrir la caja negra implica probar teoría por medio de modelos probabilísticos (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 48). En cambio, para realistas, el mecanismo causal es un conjunto de entidades que se involucran en actividades que transmiten fuerzas causales y se vinculan a factores que son endógenos y exógenos (Beach y Pedersen 2013, 29; Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 48).

Los mecanismos no son variables, sino procesos causales que se desencadenan por causas y que los vinculan con los resultados en una relación productiva (Beach y Pedersen 2019), es decir, no deben entenderse como una serie de eventos, dado que una narrativa descriptiva no es lo mismo que explicar un proceso que vincula un detonante con un resultado (Beach y Pedersen 2019). Fontaine, Medrano y Narváez (2020) señalan que, desde el enfoque realista de diseño de políticas, una política es el resultado de la adopción, formulación, implementación y contexto de objetivos lo cual define la combinación de instrumentos favorecida por un gobierno. Por lo tanto, este estudio se centra en el vínculo de un resultado de interés y una explicación basada en la evaluación rigurosa y la ponderación de la evidencia a favor y en contra de la inferencia causal.

Los elementos centrales de un mecanismo causal se desempaquetan teóricamente y se estudian empíricamente a través de los rastros que dejan las actividades asociadas con cada parte del proceso, donde los efectos de un mecanismo son más que la suma de sus partes por lo que cada una de las partes del mecanismo puede describirse en términos de entidades que participan en actividades (Beach y Pedersen 2019, 3). Desde la reconstitución de procesos de comprobación de teoría, el mecanismo causal teórico necesita operacionalizarse en términos de desarrollar proposiciones sobre potenciales empíricos observables que se podrían encontrar en un caso dado debido a las actividades asociadas con un mecanismo y sus partes (Beach y Pedersen 2019, 10). Basado en esta teoría, la explicación se dará a través de un mecanismo causal que se hipotetiza para vincular un detonante con un resultado en un contexto particular (Beach y Pedersen 2019, 24).

Fontaine, Medrano y Narváez (2020) proponen un mecanismo causal teórico basado en el diseño realista de políticas públicas. Este se desarrolla a través de un proceso donde un gobierno adopta nuevos objetivos por medio del establecimiento de agenda, luego define los medios para cumplirlos a través de la formulación de políticas (A), posteriormente, coordina

esta política con otras áreas de políticas existentes a través del cambio institucional (B) lo que conlleva a procesar las demandas de los actores no estatales con respecto a la política implementada a través de interacciones políticas (C) y, por último, representan los resultados de la política en un momento u otro (R) (Fontaine, Narváez y Paz 2017; Fontaine Narváez y Medrano 2020; López y Fontaine 2019; Fontaine 2020b).

El establecimiento de la agenda y la formulación de políticas son los insumos, la coordinación intersectorial y las interacciones políticas son los productos, y (R) es el resultado de la política (Fontaine, Narváez y Medrano 2020, 53). Cada parte del mecanismo debe estar conectada sin vacíos entre ellas porque opera como un sistema completo (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020; Beach y Pedersen 2019; Zamora 2018). Desde la reconstitución de procesos de comprobación de teoría se realiza un análisis a profundidad para explorar si las evidencias asociadas con las actividades de las entidades están presentes para cada parte del mecanismo (Beach y Pedersen 2019, 245). Por lo que se deben seguir tres pasos involucrados. El primero, es conceptualizar la causa y el resultado teóricamente establecido, así como el mecanismo causal hipotetizado para vincular ambos (Beach y Pedersen 2019, 253).

La conceptualización teórica de las entidades incluye sustantivos, mientras que las actividades incluyen verbos que transmiten causalidad a través del mecanismo. Es decir, las entidades tienen la capacidad de producir un cierto tipo de resultado en presencia de condiciones apropiadas (Beach y Pedersen 2019, 255). Este estudio intentará probar la relación entre la institucionalización de la transparencia y el incremento de los controles democráticos, a través de la fuerza causal que transmiten las entidades (A), (B) y (C). El mecanismo causal propuesto para esta investigación (Tabla 2.1) se basa en el marco de diseños de políticas realista (Fontaine, Medrano y Narváez 2020) porque permite realizar un análisis afinado de los procesos causales complejos.

Tabla 2.1. Mecanismo Causal de la institucionalización de la transparencia basado en el diseño realista de Políticas Públicas

	Detonante (D)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Resultado (R)
Teorización	Agenda que desencadena el mecanismo causal.	Formulación de una política.	Coordinación intersectorial.	Interacciones políticas.	Resultado de una política.
Operacionalización	<u>Gobierno</u> adopta nuevos objetivos de transparencia en la política ambiental.	Cambio en la política ambiental para incorporar la transparencia .	Ajuste del sistema institucional al cambio de política ambiental.	Adopción de un estilo de implementación consistente con el cambio de política y cambio institucional.	Incremento de controles democráticos en la política ambiental.
Hipótesis principal	<u>Gobierno</u> <i>decide</i> institucionalizar la transparencia en la política ambiental.	<u>Gobierno</u> <i>rediseña</i> la política ambiental para establecer la transparencia en el sector.	<u>Gobierno</u> <i>reforma</i> el sistema de coordinación entre políticas sectoriales para incorporar la transparencia en la política ambiental.	<u>Gobierno</u> <i>adopta</i> un estilo de implementación participativo e incluyente para los actores no estatales.	Los controles democráticos en la política ambiental mejoran.
Hipótesis alternativa	<u>Gobierno</u> <i>no decide</i> institucionalizar la transparencia en la política ambiental.	<u>Gobierno</u> <i>no rediseña</i> la política ambiental para establecer la transparencia en el sector.	<u>Gobierno</u> <i>no reforma</i> el sistema de coordinación entre políticas sectoriales para incorporar la transparencia en la política ambiental.	<u>Gobierno</u> <i>no adopta</i> un estilo de implementación participativo e incluyente para los actores no estatales.	Los controles democráticos en la política ambiental no mejoran.

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 53)

Como se quiere conocer la relación positiva entre el detonante y el resultado, se otorga definiciones a ambas partes del mecanismo. En el caso del detonante los conceptos teóricos que se encuentran es la transparencia e institucionalización. La transparencia se entiende como el “libre acceso a información oportuna, confiable y relativa al desempeño de las funciones públicas y a la apertura de los procesos organizacionales que influyen en las acciones y decisiones tomadas por los actores gubernamentales, como también la publicidad de la información” (Ferreiro 1999; Kolstad y Wiig 2009; Fontaine et al. 2016, Harrison y Sayogo 2014; Coremans 2019) y respecto al concepto de institucionalización, se comprende

como “los actores no estatales cuentan con espacios de participación para cumplir funciones de control social institucionalizados” (Isunza-Vera y Gurza-Lavalle 2011, Fontaine y Gurza-Lavalle 2019). Sin embargo, la política se considera institucionalizada, cuando sobrevive sin transformaciones fundamentales a pesar de los cambios ideológicos producto de los ciclos electorales (Zabala-Peñañiel 2020, 7).

Sobre el resultado de la política ambiental donde se afirma que controles democráticos mejoran, esto se entiende como el respeto al debido proceso e imperio de la ley, la existencia de autonomía de agencias de balance y de control y que la información ambiental es de dominio público. Schedler (1999); Smulovitz y Peruzzotti (2002); O’Donnell (2004); Fox (2006) Fontaine (et al. 2016); Gurza-Lavalle (2019); Fontaine, Medrano y Narváez (2020). Dicho esto, se observa, a través de una lógica causal, este mecanismo parte con el detonante, es decir, desde el momento que el gobierno decide institucionalizar la transparencia en la política ambiental, lo cual causa que el gobierno rediseñe la política ambiental para establecer la transparencia en el sector. Esto conlleva a que el gobierno establezca un nuevo diseño institucional para integrar la transparencia en la política ambiental, como también, una nueva relación entre actores estatales y otras políticas públicas. Lo anterior causa que el gobierno cree espacios institucionalizados horizontales para la inclusión y participación de actores no estatales en decisiones ambientales lo cual produce que se incrementen los controles democráticos. Se incorpora una hipótesis principal (h) y una hipótesis alternativa ($\neg h$), lo cual ayuda a evitar circularidad y sesgos, son formuladas para cada parte del proceso; incluyendo el detonante, el resultado y el mecanismo causal.

La hipótesis alternativa no está atada a una relación causal porque la causalidad aquí no es simétrica y no es una hipótesis rival contra la que el mecanismo causal debiera ser testeado, siendo sólo la hipótesis principal la que puede ser confirmada (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 56). El mecanismo causal teorizado debe ser operacionalizado en un segundo paso para traducir estas expectativas teóricas en proposiciones sobre cuáles rastros empíricos deberían haber dejado las actividades asociadas con cada una de las partes del mecanismo si operan según lo teorizado (Beach y Pedersen 2019, 256). En la reconstitución de procesos para comprobar teoría, el rastreo es una prueba estructurada de si un mecanismo causal hipotético está presente en el registro empírico accesible (Beach y Pedersen 2019, 255). Entonces, luego de realizar la teorización se operacionalizan definiendo los atributos de los conceptos causales. Por lo que hay que preguntarse cuáles atributos de un concepto pueden ser una causa

de un resultado dado y cuáles atributos definen un resultado como algo que podría haber sido causado por una o más causas (Beach y Pedersen 2016, 109).

Para llevar a cabo esto, Beach y Pedersen (2016, 109) proponen realizar un mapeo de definiciones existentes (cuáles conceptos pueden ser causas y resultados en relación con la pregunta de investigación), una lluvia de ideas sobre los atributos que son causalmente relevantes para la pregunta de investigación, seleccionarlos y observar cómo se relacionan entre sí. Con todo, se presentarán conceptos, sus definiciones y los atributos de cada parte del mecanismo, lo cual se definió en función de la pregunta de investigación, la teoría y la relación causal entre el detonante y el resultado.

1.1 Conceptos y atributos del detonante(D): Nuevos objetivos de transparencia en la política ambiental

En América Latina, el concepto de transparencia es uno de los más estudiados y determinante en la literatura sobre gobernanza democrática (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020, 68; Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 11). La transparencia se refiere a una amplia variedad de actitudes del gobierno, que van desde la divulgación voluntaria hasta la obligatoria (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 74). En las democracias donde los ciudadanos delegan autoridad para la toma de decisiones, la transparencia y los controles democráticos funcionan juntos para producir la información que los ciudadanos necesitan y, de esta manera, evaluar y validar las acciones de sus gobiernos (Harrison y Sayogo 2014, 1). La transparencia no sólo se enfoca en enfrentar la corrupción, sino también en constituir una democracia participativa, efectiva y funcional en la cual quienes gobiernan sean responsables de sus actos y decisiones (Emmerich 2004, 68) y, por lo tanto, se encarguen de incorporarla por medio de la información y justificación de acuerdo con los principios de publicidad y rendición de cuentas (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 13). La transparencia se define como el libre acceso público a la información oportuna, confiable y relativa al desempeño de las funciones públicas y a la apertura de los procesos organizacionales que influyen en las acciones y decisiones tomadas por los actores gubernamentales (Ferreiro 1999; Kolstad y Wiig 2009; Harrison y Sayogo 2014; Coremans 2019).

Por una parte, puede surgir como un compromiso institucional para responder a solicitudes de ciudadanos que quieren acceder a datos que de otro modo no serían accesibles (Pefaur y Moreno 2016; Godínez-Terrones 2019) y, por otra parte, puede ser un acto proactivo donde

gobiernos hacen pública la información sobre sus actividades y desempeños (Fox 2007, 665). Fox (2007) afirma que la presencia o ausencia de capacidades institucionales tales como difusión y acceso transparente a la información, responsabilidad de sanción o compensación contribuye sobre si controles democráticos son o no efectivos. Las instituciones de supervisión pública que buscan reforzar los controles democráticos enfatizan en la producción de transparencia a través de normas y agencias y por medio de órganos de la sociedad y medios de comunicación independientes (Fox 2007, 666). Las dimensiones de la transparencia que se considerarán en esta investigación se observan en la tabla 2.2 junto con sus definiciones, las cuales son causalmente importantes sobre el concepto teórico de transparencia y los atributos considerados del detonante.

Tabla 2.2. Dimensiones y definición del detonante (D)

Conceptos	Definición	Atributos de la transparencia
Transparencia Activa	Difusión periódica sistematizada de información acerca de la gestión pública. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que publiquen información que comprende la explicitación de las funciones y actividades necesaria, lo que facilita la inclusión y el monitoreo como una forma de participación, acomodación y escrutinio dentro de la coalición de políticas y comportamientos	Compromiso con iniciativas internacionales de transparencia como la Alianza de Gobierno Abierto. Transparencia del presupuesto según información del Índice de Presupuesto Abierto (OBI) de la Alianza Internacional para el Presupuesto (OBI).
Profundidad de la transparencia	Calidad de la información que se entrega. Publicación de nueva información sobre la existencia y contenido de toma de decisiones.	
Claridad de información	Políticas y programas de acceso a la información confiable sobre el desempeño institucional. Arrojar luz sobre el comportamiento institucional	
Institucionalización en una política	La política sobrevive sin transformaciones fundamentales a pesar de los cambios ideológicos producto de los ciclos electorales.	

Fuente: Ferreiro (1999); Fox (2007); Michener (2019); Coremans (2019); Zabala-Peñañiel (2020, 7)

1.2 Conceptos y atributos de la entidad A: Cambio en la política ambiental para incorporar la transparencia

La evolución de los problemas ambientales, así como los movimientos sociales desde la década de 1950, cambiaron las herramientas de análisis y los debates en el sector de la política (Al-Saidi 2019, 6). Desde finales de 1980 y principios de 1990 ha habido un cambio en los discursos políticos sobre el medio ambiente. Estos cambios han incorporado modificaciones en la definición de lo que constituye un problema socio ecológico complejo, su definición,

estructura y la forma de abordarlo (Delgado et al. 2019). Los sucesos globales ambientales son producto de acciones del modelo de desarrollo, como el adelgazamiento de la capa de ozono, la desertización, la degradación de suelos, la pérdida de la diversidad biológica y la contaminación ambiental (Narváez y Narváez 2018). Con todo, existen diversas iniciativas que van variando de acuerdo con quién presiona para que se divulgue la información, de quien viene y cuál es el objetivo, no obstante, todas presumen que la información es importante.

La transparencia se evoca cada vez más en los acuerdos públicos y privados como un medio clave para mejorar los controles democráticos y los resultados ambientales (Gupta y Mason 2016, 82). Lo anterior, se vincula a la democracia ambiental, la cual se enfoca en la idea de que una participación pública significativa puede garantizar que las decisiones sobre la tierra y los recursos naturales aborden de manera adecuada y equitativa los intereses de los ciudadanos" (Fischer 2018, 257). Las iniciativas por divulgación en el ámbito ambiental incluyen, por ejemplo, la Convención de Aarhus negociada multilateralmente sobre el derecho a la información ambiental, donde la divulgación de información ambiental de los estados está vinculada al derecho de la población a conocer y a una mayor participación ciudadana pública y acceso a la justicia sobre asuntos ambientales (Gupta y Mason 2014). Esto da cuenta de la importancia que ha adquirido la transparencia y los controles democráticos en la gestión pública (Cepal 2013, 23). De hecho, diversos actores defienden la transparencia como un medio para mejorar los controles democráticos y / o la efectividad de los resultados de la política ambiental internacional (Gupta y Mason 2014, 356). Además, una amplia gama de modalidades requiere divulgación, lo que sugiere una flexibilidad entre las normas de transparencia y las diversas formas institucionales de gobernanza ambiental que merece una atención teórica y empírica más sostenida (Gupta y Mason 2014, 356).

La conceptualización de las políticas ambientales como políticas públicas incluyen una gama de sectores como ecosistemas, la energía, el agua, la agricultura, la salud, el clima, lo cual refleja la pluralidad de problemas ambientales. Las políticas ambientales están influenciadas por los sistemas de creencias de las interacciones sociales, los sistemas políticos y las distorsiones de la información. Al-Saidi (2019) propone una diferenciación entre política pública ambiental, política (*politics*) y gobernanza ambiental, ya que, si bien son términos que se relacionan como, por ejemplo, la gobernanza ambiental es considerada en la formulación de políticas y la gestión de problemas sociales, políticos, económicos y ecológicos que

incluye acciones públicas más transparentes (Delgado et al. 2019, 1), tienen significados distintos.

Las políticas públicas ambientales son el ejercicio de analizar y teorizar debates públicos, intereses representados, opiniones públicas o sistemas políticos que representan nodos de interacción entre actores estatales, movimientos sociales, el sector privado y otras partes interesadas. En el caso de la política (*politics*) ambiental examina la dimensión política de la gestión y las políticas ambientales, resaltando las relaciones de poder entre temas, intereses y actores. La gobernanza ambiental, mueve los problemas ambientales más allá de las políticas públicas y la escala nacional, es decir, agrega otros problemas de colaboración, resolución de conflictos u otras formas de regulación con la participación de las instituciones estatales (Al-Saidi 2019, 2) y “responde a procesos de toma de decisiones globales, aunque estos no sean necesariamente vinculantes, por lo que se sitúa en un cúmulo de reglas definidas a nivel internacional” (Fontaine, Vliet, y Pasquis 2007, 14). Las políticas ambientales son la combinación de estructuras institucionales con procesos participativos que involucran a los actores no estatales, quienes definen la calidad de las políticas públicas (Fontaine, Vliet, y Pasquis 2007) y, por lo tanto, acceder a información ambiental implican dos cosas. Por un lado, que gobiernos generen información sobre el medio ambiente y, por otro lado, garanticen el derecho de las personas para acceder a la información de manera accesible (Cepal 2013, 22). Con todo, el cambio de políticas públicas ambientales se enfoca en la creación de instituciones de acuerdo con la lógica de lo apropiado propuesto por March y Olsen (2006) y puede ser impulsado por factores endógenos y/o exógenos (Lowndes y Roberts 2013, 143). En la tabla 2.3 se presentan los conceptos y definiciones de la entidad (A), como también sus atributos.

Tabla 2.3. Conceptos, definiciones y atributos entidad (A)

Concepto	Definición	Atributos
Políticas ambientales	Combinan estructuras institucionales con procesos participativos donde se integran a los actores no estatales, quienes definen la calidad de las políticas públicas y se enfocan a enfrentar problemas ambientales.	Creación de mecanismos de monitoreo ambiental.
Transparencia en política ambiental	Medio para mejorar los controles democráticos y / o la efectividad de los resultados de la política ambiental.	Transparencia en gestión de recursos ambientales
Cambio de políticas	Crean instituciones según la adecuación de los actores, lo cual puede surgir por factores endógenos y/o exógenos, pues tanto la estabilidad como los cambios son producto de la agencia humana.	

Fuente: Fontaine, Van Vliet y Pasquis (2007), March y Olsen (2006), Cepal (2013, 21), Lowndes y Roberts (2013), Gupta y Mason (2014), Al-Saidi (2018)

1.3 Conceptos y atributos de la entidad B: cambio institucional que asegure la transparencia

En esta entidad del mecanismo, es relevante la relación entre la política y el diseño institucional, donde el cambio institucional está en el centro de la coordinación intersectorial (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 147). Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 12) indican que el cambio institucional es, generalmente, incremental y altamente dependiente del contexto, es decir, que las instituciones existentes pueden ayudar o restringir a los gobiernos a controlar factores exógenos, pero estos factores pueden afectar dramáticamente las instituciones existentes internas. Por lo que los ámbitos y modos de actividad institucionalizada varían según los sistemas políticos, las áreas de política y el tiempo histórico (Olsen 2007, 9). Los principios y reglas sobre los cuales se constituye una institución nunca son aceptados completamente por toda la sociedad y los órdenes políticos nunca están perfectamente integrados (Olsen 2007, 10). Olsen (2008) afirma que la coherencia de las instituciones y los órdenes políticos varía con el tiempo a través de procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización. Por lo tanto, una tarea clave es mejorar la comprensión de las condiciones bajo las cuales los actores están motivados y son capaces de cumplir con las reglas de adecuación, los procesos a través de los cuales las reglas se traducen en comportamiento y los factores que fortalecen o debilitan la relación entre reglas y acciones (Olsen 2007, 5).

El cambio institucional puede colaborar o no en la coordinación de políticas con otras áreas (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). El diseño, para reflejar la interacción entre diversas

áreas de políticas, debe ir más allá del pensamiento habitual sobre la coordinación de políticas. La necesidad es mover al sector público más en la dirección de la gobernanza donde responsables políticos intentan considerar la gama completa de actividades del sector público e identificar los medios a través de los cuales promueve las interacciones entre varios dominios de políticas, lo que puede producir un mejor desempeño el sistema de formulación de políticas en su conjunto (Peters 2018b). Según Peters (2018b) una premisa importante para el diseño de políticas debería ser que el éxito de cualquier programa dependa, al menos en parte, de otros programas. Por lo cual, la necesidad de una mayor coordinación intersectorial para enfrentar problemas que no se pueden resolver fácilmente son una necesidad dentro del Estado. Por ejemplo, intentar abordar problemas ambientales o el desarrollo sostenible requiere la participación de gran parte del gobierno y, por lo tanto, de la coordinación (Peters 2018b).

En esta investigación se comprende la coordinación como decisiones que se toman sobre una política y que consideran las de otras para evitar conflictos, pero también implica la búsqueda de formas de cooperación para entregar soluciones que puedan beneficiar a las organizaciones involucradas y sus beneficiarios (Peters 2018b). Además, Peters (2018b, 2) afirma que los problemas de coordinación no son solo conflictos, y también pueden surgir debido a la redundancia de los programas o la existencia de brechas en la cobertura porque los programas no han sido coordinados. Los mecanismos de coordinación dependen de formas de coordinación impuestas *top-down*, mientras que otros pueden ocurrir más a través de interacciones individuales y negociaciones entre los actores involucrados (Peters 2018b, 5). Algunas políticas pueden funcionar bien con intentos mínimos de coordinación con otros, pero otras pueden requerir una integración y coordinación de políticas sustanciales. La definición del concepto de coordinación también plantea problemas sobre si los posibles coordinadores deberían centrar sus esfuerzos en el nivel superior o inferior de las organizaciones involucradas.

Por un lado, si los programas pueden armonizarse en la parte superior de las organizaciones involucradas, entonces los problemas pueden resolverse antes de que se implementen los programas. Sin embargo, intentar producir coordinación e integración de políticas a ese nivel puede generar conflictos políticos sobre los recursos y la interpretación de las leyes. Por otro lado, aunque puede haber dificultades en la etapa de implementación, producir coordinación puede ser más fácil. La importancia sobre la coordinación contribuye para evitar la existencia

de duplicación de programas que podrían producir gastos innecesarios para el gobierno y tiempo perdido para los actores no estatales; contradicciones entre implementación de políticas y autoridades de gobiernos y/o que actores estatales tomen decisiones que generen problemas para otras organizaciones. En la tabla 2.4 se presentan los conceptos, sus definiciones y los respectivos atributos de la entidad (B).

Tabla 2.4. Conceptos, definiciones y atributos entidad (B)

Conceptos	Definiciones	Atributos
Cambio institucional	Característica de las instituciones que está impulsado por procesos y bloqueos externos, intra e interinstitucionales.	Coordinación entre políticas públicas para incorporar la transparencia en la política ambiental. Apertura de la información en la política ambiental intra estatal. Adopción de un modo de coordinación descentralizado
Coordinación	Decisiones que se toman sobre una política y consideran las de otros para evitar conflictos y la búsqueda de cooperación para entregar soluciones a problemas complejos.	
Coordinación intersectorial horizontal	Vinculada a la coordinación estratégica, la cual es en torno a los objetivos estratégicos generales del gobierno.	
Coordinación intersectorial vertical	Relación entre actores estatales que toman decisiones en niveles altos y funcionarios públicos de niveles bajos.	

Fuente: Peters (2018b); Fontaine, Medrano y Narváez (2020)

1.4 Conceptos y atributos de la entidad C: Coordinaciones políticas para una nueva relación entre actores estatales y no estatales

Las democracias latinoamericanas necesitan constituir una lógica de transparencia y mejorar los controles democráticos, lo cual implica integrar la participación de la ciudadanía, la posibilidad de vigilar a los actores estatales y que los medios de comunicación sean libres y autónomos para denunciar, lo cual requiere crear mecanismos institucionales de responsabilidad y control (Emmerich 2004, 68). Una nueva relación entre actores estatales y no estatales se vincula con los modos de gobernanza. Kooiman (2005) señala que “la gobernanza tiene su base dentro del desarrollo social, lo que puede ser atribuible a crecientes transformaciones en las interdependencias sociales”. En este sentido, el autor establece tres tipos de modos de gobernanza: autogobierno que son los sistemas que se reproducen y se pueden mantener a sí mismos (corporativo), la cogobernanza, en la cual los actores se coordinan sin la presencia de un gobierno central dominante (horizontal) y la gobernanza

jerárquica donde quienes lideran controlan a quienes no tienen ese poder (vertical) (Kooiman 2005; Carrasco-Hidalgo 2019).

Según López y Fontaine (2019, 2) diferenciar la gobernanza horizontal y vertical permite explicar las discrepancias de los estilos de implementación, ya que la forma en que un gobierno gestiona la formulación de políticas, el diseño institucional y las interacciones políticas define un modo de gobernanza. La participación de actores no estatales en el proceso de diseño de políticas es coherente con el modo horizontal porque se constituye por medio de la diversificación de los controles democráticos y las asociaciones público-privadas (López y Fontaine 2019, 2). Entonces, “el diseño de esquemas institucionales más participativos en diversos ámbitos de la gestión pública contribuiría a fortalecer la transparencia y los controles democráticos en términos administrativos y de confiabilidad política y decisoria” (Emmerich 2004, 68).

Siguiendo a Pierre y Peters (2000), se puede observar el descentramiento del Estado donde el poder se puede desplazar hacia arriba, es decir, hacia organismos internacionales, hacia abajo a través de la descentralización que implica “mayor autonomía, transferencia de recursos y competencias de gobiernos locales” y hacia afuera donde el poder se traslada a ONGs y agencias autónomas con el objetivo de implementar políticas públicas (Carrasco-Hidalgo 2019, 9). Esto conlleva a considerar los conceptos de empoderamiento y participación de los actores no estatales. Por una parte, el empoderamiento se refiere a que los “individuos cuentan con la capacidad de volver efectiva la responsabilidad de los actores políticos y administrativos” (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 13) y, por otra parte, la participación como control social es “la incidencia de actores no estatales sobre procesos decisivos a través de la información, determinar prioridades, la implementación y formas de evaluación y supervisión” (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 23).

Isunza-Vera y Gurza-Lavalle (2010, 29) consideran que la legitimación de los actos de gobernantes depende de la relación que existe entre representantes y representados y de la capacidad de influencia de la sociedad sobre el poder político. Pefaur y Moreno (2016) afirman que institucionalizar los mecanismos de participación puede instaurar una comunicación efectiva con el Estado. En esta investigación, como se indicó anteriormente, se comprende la institucionalización como una innovación democrática, donde actores no estatales cuentan con espacios de participación institucionalizados para cumplir funciones de

control hacia los actores estatales (Isunza-Vera y Gurza-Lavalle 2010, 16). Es decir, este proceso de institucionalización intenta resolver la debilidad que tenían los controles sociales y la institucionalización “reduce su vulnerabilidad a los vaivenes de la política” (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 20). Cabe señalar, que estos espacios institucionalizados deben ser utilizados por actores no estatales para afirmar que existe una institucionalización. El estilo de implementación se vincula con los modos de gobernanzas. Howlett (2005, 2011) considera que los instrumentos son significativos como una técnica de gobernanza que involucra a la autoridad del Estado (Howlett 2005, 31) y que son los instrumentos los que afectan al contenido y proceso de implementación que pueden alterar cómo se están entregando bienes y servicios (Howlett 2018, 96).

El autor vincula el estilo de implementación con los criterios de calibración, el cual involucra la formulación de las políticas, la selección de instrumentos de implementación y definición de criterios de selección y considera que los instrumentos son una serie de combinaciones de elementos de una política pública (Howlett 2011, 22). López y Fontaine (2019) afirman que la diferencia entre la gobernanza horizontal y vertical proporciona un marco útil para explicar las diferencias entre los estilos de implementación. Si un gobierno favorece los instrumentos de política que obligan a los actores no estatales a cumplir con su agenda, esto coincide con la gobernanza vertical. En cambio, si los instrumentos que fomentan la participación de actores no estatales en el diseño de políticas, la relación está con el modo horizontal (López y Fontaine 2019). Basado en esta teoría, se presenta en la tabla 2.5 los conceptos, sus definiciones y los atributos de la entidad (C).

Tabla 2.5. Conceptos, definiciones y atributos entidad (C)

Conceptos	Definición	Atributos entidad
Estilo de implementación vinculado a la gobernanza horizontal	Cogobernanza donde actores se coordinan sin la presencia de un gobierno central dominante. Estilo de implementación de instrumentos que fomentan la participación de los actores no estatales en el diseño de políticas.	Derecho a consulta previa en territorios indígenas y a comunidades locales. Espacios institucionalizados de participación para actores no estatales. Espacios de decisión entre actores estatales vinculados a la política ambiental
Participación	Incidencia de actores no estatales sobre procesos decisorios a través de la información, la implementación y formas de evaluación y supervisión.	
Empoderamiento	Individuos capaces de volver efectiva la responsabilidad de los actores políticos y administrativos	
Institucionalización	Actores no estatales cuentan con espacios de participación institucionalizados para cumplir funciones de control hacia los actores estatales.	
Estilo de implementación	Estilos de implementación se vinculan con la creación, criterios de selección y combinación de instrumentos para mejorar los objetivos de una política pública	

Fuente: Kooiman (2005); Howlett (2005, 2011) Inzunza y Gurza (2010); Fontaine y Gurza-Lavalle (2019); López y Fontaine (2019)

1.5 Conceptos y atributos del resultado (R): Incremento de controles democráticos en la política ambiental

Los controles democráticos se conceptualizan como una relación o arreglo institucional en el que un agente puede ser considerado responsable por otro agente o institución (Bovens, Schillemans, y Goodin 2014, 8) y han emergido como uno de los asuntos claves en el período post transición en la política latinoamericana (Mainwaring 2003, 3). En lugares de la región, todavía los controles democráticos son débiles y se ven afectadas por la corrupción ante la falta de transparencia con respecto a la acción del gobierno hacia los ciudadanos (Fontaine et al. 2016, 22) y se caracterizan por su democracia delegativa, que obstaculizan la transparencia de la gestión pública, la oportuna y la fiable rendición de cuentas por parte de quienes gobiernan (Emmerich 2004, 69).

En la tabla 2.6 se presentan los conceptos y definiciones de los controles democráticos de acuerdo con la revisión de la literatura y basado en esto, Fontaine, Medrano y Narváez (2020) proponen los atributos del resultado que incluyen las percepciones de los actores no estatales, ya que se puede suponer que, si existen controles democráticos, los actores no estatales expresen una opinión favorable que indique que están satisfechos con sus instituciones y las prácticas del gobierno (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 75). Fontaine et al. (2016, 24)

contribuyen en el debate incorporando las dimensiones políticas, sociales y administrativas que “se articulan en un solo proceso de controles democráticos lo cual considera las transformaciones de controles políticos y administrativos producidas por la institucionalización de los controles sociales”. Tal como se observa en la tipología 1, Fontaine et al (2016) y Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) proponen una tipología que incluye cuatro categorías de control: Vertical electoral, vertical no electoral, horizontal político y horizontal administrativo de acuerdo con su grado de coerción sobre el Estado y la inclusión de actores no estatales.

Tabla 2.6. Tipología 1. Mecanismos de controles democráticos políticos

	Coerción hacia los actores estatales		
Inclusión de actores no estatales		+	-
	+	Verticales electorales	Verticales no electorales
	-	Horizontales políticos	Horizontales administrativos

Fuente: Fontaine (et al. 2016, 25); Fontaine y Gurza (2019, 13)

Fontaine (et al. 2016, 24) afirma que estas categorías son más complementarias que exclusivas entre sí, lo que significa que cuanto más integrados estén estos mecanismos, menor será la responsabilidad política reversible. La integración de estos mecanismos es el resultado de cambios en las políticas a nivel normativo, estratégico y operativo.

Tabla 2.7. Conceptos, definiciones y atributos del Resultado (R)

Concepto	Definición	Atributos entidad
Controles democráticos horizontales	Establecen un ejercicio de control mutuo entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial, sin embargo, sus déficits institucionales aumentaron el número de actores sociales que exigían más participación y control sobre el Estado.	Respeto al debido proceso e imperio de la ley.
Controles democráticos verticales electorales	Se vinculan a mecanismos que organizan elecciones periódicas que aseguren los derechos fundamentales	
Controles sociales	Iniciativas provenientes de organizaciones, movimientos sociales y medios de comunicación que están preocupados de investigar y develar existencia de abusos por parte de actores estatales y mejorar la transparencia y los controles en las acciones del Estado.	Autonomía de agencias de balance y de control.
Información y Justificación	Se vincula a la responsabilidad y obligación que tienen los actores estatales sobre dar cuenta de sus decisiones.	Información ambiental es de dominio público
Sanción	Se refiere a la capacidad de castigar a quienes violen deberes públicos (<i>enforcement</i>), la cual será efectiva conservando un equilibrio entre el rigor de la sanción y la dureza de la ofensa.	

Fuente: Schedler (1999); Smulovitz y Peruzzotti (2002); O'Donnell (2004); Fox (2006, 38) Fontaine (et al. 2016, 22); Gurza-Lavalle (2019, 14); Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Luego de haber definido los conceptos y atributos de cada parte del mecanismo causal, en la siguiente sección se presentará el diseño de *tests* empíricos de este trabajo que son la base para establecer las observaciones empíricas esperadas.

2. Diseño de *tests* empíricos

El diseño de los *tests* incluye la identificación de las observaciones empíricas esperadas, si el mecanismo teórico se mantiene, y la evaluación de su valor probatorio si dan como resultado un verdadero resultado positivo (Fontaine 2020a, 281). Una observación empírica esperada se refiere al tipo de evidencia que se necesita para confirmar la hipótesis principal, de modo que el resultado sería disconforme si no se encontrara evidencia o si se encontró evidencia de la hipótesis alternativa (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 54). Para evaluar evidencias se diseñarán *test* empíricos para identificar las observaciones esperadas y evaluar su valor probatorio potencial. Para lograr una mayor precisión, y las evidencias necesarias para concluir que los *tests* empíricos sean positivos, se considerarán como atributos las cuatro categorías de instrumentos: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (N.A.T.O) (Fontaine, Medrano y Narváez 2020; Fontaine 2020a). Siguiendo a Fontaine, Medrano y Narváez (2020), los instrumentos de una política son muy certeros, dado que ninguna política puede funcionar sin los recursos N.A.T.O (Hood 1986).

Fontaine (2020a) afirma que la combinación de estos instrumentos escogidos por un gobierno es un indicador de la orientación del diseño de política que proporciona una fuente confiable de observaciones empíricas esperadas. La razón detrás de esta idea es que los instrumentos de política constituyen una combinación de partes insuficientes pero necesarias de una condición innecesaria pero suficiente, es decir, una condición INUS, donde la investigación se centre en la sustancia identificando las entidades que conforman el mecanismo y el proceso, reconociendo las actividades en las que participan las entidades (Fontaine 2020a, 278).

En otras palabras, se considera la condición INUS para que una política realmente exista, independientemente de sus entradas, salidas y resultados (Fontaine 2020a, 282). El valor de confirmación o no de las observaciones esperadas depende de su grado de certeza (la probabilidad de encontrar la evidencia e , dada la hipótesis principal h) y su unicidad (la probabilidad de encontrar la evidencia e , dada la hipótesis alternativa $\neg h$) (Fontaine 2020a, 282). Siguiendo esta lógica, los cuatro instrumentos N.A.T.O permiten encontrar evidencia en cada parte del mecanismo causal de la investigación. Fontaine, Medrano y Narváez (2019) y

Fontaine (2020a, 286) afirman que si existe una política hay una alta probabilidad de encontrar rastros de ella en estos instrumentos, aunque también hay una alta probabilidad de encontrar estas evidencias en ausencia de tal política (Fontaine 2020a, 286).

Como se observa en la tabla 2.8 se construye la tipología 2, basada en los trabajos de Fontaine, Medrano y Narváez (2020) que cuenta con una serie de 20 *tests* de aro utilizando los instrumentos de políticas N.A.T.O como observaciones empíricas esperadas. Esto se realizó para cada parte del mecanismo causal del diseño de políticas, lo que permitirá que la recopilación de datos se desarrolle sistemáticamente y facilite la evaluación de la evidencia con el propósito de confirmar o desconfirmar y cada instrumento incluye los atributos teóricos del resultado (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Se recopila material empírico para ver si la evidencia predicha (proposición) estaba presente o no y luego se evalúa, en contexto, para determinar si la evidencia predicha para cada parte se encontró realmente y se puede confiar en ella (Beach y Pedersen 2019, 255).

Tabla 2.8. Tipología 2. Observaciones empíricas esperadas

Hipótesis	Gobiernos deciden institucionalizar la transparencia. (D).	Gobierno rediseña la política ambiental para establecer la transparencia en el sector. (A).	Gobierno reforma el sistema de coordinación entre políticas sectoriales para incorporar la transparencia en la política ambiental. (B).	Gobierno adopta un estilo de implementación participativo e incluyente para los actores no estatales. (C).	Los controles democráticos en la política ambiental mejoran. (R).
Instrumentos de nodalidad (N).	Gobierno valora la transparencia en su comunicación con la sociedad (Pd1).	Gobierno cambia la política ambiental para incorporar nuevos canales de información y publicidad sobre la gestión ambiental y proyectos de inversión de empresas (Pa1).	Gobierno incorpora procedimientos en la administración pública para facilitar la construcción y difusión de información ambiental (Pb1).	Gobierno abre la información ambiental a los actores no estatales (Pc1).	Mejora del acceso a un sistema de información ambiental (Pr1).
Instrumentos de autoridad (A).	Gobierno tiene voluntad de regular la transparencia en sectores de la acción pública (Pd2).	Gobierno promueve la transparencia a través de una reforma legal en sector ambiental (Pa2).	Gobierno regula que empresas productivas cumplan estándares ambientales (Pb2).	Proceso legislativo que establece participación de actores no estatales en comisiones o procesos de monitoreo ambiental (Pc2).	Aumento en el respeto al debido proceso por parte de las agencias estatales en las demandas de la sociedad civil por violaciones de derechos ambientales (Pr2).
Instrumentos de tesoro (T).	Gobierno valora la transparencia en el modelo económico (Pd3).	El gobierno incorpora objetivos de transparencia en la asignación presupuestaria de la política ambiental (Pa3).	Cambio en los recursos monetarios para el cumplimiento de estándares ambientales de sectores productivos que utilizan recursos naturales (Pb3).	El gobierno incorpora mecanismos de transparencia financiera en la política ambiental (Pc3).	Mejora en la difusión de información financiera actualizada y oportuna sobre la política ambiental (Pr3).

Hipótesis	Gobiernos deciden institucionalizar la transparencia. (D).	Gobierno rediseña la política ambiental para establecer la transparencia en el sector. (A).	Gobierno reforma el sistema de coordinación entre políticas sectoriales para incorporar la transparencia en la política ambiental. (B).	Gobierno adopta un estilo de implementación participativo e incluyente para los actores no estatales. (C).	Los controles democráticos en la política ambiental mejoran. (R).
Instrumentos organización (O).	Gobierno prevé crear nuevas agencias para la transparencia y reforzar el servicio público para impulsar la transparencia en las políticas sectoriales (Pd4).	Incorpora un nuevo sistema de transparencia y control interno en la administración pública del sector ambiental. (Pa4).	Gobierno reordena la coordinación intersectorial para que sea descentralizada entre políticas vinculadas con medioambiente (Pb4).	El gobierno transfiere competencias ambientales y recursos a los gobiernos locales para establecer gestión ambiental (Pc4).	Se garantiza la autonomía de agencias de contrapeso sobre la política ambiental (Pr4).

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020), Hood (1986)

Fontaine (2020a, 285) sugiere que, para convertir las observaciones empíricas esperadas en evidencia, se requieren tres pasos intermedios: recopilación de datos, informe de pruebas empíricas y evaluar las evidencias. Asimismo, el autor indica que una forma transparente de proceder es relacionando cada parte del proceso teórico con los datos recopilados, sus fuentes correspondientes y los resultados de las pruebas. Por lo tanto, Fontaine (2020b) propone que las 20 observaciones empíricas cuenten con cuatro evidencias para lograr un punto de equilibrio sin desperdiciar recursos y lograr la suficiencia para concluir si el *test* es positivo o negativo. Para ello, se requiere diversificar fuentes que al sumarse y ser positivas permiten que la confianza en la hipótesis principal incremente.

En las siguientes cinco tablas se presentan tanto las observaciones empíricas y evidencias que se esperan encontrar en cada parte del mecanismo causal y cada una muestra que una confirmación de la hipótesis principal puede resultar de cuatro pruebas positivas en los instrumentos N.A.T.O. Para cada prueba, se puede realizar una triangulación de fuentes para encontrar evidencias, lo cual proporciona la información necesaria y para cada información, el índice por fuente permite verificar la existencia de la información y la interpretación que da el autor. Sin embargo, Fontaine (2020a, 285) señala que la transparencia en la presentación no es suficiente para convertir estos datos en evidencia del proceso teórico, de ahí la utilidad de la formalización bayesiana.

Tabla 2.9. Evidencia de entidad D en un caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
Gobierno decide institucionalizar la transparencia en la política ambiental	Nodalidad	Gobierno valora la transparencia en su comunicación con la sociedad (PD1).
	Autoridad	Gobierno tiene voluntad de regular la transparencia en sectores de la acción pública (PD2).
	Tesoro	Gobierno adopta la transparencia como un principio rector del modelo económico (PD3).
	Organización	Gobierno reforma el servicio público para impulsar la transparencia en las políticas sectoriales (PD4) .

Fuente: Fontaine (2020a)

Tabla 2.10. Evidencia de entidad A en un caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
Gobierno rediseña la política ambiental para establecer la transparencia en el sector (A)	Nodalidad	Gobierno cambia la política ambiental para incorporar nuevos canales de información y publicidad sobre la gestión ambiental y proyectos de inversión de empresas (PA1)
	Autoridad	Gobierno promueve la transparencia a través de una reforma legal en sector ambiental (PA2).
	Tesoro	El gobierno incorpora objetivos de transparencia en la asignación presupuestaria de la política ambiental (PA3).
	Organización	Incorpora un nuevo sistema de transparencia y control interno en la administración pública del sector ambiental. (PA4).

Fuente: Fontaine (2020a)

Tabla 2.11. Evidencia en entidad B en un caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
Gobierno reforma el sistema de coordinación entre políticas sectoriales para incorporar la transparencia en la política ambiental.	Nodalidad	Gobierno reordena la coordinación intersectorial para que sea descentralizada entre políticas vinculadas con medioambiente (PB1).
	Autoridad	Gobierno regula que empresas productivas cumplan estándares ambientales (PB2).
	Tesoro	Cambio en la asignación presupuestaria que se destina a programas ambientales (PB3).
	Organización	Cambio hacia una estructura organizativa descentralizada a nivel de gobiernos locales (PB4).

Fuente: Fontaine (2020a)

Tabla 2.12. evidencia en entidad C en un caso típico

Hipótesis principal	Recurso	Observaciones empíricas esperadas
Gobierno adopta un estilo de implementación participativo e incluyente para los actores no estatales	Nodalidad	Gobierno abre la información ambiental a los actores no estatales (PC1).
	Autoridad	Proceso legislativo que establece participación de actores no estatales sobre los impactos ambientales que tienen proyectos de inversión extractiva (PC2).
	Tesoro	El gobierno crea mecanismos o espacios de participación de las comunidades locales en el presupuesto de la política ambiental (PC3).
	Organización	El gobierno transfiere competencias ambientales y recursos afines a los gobiernos locales (PC4).

Fuente: Fontaine (2020a).

Tabla 2.13. Evidencia en entidad R en un caso típico

Hipótesis principal	Recursos	Observaciones empíricas esperadas
Los controles democráticos en la política ambiental mejoran.	Nodalidad	Acceso a un sistema de información ambiental (PR1).
	Autoridad	Respeto al debido proceso por parte de las agencias estatales en las demandas de la sociedad civil por violaciones de derechos ambientales (PR2).
	Tesoro	Difusión de información financiera actualizada y oportuna sobre la política ambiental (PR3).
	Organización	Autonomía de agencias de balance y de control sobre la política ambiental (PR4).

Fuente: Fontaine (2020a)

En esta parte del mecanismo, se observa la variación del resultado, es decir, el antes y el después de la política. Con esto se busca probar que la institucionalización de la transparencia es la responsable del incremento (variación) de los controles democráticos horizontales no verticales en la política ambiental. Para lograr evidencias que sean coherentes con el mecanismo, es necesario contar con fuentes diversas, por lo que la variación se medirá con indicadores cuantitativos y cualitativos, lo cual permitirá saber si hubo o no incremento en los controles democráticos.

3. Selección de casos

El proceso de selección de casos implica buscar la mayor objetividad posible en la decisión del investigador, que la decisión sea causalmente homogénea, que evite sesgos o una selección arbitraria que pueda incluir un juicio injustificado sobre la teoría del fenómeno estudiado (Beach y Pedersen 2019). Para lograr probar un número limitado de casos, es necesario considerar la homogeneidad de las unidades que se estudian, tener en cuenta la dependencia del contexto, incluyendo variables estructurales y variables que son contextuales a pesar de su volatilidad. El contexto adquiere importancia, ya que garantiza la homogeneidad causal de una población limitada de casos (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020; Beach y Pedersen 2019; Fontaine, Medrano, y Narváez 2020; Zamora 2018). Esto es sustancialmente distinto a la tendencia positivista que busca una causalidad de tipo ley y simétrica, es decir, que, ante la variación de una variable independiente, existe variación en la variable dependiente.

Cuando las afirmaciones son determinísticas y asimétricas, los análisis son aplicables a más de un caso (Beach y Pedersen 2016, 45). Schneider y Rohlfing (2013, 5-6) para cumplir con

esto, proponen la combinación de métodos de análisis comparado tipo cualitativo (QCA por sus siglas en inglés) y el análisis dentro de casos como la reconstitución de procesos. Por una parte, la lógica del QCA establece configuraciones de condiciones que permiten dar una explicación suficiente sobre un resultado dado, por lo que en ausencia de (X) no implica una ausencia de (Y), además, varios caminos pueden llevar a un resultado (Y) (Rihoux 2016). El nivel básico de relación causal en la investigación basada en casos es el caso, el cual está definido como la unidad en la que se desarrolla una relación causal dada. El alcance temporal y espacial y el nivel de análisis (micro, meso o macro) están definidos por la teoría causal con la que estamos trabajando (Beach y Pedersen 2019, 13).

Se construyó una tabla de verdad tipo QCA que combina condiciones asociadas con un valor de resultado dado y constituye un paso intermedio central en una aplicación más completa que se puede explotar para la creación de tipología (Rihoux 2016, 388). Posteriormente, se presenta una tipología de casos basado en los trabajos de Schneider y Rohlfing (2013) que llevará a tomar una decisión sobre qué caso que será seleccionado. Para la delimitación del universo de casos se utiliza el estudio de un grupo seleccionado que son una población de países dentro de una región en particular. El propósito de esto es realizar una generalización sobre la región y si esto se cumple, se puede extender el análisis para que sea una propuesta que trascienda (Peters 2013, 19).

Se seleccionaron países de América Latina y el Caribe que cuenten con normativa de transparencia en la política ambiental. Para escogerlos, se usaron datos proporcionados por el Índice de Democracia Ambiental (Environmental Democracy Index) el cual fue desarrollado por *The Access Initiative* (TAI) y el *World Resources Institute* (WRI). El ranking de los países se clasifica según sus leyes nacionales de acuerdo con su progreso en la legislación de la democracia ambiental que incluye el pilar de transparencia (acceso a la información ambiental, información ambiental de dominio público, informe de estados ambientales) con una puntuación de 3 (mejor puntaje) a 0 (peor puntaje). Se consideraron los países de América Latina y el Caribe con puntaje igual o mayor a 1.5 que se observan en la tabla 2.14 elaborada a partir de la base de datos de World Resources Institute (2015).

Tabla 2.14. Países de ALC con normativas de transparencia ambiental en base a la información del Índice de Democracia ambiental con puntuación mayor a 1.5 puntos

Países	Puntaje
El Salvador	2.69
Colombia	2.44
México	2.43
Brasil	2.35
Panamá	2.26
Nicaragua	2.15
República Dominicana	2.08
Trinidad y Tobago	2.00
Perú	1.96
Chile	1.89
Costa Rica	1.88
Ecuador	1.72
Honduras	1.60

Fuente: World Resources Institute (2015)

Los atributos que se señalaron anteriormente son necesarios para entregarle características a la existencia de los objetivos de la institucionalización de la transparencia (D) y que los controles democráticos en la política ambiental mejoran (R). Estos se establecieron a partir de la revisión de la literatura concerniente al detonante teórico y al resultado. Los datos que se utilizaron son de fuentes primarias y secundarias y para cada uno de los países seleccionados el período de referencia es el año de promulgación de la normativa de transparencia. Cabe señalar, que no se consideraron los que sólo contaban con normas de acceso a la información, porque no quiere decir que con eso basta para que gobiernos sean transparentes (Michener 2019).

En la tabla 2.15 se presentan los atributos de (D) y (R). Para operacionalizar (D) se define lo siguiente D1 = (1) Es miembro de Alianza de Gobierno Abierto (0) No es miembro de Alianza de Gobierno Abierto; D2 = Desempeño de transparencia del presupuesto. Si es D2= (1) Extensiva, sustancial o limitada publicidad del presupuesto del gobierno central y D2= (0) Mínima o escasa publicidad del presupuesto del gobierno central. En esta última se atribuye el desempeño mediante el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) que es una medida de la transparencia presupuestaria del gobierno central¹ en una escala de 0 a 100 puntos con > 0

¹ Índice de Presupuesto Abierto: asigna a los países cubiertos por la Encuesta de Presupuesto Abierto una puntuación de transparencia en una escala de 100 puntos utilizando un subconjunto de preguntas que evalúan la cantidad y oportunidad de la información presupuestaria que los gobiernos ponen a disposición del público en ocho documentos presupuestarios clave de acuerdo con los estándares internacionales de buenas prácticas.

igual a 40 es positivo en tabla de verdad. Para definir la membresía en el conjunto de (D) se usa el indicador sobre cada país según el último informe del Índice de Presupuesto Abierto que fue el año 2017 (*International Budget Partnership 2017*) y los países deben cumplir tanto con D1 como con D2, porque demostraría la intención del gobierno de incorporar la transparencia.

Tabla 2.15. Atributos de los objetivos de institucionalización de la transparencia y controles democráticos en la política ambiental

D = Adopción de objetivos institucionalización de la transparencia	R = Los controles democráticos en la política ambiental mejoran.
D1 = Asume compromiso de la Alianza de Gobierno abierto (OGP).	R1 = Autonomía de agencias de balance y de control. <i>Voice & accountability</i> (WGI) *Estimación de gobernanza (aproximadamente -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte) desempeño de gobernanza)
D2= Desempeño de transparencia del presupuesto según información del Índice de Presupuesto Abierto (OBI) de la Alianza Internacional para el Presupuesto (OBI). En una escala de 0 a 100 puntos con > o igual a 40 es positivo en tabla de verdad	R2 = Respeto al debido proceso. Percepción sobre el Estado de Derecho (<i>Rule of Law</i>) (WGI)* Estimación de gobernanza (aproximadamente -2.5 (débil) a 2.5 (fuerte) desempeño de gobernanza.
	R3 = Información ambiental es de dominio público, según datos Índice de Democracia Ambiental (EDI) con puntaje menor de 0 a 1.4 (débil) a 1.5 a 3 (fuerte).

Fuente: Indicadores de Gobernanza Mundial («World Governance Indicators» 2018), Alianza del Presupuesto Abierto (*International Budget Partnership 2017*). Fontaine (et al. 2016), Meijer (2014), Bovens, Schillemans, y Goodin (2014), Isunza-Vera y Gurza-Lavalle (2010, 278)

Para operacionalizar R1 y R2 se consideraron los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) (*World Governance Indicators 2018*), indicador de percepción que permite establecer una variación entre la percepción sobre gobernanza y controles democráticos previa a la incorporación de normativas de transparencia y la percepción posterior a esta implementación en cada país. Para R3 se consideraron datos entregados sobre el Índice de Democracia Ambiental (EDI) proporcionado por World Resources Institute (2015) y para definir la membresía en el conjunto de (R) se usa la información del EDI que para cada país se consideraron los datos del año de publicación del último informe que fue el 2015. Este índice cuenta con dos tipos de indicadores legales. Por una parte, indicadores que prueban el alcance de las disposiciones que promueven la democracia ambiental en toda la gama de tipos de toma de decisiones ambientales y, por otra parte, indicadores que prueban la fuerza de una disposición dada para proporcionar un derecho legal exigible para el público sobre tres pilares: Transparencia, participación y justicia. Para definir el umbral de si un país pertenece o

no a (R), será con (R) positivo si cumple mínimo dos de tres atributos. Una puntuación de tres significa que la disposición respectiva ejemplifica las buenas prácticas aceptadas. Un puntaje de dos indica que una mayoría, pero no la totalidad, de la toma de decisiones ambientales incluye una determinada disposición, o indica una disposición moderadamente fuerte. Un puntaje de uno se traduce en una disposición más débil que permite una discreción significativa a las agencias gubernamentales para cumplir con estos derechos, o que un derecho solo se aplica a una minoría de procesos de toma de decisiones ambientales. Un puntaje de 0 indica que la ley guarda silencio o prohíbe algún aspecto de los derechos procesales, según el indicador (EDI 2015). Con todo, se desarrolló una tabla de verdad (tabla 2.20) para establecer la homogeneidad causal entre países de América Latina y el Caribe y sus períodos de gobierno fueron escogidos de acuerdo con el año de promulgación de la normativa de transparencia.

Tabla 2.16. Tabla de verdad (QCA) de homogeneidad causal en países de América Latina con objetivos de institucionalizar la transparencia en la política ambiental

Gobiernos de países con normativas de transparencia	D1	D2	R1	R2	R3	R
Gobierno de Lula Da Silva (2003-2010) en Brasil.	1	1	1	1	1	1
Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile.	1	1	1	1	1	1
Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) en Colombia.	1	1	1	1	1	1
Gobierno de Luis Guillermo Solís (2014-2018) en Costa Rica.	1	1	1	1	1	1
Gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005) en Ecuador.	1	1	0	0	1	0
Gobierno de Mauricio Funes (2009-2014) en El Salvador.	1	1	1	0	1	1
Gobierno de Vicente Fox (2000-2006) en México.	1	1	1	1	1	1
Gobierno de Daniel Gutiérrez (2007-2012) en Nicaragua.	0	1	0	0	1	0
Gobierno de Mireya Moscoso (1999-2004) en Panamá.	1	0	1	1	1	1
Gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) en Perú.	1	1	1	1	1	1
Gobierno de Arthur Robinson (1997-2003) en Trinidad y Tobago.	1	0	0	0	1	0
Gobierno de Manuel Zelaya (2006-2009) en Honduras.	1	1	0	0	0	0

Los resultados de la tabla de verdad se llevan a la tipología de casos y son clasificados de acuerdo con su membresía en los conjuntos (Schneider y Rohlfing 2013), lo cual se presenta en la tabla 2.17. La población de países seleccionados incluye 12 casos de los cuales 7 son típicos (alineados con la afirmación teórica del conjunto de operacionalización de D y R), 2 son desviantes por consistencia (positivos en D, pero negativos en R), 2 son individualmente irrelevante (negativos en D, negativo en R) y 1 inconsistente (negativo en D, positivo en R).

Tabla 2.17. Tipología de casos para países de ALC con objetivos de institucionalizar la transparencia en la política ambiental

		Objetivos de transparencia	
		D	¬D
Incremento de controles democráticos	R	Típico Chile (2006-2010) Perú (2001-2006) Colombia (2010-2018) Brasil (2003-2010) Costa Rica (2014-2018) México (2000-2006) El Salvador (2009-2014)	Inconsistente Panamá (1999-2004)
	¬R	Desviado Ecuador (2003-2005) Honduras (2006-2009)	Individualmente irrelevante Trinidad y Tobago (1997-2003) Nicaragua (2007-2012)

Fuente: Schneider y Rohlfing (2013,6)

La reconstitución de procesos para probar teoría implica evaluar si existe un mecanismo causal hipotético en un solo caso, a través de una exploración sobre si la evidencia predicha del mecanismo existe en realidad (Beach y Pedersen 2016, 319). Por lo que un caso típico es adecuado ya que en ellos es más probable que exista un mecanismo causal detectable pero no observable que conecte (D) con (R). Por lo tanto, se deben seleccionar los casos típicos, donde el detonante, el resultado y las condiciones contextuales requeridas están presentes (Beach y Pedersen 2019, 246). No obstante, hay que señalar que un solo caso no da garantías de generalización, aunque sí permite conocer en profundidad los procesos examinados (Beach y Rohlfing 2015, Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

En consecuencia, en la presente investigación es analizado un caso típico. Si se considera que en todos los casos típicos se cumple que la institucionalización de la transparencia incrementa los controles democráticos en la política ambiental, examinar cualquiera de ellos sirve para probar la teoría. Con el objetivo de aumentar la confianza en el caso típico seleccionado, en el siguiente capítulo, se llevará a cabo un análisis de congruencia, que implica una descripción sobre los casos típicos de esta investigación. Realizar este ejercicio obliga al investigador a ser congruente y caracterizar de mejor manera el caso, como también justificar por qué se escogió el caso de Chile.

Capítulo 3

Análisis de congruencia

Este análisis tiene por objetivo justificar por qué se optó por hacer una investigación sobre el caso de Chile que se inicia bajo la administración del primer gobierno de Bachelet (2006-2010), ya que en ese período se desarrolló una reforma a la política ambiental y el comienzo de la institucionalización de la transparencia. Este país es considerado como uno que cuenta con altos estándares de transparencia, no se ha analizado cuál es el mecanismo causal que permite su funcionamiento y cómo los controles democráticos han incrementado. Por lo tanto, existe poca investigación causal y se aspira a contribuir en esto.

En esta sección se presenta un análisis sobre los objetivos de transparencia y los controles democráticos en la política ambiental de los casos típicos de la selección de caso realizada, es decir, de los países Chile, Perú, Colombia, Brasil, Costa Rica, México y El Salvador. Esta narrativa permitirá entender por qué de todos estos casos se decidió del caso de Chile y por qué se optó por la política ambiental. Este tipo de análisis tiene la ventaja de entregar información sobre las correlaciones en cada entidad del proceso causal, haciendo visible el proceso en lugar de dejarlo fragmentado en etapas. Para lograr una sustancia empírica en el mecanismo causal teórico, este tipo de análisis se realiza en base a la teoría que plantea la relación entre el detonante y el resultado (Fontaine 2020). Aunque, al ser narrativo, sólo permite exponer la información que se recolecta a través de fuentes secundarias, lo cual no es suficiente para comprobar la hipótesis teórica ya que no permite visualizar causalidad.

Esta estrategia permite reflexionar sobre cuán única es una implicación observable para cada teoría específica, en lugar de una teoría y un universo desconocido de posibles teorías. Sin embargo, a medida que aumenta el número de teorías, esta ventaja desaparece (Wauters y Beach 2018, 304). Este tipo de análisis permite que el mecanismo causal sea consistente con la realidad del caso estudio, y poder así contar la historia cronológica sobre los procesos. Siguiendo a Fontaine (2020, 284) el análisis de congruencia es una manera segura de evaluar la presencia del mecanismo causal teórico y la consistencia de la selección de casos de acuerdo con este mecanismo. El orden establecido será según las entidades del mecanismo causal.

1. La importancia de la transparencia en la política ambiental

A nivel internacional, la importancia del acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia en temas ambientales se instaló en la Cumbre de la Tierra con la adopción del Principio 10 que considera que la participación de los ciudadanos en cuestiones ambientales es primordial y que a nivel nacional, las personas deben acceder adecuadamente a la información sobre medio ambiente que tengan las autoridades sean tanto materiales como las actividades que podrían afectar negativamente a las comunidades (Naciones Unidas 1992). Agrega a esto, que los actores no estatales deben tener la posibilidad de participar en procesos de decisiones, por lo tanto, son los gobiernos quienes deben facilitar la información, que esta esté disponible para todos y exista un acceso a procesos judiciales y administrativos en asuntos ambientales (Naciones Unidas 1992). En esta línea, el acceso a la información al que apela este principio es a “la capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que está en poder de las autoridades como por ejemplo sobre la calidad del aire, agua, respecto si se almacenan o no sustancias químicas peligrosas en una fábrica cercana” (Cepal 2013, 9).

Para que los individuos tengan garantizado el derecho de un ambiente adecuado, se debe implementar un acceso a la información sobre asuntos ambientales sea sobre su deterioro e impactos que surgen de las acciones humanas. Por lo tanto, son las autoridades las obligadas a transparentar la información sobre sus funciones para que se puedan identificar riesgos ambientales y decisiones para reducir o eliminar las amenazas (Herrera, Moreno, y Escobedo 2013). Con todo, en América Latina existen compromisos en materia de acceso a la información, participación y justicia ambiental tales como Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Bridgetown, 1994), Declaración de Santa Cruz de la Sierra (1994), Convención sobre el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en la toma de decisiones en asuntos ambientales (Convención de Aarhus 1998), Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones en Materia de Desarrollo Sostenible (2000), Plan de Aplicación de las Decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo 2002), Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes (Protocolo de Kiev 2003), Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales del PNUMA (Directrices de Bali 2010), Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (2012), Cumbre CELAC-UE (2013), Acuerdo de Escazú (2018). Los asuntos ambientales se observan como un problema global, ya que superan la capacidad de acción que tiene un país (Carrasco y Maillet 2019, 76). Con todo, los países de América Latina y el Caribe que adhirieron a implementar el principio 10 firmaron un compromiso para seguir una hoja de ruta que fortaleciera la coordinación regional y contara con instrumentos regionales sobre el derecho al acceso a la información participación y justicia ambientales (Cumbre de la Unidad constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río 2010).

2. Adoptando objetivos de transparencia e incrementando controles democráticos en la política ambiental

Por información ambiental se entiende que es información escrita, electrónica o registrada en cualquier formato sobre asuntos ambientales y recursos naturales, lo cual incorpora las que se vinculan con riesgos ambientales e impactos que pueden afectar al medio ambiente y la salud, como también a la protección y gestión ambiental (Cepal 2013, 20). Para que sea posible lo anterior, el elemento de transparencia es central y países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Colombia, El Salvador y México adoptaron objetivos de transparencia y mejoraron los controles democráticos en la política ambiental, lo cual está bajo marcos normativos y compromisos internacionales. Estos países son miembros de la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) y han asumido diversos compromisos tanto en temas de transparencia como también de acceso a la información y participación en la política ambiental.

Respecto a los objetivos de transparencia, En Perú, la Constitución Política trata el derecho fundamental de las personas a solicitar información que se encuentre en poder de cualquier entidad pública y esto está regulado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada el año 2002 durante el gobierno de Alejandro Toledo (Chile Transparente 2018, 64). El gobierno se propuso la meta de institucionalizar la transparencia. Durante el año 2002 se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27.806. Sin embargo, continúa intentando fortalecer la institucionalidad respecto a la transparencia y acceso a la información pública. Como miembro de la Alianza de Gobierno Abierto se comprometió a crear una institución autónoma que “garantice la protección del derecho de acceso a la información pública, resolviendo conflictos entre los sujetos obligados a brindar información y personas que la solicitan y con capacidad de penalización ante el

incumplimiento” (Casas 2013). Para esto, desarrolla instrumentos para incrementar la transparencia y el acceso a información pública, capacitando tanto a servidores públicos y ciudadanos sobre el contenido de la normativa y, además, generar una sensibilización sobre la importancia e implicancias de garantizarlo ya que es un derecho y de cumplirlo, se certifican instituciones que han cumplido la normativa de portales de transparencia (Casas 2013). En el gobierno de Luis Guillermo Solís en Costa Rica (2014-2018), en el año 2015 se asume el compromiso de crear una plataforma única para incorporar procesos de actualización de información e instrumentos difusión, capacitando a servidores públicos de instituciones de gobiernos, instituciones autónomas y a la sociedad civil.

Lo anterior, fue propuesto por la organización de la sociedad civil de Costa Rica Íntegra, el capítulo de Transparencia Internacional y miembro de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto. En el 2016, se preparó una versión de una normativa que se basó en las sugerencias de los participantes y fue similar al Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública firmado el 27 de abril de 2017 y publicado el 2 de junio de ese año (Presidente de la República et al. 2017). “La política de transparencia y acceso a la información pública en Costa Rica ha logrado instalarse en el eje central del quehacer público a pesar de no tener una ley de acceso a la información” (Chile Transparente 2018, 46).

En el gobierno de Vicente Fox se incluyó a la transparencia en la gestión pública dentro de su programa e impulsó una serie de medidas conducentes a este objetivo (Luna Pla 2008, 132) y además de esta intención, otro factor influyente para realizar reformas en esta materia fue la combinación de medios de comunicación, la sociedad civil, académicos reconocidos, y el grupo Oaxaca que conformó una comisión técnica para establecer estándares mínimos que debería tener una normativa de transparencia. En función de las negociaciones realizadas Vicente Fox en el 2001 ya públicamente se había comprometido en promover una ley de transparencia y acceso a la información, en el año 2002 se publicó la ley en el Diario Oficial de la Federación y su plena vigencia fue en el 2003 (Luna Pla 2008).

En Brasil, se encuentran iniciativas que emanaron de la sociedad civil, quienes buscaban una mayor apertura en la gestión pública donde destaca el Foro de Derecho de Acceso a la Información Pública en el año 2003, durante el primer gobierno de Lula Da Silva. Su objetivo fue incidir en el gobierno para que se implementara una regulación sobre el derecho de acceso a la información pública. Con todo, los actores no estatales participaron del debate en la

creación de la Ley de Acceso a la Información y, además, el Foro se preocupó de publicar en su página electrónica un “Monitor de la Opacidad” donde se cargan noticias sobre organismos que no cumplen con la mencionada Ley (Chile Transparente 2018). En este país, la política de transparencia y de acceso a la información cuenta con reconocimiento constitucional y con una Ley sobre Acceso a la Información Pública, la que establece la forma y mecanismos para su ejercicio, los mecanismos de tutela y el sistema sancionatorio (Chile Transparente 2018, 32). En Brasil se incorporó el concepto de transparencia activa a través del objetivo de crear un portal de transparencia, estructura que almacenara datos en una sola base de datos que incluyera tanto los datos del portal como de las páginas de transparencia pública. Esto se implementó el 2013 y está a cargo de la Contraloría General da União (Open Government Partnership 2015).

Chile ha adoptado e implementado una política de transparencia y acceso a la información que destaca en la región, muestra un grado de institucionalidad sólido que le ha permitido ir focalizar sus esfuerzos en la política fiscal, las compras públicas y medidas de publicidad en los sistemas de declaraciones juradas de intereses y patrimonio (Chile Transparente 2018, 39). El marco regulatorio sobre acceso a la información pública fue promulgado en el primer gobierno de Bachelet y aborda cuestiones sobre lo que se debe y puede divulgar, los órganos sometidos a obligaciones, las excepciones y los mecanismos para tutelar el derecho de acceso a la información (Chile Transparente 2018, 39).

Como en Chile y Brasil, en El Salvador, bajo el mandato de Mauricio Funes, se incorporó el concepto de Transparencia Activa, el cual tiene por objetivo acercar la gestión pública a la sociedad civil facilitando la entrega de información que sea de utilidad para las personas. Su Constitución de la República reconoce el acceso a la información pública como un derecho fundamental que forma parte del derecho a la libre expresión, permitiendo buscar, recibir y difundir información de toda naturaleza (Chile Transparente 2018, 52). Desde el año 2011, en el gobierno de Funes, existe una ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que regula el tipo de información a disposición de la ciudadanía Chile Transparente 2018, 52). El concepto de Transparencia Activa se puede observar en la creación de un periódico digital no propagandístico llamado “Transparencia Activa”, el cual se divide en tres tipos de contenidos: La realización de notas con información del poder ejecutivo por medio del área de comunicaciones, notas que aclaren y corrijan información distorsionada e información sobre temas que estén en la agenda pública. Este periódico ha publicado 1.800 artículos; tiene un

promedio de 2.500 a 3.000 visitas diarias, sumando un total de 1.738.294; así también, se remite a 45.000 personas por correo electrónico (Villalta 2014). El gobierno, antes del periódico no contaba con medios institucionales que informaran sobre actividades y el programa de gobierno. Es relevante este tipo de transparencia activa debido a que es una contribución en la participación ciudadana ya que produce una interacción con quienes están usando la plataforma y porque además los usuarios tienen la posibilidad de interactuar y opinar sobre las publicaciones que se realizan y, al mismo tiempo, se convierte en un medio de rendición de cuentas al informar al público sobre lo que los organismos del Estado están realizando en sus diferentes instituciones (Villalta 2014). En cuanto a la generación de información sobre temáticas medioambientales, gran parte de los países de Latinoamérica han asumido en su legislación interna la obligación de que autoridades presenten información sobre el estado del medio ambiente con una periodicidad determinada como en el caso de Chile y México (ONU Medio Ambiente 2018).

En la institucionalidad y política ambiental, particularmente, los países considerados casos típicos en esta investigación, han fortalecido su capacidad de respuestas administrativas, jerarquizando las instituciones ambientales (todos los casos típicos salvo México cuentan con Ministerios del Medio Ambiente) para enfrentar de mejor manera la complejidad que tienen los problemas ambientales y el aumento de esta jerarquía en el tratamiento de los asuntos ambientales colabora en otorgar respuestas a dichos desafíos (ONU Medio Ambiente 2018, 17). En el caso de Costa Rica y El Salvador fueron países referentes para las autoridades públicas y la sociedad civil en tomar acciones sobre acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales (Cepal 2013, 22). Otro elemento positivo sobre el acceso a la información es la existencia de registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC), que fueron impulsados en Chile y México a propósito de los compromisos que adquirieron en los tratados de libre comercio (Cepal 2013, 34).

En su gran mayoría, las plataformas de acceso a la información pública en asuntos ambientales son digitales, por lo que es necesario que las personas cuenten con acceso a internet. Los países más avanzados en esta materia en América Latina son Chile y Brasil (Cepal 2013, 35) y según el programa WAVES del Banco Mundial son Chile, Colombia, Costa Rica y México los que cuentan con un alto nivel de institucionalización de sus programas de cuentas ambientales (ONU Medio Ambiente 2018, 28). Si bien en la región se avanza hacia espacios de participación de los actores no estatales y de esta manera existen

controles democráticos, destacan en esta materia México y Brasil donde se verifica la adopción de leyes sobre medio ambiente en los Estados federados, de acuerdo con lineamientos de las leyes nacionales. Respecto a la promoción de canales de participación de actores no estatales existen experiencias variadas que van desde la firma de acuerdos sociales y creación de consejos ciudadanos (Costa Rica) o como los Consejos de la Sociedad Civil (Cosoc) en Chile (ONU Medio Ambiente 2018). Ante la crisis climática, estos países han creado comisiones o comités específicos interinstitucionales sobre cambio climático. Desde el año 2015 se han establecido la Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático de Chile, el Foro sobre Cambio Climático de Brasil, el Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático y el Consejo Científico de Cambio Climático de Costa Rica. Todos ellos se suman a mecanismos institucionales ya existentes en México, El Salvador (ONU Medio Ambiente 2018, 22).

En materia de justicia ambiental, Chile a través de la ley 20.600, creó la figura de tribunales ambientales y el segundo país en crearlos fue El Salvador en el año 2014 implementando juzgados ambientales de primera instancia y una cámara ambiental de apelaciones para conocer y resolver las acciones civiles que deriven de actos que atenten contra el medio ambiente (ONU Medio Ambiente 2018, 18). Respecto al acceso a información ambiental, en América Latina se ha avanzado en la producción de bases de datos electrónicas de información ambiental, que en algunos países se denominan Sistema de Información Ambiental. Destacan los sistemas de información ambiental de Chile, México y el Perú, que contienen varios indicadores y registros cartográficos y numéricos (Cepal 2013, 36). Perú implementó el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), incluido en la ley n° 28.245 del Sistema Nacional de Gestión Ambiental promulgada el año 2004. Este sistema facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental para el proceso de toma de decisiones y la gestión en materia ambiental. La información está compuesta por indicadores ambientales, mapas temáticos, documentos completos, informes sobre el estado del ambiente y legislación ambiental (Congreso de la República del Perú 2004).

En Colombia bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, se asumió el compromiso de mejorar el sistema de información Ambiental (SIAC) durante el año 2015 para facilitar la información ambiental a los actores no estatales a través de la interoperabilidad de los subsistemas de información del SIAC. Esto implicó, organizar la información ambiental que se tiene a nivel nacional en este portal virtual para que sea más completo y amigable (Hernández 2017). Otra

iniciativa en el país es que se desarrollaron informes sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente el cual es elaborado por la Contraloría Departamental de Antioquia y presenta los resultados sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, su conservación, uso y explotación en cada subregión y en cada municipio. Con todo, la Contraloría elaboró una plataforma interactiva que muestra el estado de dichos recursos y los informes publicados son entre los años 2012 y 2018 (Contraloría General de Antioquia 2018). En el caso de Brasil, se presenta el objetivo de generar y diseminar información, conocimiento y tecnologías para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. Su NDC aportan mayor certeza en cuanto al grado de progreso esperado, ya que incluye el compromiso de intentar reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero en 2030 en un 43% respecto de sus niveles de emisiones de 2005 (ONU Medio Ambiente 2018, 57).

Costa Rica cuenta con un “Informe Estado del Ambiente” es un instrumento de análisis del estado del ambiente y los recursos naturales en el país, las políticas públicas implementadas y la promoción del desarrollo sostenible en Costa Rica, complementando con un análisis temáticamente de las actividades y eventos que generan presión e impacto en el Ambiente costarricense. Es de interés de este informe ofrecer insumos que contribuyan con la formulación de recomendaciones de política pública en materia de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De igual forma, constituye un esfuerzo del país de instaurar mejores prácticas en materia ambiental como un aporte crucial dentro del proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).²

En México, bajo el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental promulgada durante el gobierno de Vicente Fox en el año 2002, se implementa el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, el cual incorpora un análisis sobre la realidad ambiental del país. Sus publicaciones nacen del Sistema Nacional de Indicadores Ambientales. Desde el año 2012, México se convirtió en el primer país de América Latina en adoptar una ley general de cambio climático, la cual fue reformulada en 2016 y se han generado progresos tanto normativos como institucionales. Siguiendo esta lógica, México y Perú adoptaron leyes marco para luchar contra el cambio climático. En el caso de Chile, se ingresó un proyecto de ley que aún no está promulgado

² Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. “Primer Informe del Estado de Medio Ambiente, 2017” <http://odd.ucr.ac.cr/primer-informe-del-estado-ambiente/>

(ONU Medio Ambiente 2018, 18). Otro compromiso de México es que se comprometió a reducir emisiones en un 25% y en un 40% la intensidad de emisiones de su economía en relación con su PIB, lo cual es un eje principal en su estrategia de crecimiento (ONU Medio Ambiente 2018, 57). En Brasil se dispone del Sistema Nacional del Medio Ambiente (Sisnama) y como objetivo de transparencia en la gestión ambiental. Este es una estructura integrada por órganos y entidades de la Unión, dos Estados, el Distrito Federal y dos municipios responsables. Para la protección, mejora y recuperación de la calidad ambiental. En este contexto, el Departamento de Coordinación de Sisnama debe promover la articulación y la integración intra e intergubernamental de acciones dirigidas a la implementación de políticas ambientales, y alentar la descentralización de la gestión ambiental y el intercambio de competencias entre las tres esferas del gobierno (Ministerio Do Meio Ambiente 2016).

En el año 2003, bajo el gobierno de Lula Da Silva, se realizó la primera Conferencia del Medio Ambiente (CNMA) que como tema tuvo fortalecer el Sistema Nacional de Medio Ambiente, lo cual fue un compromiso efectivo del poder público en avanzar en consolidar una red inter federativa para implementar la política nacional medioambiental. En el 2005, se instaló, con apoyo del Programa Nacional de Medio Ambiente, un sistema de información de gestión ambiental (sigab) que fue un módulo de Sisnama. El mismo año se implementaron dos bancos de datos con el objetivo de recolectar y organizar información para que se fortaleciese el Sisnama (Ministerio Do Meio Ambiente 2016).

En Chile durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) se produjo un cambio en materia ambiental y en los objetivos de institucionalizar la transparencia. Por una parte, se propuso implementar una “Nueva Institucionalidad Ambiental” donde la ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente del año 1994 sería reformada en un nuevo cuerpo legal. Esto fue materializado el año 2010 en la ley 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental, como también la Ley 20.600 que crea los tribunales ambientales y en temas de transparencia se promulgó la Ley sobre Acceso a la Información Pública n°20.285 que incluyó la creación de un organismo autónomo que funcionara como contrapeso y fiscalización a organismos públicos sobre temas de acceso a información pública entre otras funciones. En el siguiente apartado se explica por qué Chile es un caso simbólico en la región respecto a cómo la institucionalización de la transparencia influyó en el incremento de controles democráticos en el sector ambiental, lo cual fue determinante para seleccionarlo como caso de estudio en esta tesis.

3. El caso emblemático de Chile (2006-2010)

Chile es un caso emblemático porque ha sido uno de los países que ha avanzado concretamente en lo establecido dentro del Principio 10 y en otros compromisos ambientales particularmente durante el período de gobierno de Bachelet (2006-2010). Si bien avanzó en materias normativas sobre acceso a la información y transparencia en el sector ambiental, esto estuvo de la mano con el aumento de un 28,6% a 31,9% en el acceso a internet en áreas urbanas, rurales y nacionales el año 2009, siendo mayor que en países como Brasil, Costa Rica, México, Colombia, Perú, el Salvador y sólo superado por Uruguay (Cepal 2013, 38).

Chile fue un país pionero en registrar las emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) (Cepal 2013, 34) y vanguardia en la región ante la implementación de tribunales ambientales. En la región fue el “primer país en incorporar órganos jurisdiccionales especiales sobre materia ambiental, los tribunales gozan de autonomía e independencia” (ONU Medio Ambiente 2018, 18). Este caso es donde se evolucionó más favorablemente ya que se enmarcó en un desarrollo institucional propio que fue gestándose a lo largo de diferentes gobiernos con la continuidad de ciertas políticas públicas (Minaverry 2015, 101). En otras palabras, el caso chileno estableció varios tribunales ambientales en el área jurisdiccional y con una composición de los tribunales ambientales mixta, es decir, con ministros tanto con formación legal y formación científica (Minaverry 2015, 106).

Chile propuso una declaración regional en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Cepal 2013). Esto implicó la intención de contribuir a la equidad y democracia ambiental no sólo a nivel nacional, sino que también en procesos regionales buscando construir un instrumento de cooperación para América Latina y el Caribe respecto a los derechos de acceso a la información. Considerando que se trata de un caso típico pionero en la región, que ha avanzado con los compromisos ambientales, se selecciona el caso de Chile. En el capítulo 4 se desarrolla la investigación y se exponen las evidencias recopiladas, las cuales luego se llevan a una formalización bayesiana para realizar una inferencia causal y demuestre si está presente o no el mecanismo causal de este estudio.

Capítulo 4

La institucionalización de la transparencia en la política ambiental de Bachelet (2006-2010)

En la primera parte de este capítulo se presenta el contexto de la política ambiental chilena durante el gobierno de Bachelet 2006-2010. Luego se presentan las evidencias recolectadas de cada parte del mecanismo causal. Se recopilaron 4 evidencias para cada observable empírico de cada instrumento N.A.T.O, lo cual suma 80 evidencias que se triangularon para reforzar el valor probatorio del mecanismo. Finalmente se hará una discusión de los resultados encontrados.

1. Transparencia e institucionalidad ambiental en Chile

La agenda de transparencia en Chile ha sido gradual e incremental, producto de un ejercicio de ensayo y error, propio de los procesos de toma de decisiones democráticos (Rehren 2008, 7). Desde finales de la década del noventa, en Chile se hicieron evidentes bullados casos de corrupción como desvío de fondos para campañas políticas, coimas y prebendas, no obstante “el bajo nivel de tolerancia a la corrupción que históricamente ha demostrado Chile hace que las consecuencias de aquellos escándalos sean de largo alcance e incluyan remoción de ministros, acuerdos para la reforma y modernización del Estado, y, en algunos casos, investigaciones judiciales” (González-Bustamante y Olivares 2017, 87).

Como consecuencia de unos de estos casos de corrupción en enero del año 2005 los senadores de oposición al gobierno Hernán Larraín (UDI) y de la coalición de gobierno Jaime Gazmuri (PS) ingresaron un proyecto de ley sobre acceso a la información pública (Aninat y Del Solar 2009). Sin embargo, no fue retomado hasta el siguiente período de gobierno. El 11 de marzo de 2006 asumió la presidencia de Chile Michelle Bachelet y en su primer año de mandato un escándalo de corrupción sacudió al gobierno: “Chile Deportes”, donde se hizo una repartición pública para apoyar a los deportistas nacionales, pero que en realidad era un centro de desviación de fondos para campañas políticas (Muñoz Wilson 2008). Ante esto, se conforma la tercera agenda de probidad (la primera fue en el gobierno de Eduardo Frei y la segunda en el gobierno de Ricardo Lagos), donde el exministro de Economía convocó a diversos actores estatales y no estatales para proponer una serie de medidas que resolvieran con ética y transparencia los problemas de corrupción (Muñoz Wilson 2008).

Durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) se conoció la agenda presidencial para favorecer la probidad y la eficiencia en la gestión pública, donde la expresidenta envió una indicación sustitutiva del proyecto de los ex senadores Larraín y Gazmuri proponiendo una ley sobre la materia, lo cual se basó en las recomendaciones de una comisión de expertos que convocó la misma expresidenta (Aninat y Del Solar 2009). El 2009 se promulgó la ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (Pefaur y Moreno 2016, 46) que incluía la creación de un organismo autónomo que garantizara el acceso a información pública (Aninat y Del Solar 2009). Esta agenda muestra un mayor compromiso para enfrentar la corrupción y fortalecer la calidad de la democracia chilena (Rehren 2008, 8) marcando una diferencia sustantiva con la administración de Lagos, derogando la discrecionalidad otorgada por el expresidente a los servicios públicos a través del Decreto N.º 26 del 28 de enero del 2001 (Rehren 2008, 7). Paralelo a este avance se presentó la resolución sobre una demanda contra el Estado de Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) conocido como el caso Marcel Claude, Reyes y otros.

El caso se inició en 1998 y se acusó la violación del derecho al acceso a información pública en relación con las consecuencias medioambientales y económicas del fallido proyecto forestal Trillium que iba a desarrollarse en el extremo sur de Chile (Muñoz Wilson 2008, 125), pero en el año 2006 cuando se emitió la resolución del caso Claude, la CIDH falló a favor de los demandantes y se tuvo que entregar la información solicitada (Aninat y Del Solar 2009). Esto se vincula a dos temas que se investigan en este trabajo: la transparencia y la política ambiental, donde se profundiza bajo el contexto de la institucionalidad ambiental en Chile implementado en el primer gobierno de Bachelet.

2. La Nueva Institucionalidad Ambiental en Chile

La Constitución chilena establece “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, junto con el deber del Estado de velar por la no afectación de este derecho y de tutelar la preservación de la naturaleza, además del amparo de este derecho vía recurso de protección y la posibilidad de restringir o limitar derechos para proteger el medio ambiente (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 1980). En función de esto, se pueden identificar cuatro actores clave intentan influir sobre la política ambiental: organizaciones internacionales, burocracias estatales y formuladores de políticas, la sociedad civil, lo cual incluye a los movimientos sociales e intereses comerciales (Madariaga 2019, 3). Por lo que cuando en Chile se recuperó la democracia en 1990, la protección del medio ambiente se

volvió urgente después de años de abandono (Madariaga 2019, 5). Las transformaciones de la institucionalidad ambiental se observan en una ola de modernización ecológica (Campos-Medina 2019). El 9 de marzo de 1994 se publicó en el diario oficial la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente por medio de principios, definiciones, procedimientos, instrumentos de gestión ambiental y una institucionalidad a cargo de la política ambiental (Boettiger Philipps 2010, 429). Destacando la creación de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), institución que pretende coordinar la gestión ambiental entre ministerios y programas para la implementación de políticas (Pelfini y Mena 2015, 254). Si bien las iniciativas legislativas promediaron dos por año entre 1990 y 2005, promediaron cinco por año entre 2006 y 2015. La promulgación de políticas ambientales se aceleró durante el segundo mandato de Bachelet (Madariaga 2019, 7).

Sin embargo, el aumento por establecer una reforma en la política ambiental se vincula a las influencias internacionales que son fundamentales para explicar el desarrollo de la política ambiental en Chile (Madariaga 2019, 9). El ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) significó, bajo una perspectiva ambiental, el desarrollo de nuevas bases del sistema institucional ambiental que proponen instituciones más modernas de coordinación, ejecución y control (Olivares 2010, 2). Lo anterior, implicaba tener los mismos estándares que los países más avanzados, como, por ejemplo, en programas de evaluación ambiental, evaluación comparativa y propuestas de políticas específicas. De hecho, el fortalecimiento de las instituciones e instrumentos ambientales en el año 2010 puede atribuirse a la revisión ambiental de 2005 de la OCDE en el país (Madariaga 2019, 9). En el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) se crea una supraestructura que se espera que pueda establecer una dimensión más técnica a la evaluación de los proyectos ambientales (Minaverri 2015, 102).

La creación de más instituciones de fiscalización y de tribunales específicos, introdujo exigencias de controles democráticos, transparencia y participación en fases específicas del proceso de políticas públicas (Pelfini y Mena 2015, 252). Esto se tradujo en la “Nueva Institucionalidad Ambiental” que introdujo elementos novedosos bajo el discurso de modernización ecológica, integrando estándares neoinstitucionalistas que tendieron a desarrollar instituciones más abiertas a la ciudadanía, en respuesta a las demandas por mayor democratización y justicia social (Pelfini y Mena 2015, 258). Lo anterior refleja la existencia de tres estándares de gobernanza fundamentales: Controles democráticos, transparencia y

participación. Como se observará en el siguiente apartado, las evidencias que fueron recopiladas demuestran un caso donde la transparencia se institucionaliza, es decir, que sobrevive sin transformaciones fundamentales a pesar de que los gobiernos cambien, y esto significa que, en el caso de estudio, las políticas se mantienen a pesar de cambios ideológicos en el gobierno.

3. Evidencias encontradas

A continuación, se presentan el conjunto de evidencias encontradas para el detonante, las entidades A, B, C y el resultado. Como se señaló anteriormente, se utilizan evidencias desde el período de gobierno que se estudia y los posteriores para conocer si se cumple o no la institucionalización de la transparencia y si bien, hay una normativa del año 1994 lo que se considera como evidencia es la modificación a dicha ley que fue durante el año 2010. La evidencia empírica para confirmar o refutar el mecanismo causal teórico se presenta en la siguiente sección. Para mejorar la claridad de la información, cada referencia se codifica en el texto principal como [E1], [E2],... [En] y se presenta una lista completa de estas evidencias en el Anexo 1 de esta tesis.

3.1 Detonante: Estableciendo una agenda de transparencia

El detonante se vincula al momento en que el gobierno adopta objetivos de política a través del establecimiento de la agenda, por lo que esta etapa de la investigación comienza con la hipótesis del detonante del mecanismo causal, a saber: “el gobierno decide institucionalizar la transparencia”. En esta línea, se presentan los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización con sus respectivos observables empíricos y cuatro evidencias por cada observable.

3.1.1 Nodalidad

El observable empírico en nodalidad es que el gobierno valora la transparencia en su comunicación con la sociedad. Como evidencia de aquello, se encontró que, en ese momento, candidata a la presidencia de la República Bachelet (2005, 79) en la presentación de su programa de gobierno indica: "Haremos efectivo el derecho al acceso a la información en todos los organismos del Estado, tal como lo contempla el artículo 8º reformado de la constitución, estableciendo mecanismos para garantizar la promoción de ese derecho" [E1]. Otra evidencia encontrada son las declaraciones públicas de Eduardo Dockendorff, exministro Secretario General de la Presidencia (SEGPRES) del primer gobierno de Bachelet, quien en

una discusión sobre legislar una ley de transparencia en el Senado el 8 de abril 2009, afirma: "nuestro interés en legislar sobre un aspecto crucial para la modernización del Estado; para, sobre todo, la calidad de la política, y para la modernización de todas las instituciones democráticas del país" y agrega "nos parece que la moción de los senadores señores Gazmuri y Larraín va en la dirección correcta en términos de proveer un sustrato informativo, herramienta muy poderosa para los efectos de mejorar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y este proyecto se inserta dentro de los objetivos del Supremo Gobierno en cuanto a transparentar la información y la relación entre el Estado y la ciudadanía"³ [E2].

En una entrevista con Gloria de la Fuente, miembro del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, señala que: "En la época, fue el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) la institución que se hizo cargo de la agenda de transparencia y tuvo harta convicción de impulsarla, se tuvo vínculo con la sociedad civil, se organizaron seminarios para informar sobre esta nueva incorporación [E4]. Además, se centralizó en esta institución la implementación de la normativa para convencer a servicios públicos a hacer lo que no estaban acostumbrados a hacer".⁴ Del mismo modo, en entrevista con Rodrigo Mora,⁵ ex funcionario de la SEGPRES en esa época afirma: "Se generó una campaña ciudadana, que se profundizó al instalarse el Consejo de la Transparencia, este era el encargado de promover el derecho una vez en forma, y el gobierno debía preparar la entrada en vigor de la ley, el sistema informático para minimizar los problemas con el nuevo regulador" [E4]. Cabe señalar, que, en materia ambiental, cuando Michelle Bachelet era candidata asume la reforma a la institucionalidad ambiental como parte de su programa de Gobierno y del compromiso de diez puntos suscrito con organizaciones ambientales, conocido como Acuerdo de Chagual,⁶ donde algunos puntos fueron crear un Ministerio del Medio Ambiente y una Superintendencia Ambiental, que fortalezca el rol fiscalizador del Estado en la materia.

³ Eduardo Dockendorff, exministro Secretario General de la Presidencia (SEGPRES) del primer gobierno de Bachelet. Registro de la discusión en Sala del Senado de la República el 08 de abril, 2009. Diario de Sesión en Sesión 3. Legislatura 353. https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/6357/#h2_1_5

⁴ Entrevista a Gloria de la Fuente, miembro del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia realizada el 3 de abril 2020.

⁵ Entrevista a Rodrigo Mora, exfuncionario Secretaría General de la Presidencia de la época realizada el 30 de marzo 2020.

⁶ "Reforma a la Institucionalidad Ambiental: el análisis y la reflexión necesaria". *Fundación Terram*, 3 de diciembre 2009, <https://www.terram.cl/2009/12/reforma-a-la-institucionalidad-ambiental-el-analisis-y-la-reflexion-necesarios/>

3.1.2 Autoridad

El observable empírico del instrumento de autoridad es que el gobierno tiene voluntad de regular la transparencia en sectores de la acción pública. La primera evidencia de esto es que Bachelet (2007, 1) [E5] en un discurso público sobre el estado de avance de la agenda de pro – transparencia y probidad manifestó:

Yo cuando el 23 de noviembre 2006 hice los anuncios que hice, estaba absolutamente consciente de que en la ciudadanía había indignación y preocupación frente a casos de irregularidades y de corrupción que se habían presentado, que se conocieron en esos meses. Y frente a esto, como frente a todos los temas, el gobierno y esta presidenta prefiere enfrentarlos cara a cara, directamente, no esconder la cabeza y encarar la realidad. Y ante situaciones negativas, este gobierno no fue ni será pasivo. Tuvimos y tenemos respuestas firmes e iniciativas concretas. Yo me comprometí a llevar adelante todo un conjunto de medidas y enfatice que el año 2007 sería el año donde le íbamos a dar a esta agenda pro-transparencia, una de las prioridades de mi gobierno (Bachelet 2007, 1).

Como segunda evidencia está lo señalado en prensa por Alejandro Ferreiro, exministro de Economía del primer Gobierno de Bachelet y quien encabezó el grupo de trabajo sobre probidad y transparencia que propuso al gobierno treinta medidas para la agenda de la transparencia: “Las recomendaciones incluyen un conjunto de materias, también algún replanteamiento de mejora en la fiscalización y un fuerte énfasis en la transparencia que es probablemente el eje rector de lo que estamos proponiendo como políticas públicas”⁷ [E6]. La tercera evidencia de este apartado [E7] se encuentra en la sesión realizada el 8 de mayo del año 2007 en la sesión 35 (legislatura 355) de la Cámara de Diputados donde se expone el informe de la Comisión de Constitución. En la instancia, se señala que el gobierno de Bachelet respalda el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, moción que fue presentada por los senadores Jaime Gazmuri (PS) y Hernán Larraín (UDI) el 04 de enero del año 2005. En su informe, la comisión indica:

Para el despacho de esta iniciativa, S.E. la Presidenta de la República ha hecho presente la urgencia, la que ha calificado de suma para todos sus trámites legales, por lo que esta Cámara cuenta con un plazo de diez días corridos para afinar su tramitación, plazo que vence el 25 de

⁷ Bernardita Marino. “Comisión anticorrupción entrega a Bachelet informe con énfasis en transparencia”. *Emol.com*. 22 de Noviembre de 2006. <https://www.emol.com/noticias/nacional/2006/11/22/236812/comision-anticorrupcion-entrega-a-bachelet-informe-con-énfasis-en-transparencia.html>

mayo en curso, por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala, el 15 del mismo mes (Cámara de Diputados 2005, 1).

En entrevista con Mora (2020), al respecto afirma que el gobierno de Bachelet cuando decide incorporar la transparencia se enfocó en reformar las instituciones públicas lo cual demuestra un paso más concreto. Sin embargo, en términos sectoriales, esto se fue dando de manera incremental, por ejemplo, el año 2008 se desarrolla una capacitación nacional a funcionarios públicos en distintos sectores [E8].

3.1.3 Tesoro

En el instrumento tesoro, el observable empírico establecido es que el gobierno valora la transparencia en el modelo económico. Esto se puede observar en la primera evidencia donde José Antonio Viera Gallo, ex ministro de la SEGPRES, en sus declaraciones a la prensa el día 13 de diciembre 2007, señaló que "un Estado cada vez más transparente es sinónimo de política de más alta calidad, contexto básico para el desarrollo económico de los países" y agregó que de esta forma avanza la "Agenda de Probidad, Transparencia, Eficiencia y Modernización del Estado decidida por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet en noviembre de 2006"⁸ [E9].

La siguiente evidencia se encontró en la publicación del texto "Política de balance estructural: Resultados y Desafíos tras seis años de aplicación en Chile" realizada en diciembre del 2006 por Rodríguez C., Tokman R., y Vega C. (2006, 4) de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda quienes señalan: "Este documento sobre política de balance estructural es un análisis metódico fundamentado sobre las finanzas públicas en Chile que constituye una instancia de transparencia para el público en general en lo que respecta a acercar la información presupuestaria a los ciudadanos" [E10]. Una tercera evidencia encontrada es el informe de finanzas públicas sobre el proyecto de ley de presupuestos del Sector Público para el año 2007. En dicho documento, Arenas (2006) ex Director de Presupuesto de la época destaca la transparencia fiscal para los años 2004, 2005 y 2006, asumiendo el compromiso de que se agregarán nuevas acciones orientadas a entregar información a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la

⁸ "Viera-Gallo informa avances en agenda de probidad y transparencia". *Diario El Mostrador*, 13 de diciembre 2007, <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2007/12/13/viera-gallo-informa-avances-en-agenda-de-probidad-y-transparencia/>

Comisión Especial Mixta de Presupuestos, con el objeto de incrementar la transparencia en la gestión. Se debe destacar que este año se ha entregado por primera vez el Informe de Activos Financieros del Tesoro Público, el que será entregado con una periodicidad trimestral al Congreso y al público en general"⁹ [E11]. Como última evidencia [E12], se presentan las declaraciones de Mora (2020), quien en la entrevista que se le realizó, señala que:

Es clave que desde que Chile entra a las organizaciones multilaterales como la OCDE, la entrega de la información veraz al ciudadano se considera como base de la administración eficiente. Desde el New Public Management, la transparencia es clave para que los gobiernos funcionen mejor. Por tanto, es súper cercano al modelo de economía abierta y liberal. Desde el punto de vista de las fallas de mercado, la transparencia contribuye a aminorar las asimetrías de información y la concentración de los mercados y agrega que tanto el ministerio secretaria general de la presidencia y la Dirección de Presupuesto, consideraron una gran cantidad de recursos para la implementación de la ley de manera nacional, lo que incluye el diseño de los sistemas informáticos, la instalación del Consejo para la Transparencia y la capacitación nacional a los funcionarios (Mora 2020).

3.1.4. Organización

En este instrumento, el observable empírico es que el gobierno prevé crear nuevas agencias para la transparencia y reforzar el servicio público para impulsar la transparencia en las políticas sectoriales. La primera evidencia son las declaraciones de Bachelet (2005, 79) quien en su programa de gobierno asegura: "Reforzaremos los sistemas de prevención, institucionalizando la auditoría interna en todos los ministerios y servicios públicos, y promoviendo códigos de ética entre los funcionarios" [E13]. Como segunda evidencia [E14] se recogen las declaraciones por Viera-Gallo (2007, 28), quien afirma en la sesión que discutía en general y segundo trámite constitucional, el proyecto de ley que facilita el acceso a información de órganos públicos en la Cámara de Diputados:

Es importante señalar que el Consejo para la Transparencia que crea el proyecto es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene un grado importante, repito, de autonomía respecto del gobierno. Puede cumplir una función, a la vez, fiscalizadora-jurisdiccional, para resolver en primera instancia los reclamos

⁹ Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de presupuestos del Sector Público para el año 2007. Publicado por la Dirección de Presupuestos.

que se presenten en materia de acceso a la información, y normativa, en cuanto dicta instrucciones para hacer aplicable los principios de esta futura ley (Viera-Gallo 2007, 28).

La siguiente evidencia es proporcionada por Moya (2020),¹⁰ ex investigador de Chile Transparente, quien en la entrevista que se le hizo para esta investigación indica que:

La reacción de funcionarios públicos fue heterogénea y dependió de cómo se transmitió la información. Se intentó mostrar que ellos eran ciudadanos y podían tener información de acceso a información pública de su organismo y otros organismos. Por ejemplo, si algún funcionario era despedido por criterios discrecionales, el afectado podía pedir información para saber por qué lo estaban despidiendo (Moya 2020) [E15].

Por último, Chile Transparente (2007, 16), en su memoria anual, afirma que el "gobierno decide crear comisión de expertos para elaborar propuestas con el fin de controlar la corrupción, avanzar en la reforma del Estado, mejorar la probidad en la gestión pública y la calidad de la actividad política. Las propuestas de dicha comisión se tradujeron en 30 medidas que conforman la Agenda de Probidad" [E16]. La diversidad de las evidencias demuestra que el gobierno puso la transparencia en el nivel más alto de su agenda política, por lo tanto, causa un rediseño en la formulación de la política ambiental.

3.2 Entidad A: Formulando una nueva política ambiental

En esta entidad comienza la formulación de políticas para cumplir los objetivos anteriormente expresados, por lo que la hipótesis en esta parte del mecanismo es que el gobierno rediseña la política ambiental para establecer la transparencia en el sector. Por lo tanto, cada instrumento cuenta con observables empíricos que se vinculan a dicha hipótesis.

3.2.1. Nodalidad

En el instrumento de nodalidad se define como observable empírico que el gobierno cambia la política ambiental para incorporar nuevos canales de información y publicidad sobre la gestión ambiental y proyectos de inversión de empresas. La primera evidencia [E17] que se encontró es que Bachelet (2008, 16), a través de un mensaje presidencial, se refiere al proyecto de ley 20.417 que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación

¹⁰ Entrevista a Emilio Moya, Director de Estudios de Chile Transparente durante los años 2006 y 2011 realizada el 3 de abril 2020.

Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente y afirma que "el proyecto declara pública toda la información de carácter ambiental que está en poder de la Administración, que sirva de fundamento para la dictación de actos administrativos".

La segunda evidencia [E18] es la creación del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA) el cual es una plataforma digital de acceso público, desarrollado por la Superintendencia del Medio Ambiente. El sitio proporciona información a la ciudadanía sobre los procesos de fiscalización y sancionatorios realizados por la Superintendencia del Medioambiente, bajo un enfoque territorial, junto a dictámenes, sentencias y resoluciones de autoridades, relacionadas con materias ambientales. Además, incluye acceso a los registros públicos de instrumentos de carácter ambiental y de sanciones. Lo anterior está regulado en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente y Reglamento de SNIFA (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 2010).

Otro elemento, es que el Ministerio de Medio Ambiente crea, a través del (Servicio de Evaluación Ambiental 2018a), la plataforma electrónica "APP SEIA Móvil (e-SEIA)", sistema diseñado para tramitar declaraciones de impacto ambiental y de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Su objetivo es poder acercar a quienes estén interesados, la información vinculada a la evaluación de impacto ambiental de proyectos que impactarán en el medio ambiente. Los usuarios del "SEA Móvil" deben tener claro qué tipo de avisos desean recibir tales como ingresos de proyectos al SEIA en una comuna o región, publicaciones de documentos en el expediente de un proyecto de interés o programación de actividades de participación ciudadana. Adicionalmente, esta plataforma permite buscar proyectos, donde están ubicados e identificar proyectos cercanos, accediendo a expedientes electrónicos [E19]. Una cuarta evidencia [E20] son las declaraciones públicas de (Cordero Vega 2010), asesor de la exministra de Medio Ambiente Ana Lya Uriarte, quien afirmó que la reforma incorporaría normativas y una nueva estructura institucional, un sistema de información de fiscalización ambiental sobre la base de una plataforma electrónica y espacios para denuncias ciudadanas, registro de sanciones y de acceso a la información.

3.2.2. Autoridad

El observable empírico en el instrumento de autoridad es que el gobierno promueve la transparencia a través de una reforma legal en el sector ambiental. Como evidencia se

encontró que el Congreso Nacional promulga la Ley 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente¹¹ el 26 de enero 2010. Esta nueva institucionalidad incorpora exigencias de transparencia sobre acciones de quienes toman decisiones, normas y regulaciones ambientales. El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) respecto a la calificación de proyectos debe pronunciarse fundadamente sobre las resoluciones que emanen de dicha institución. Estos pronunciamientos deberán estar disponibles en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto [E21].

Otra evidencia es que el Congreso Nacional promulga 30 de octubre del 2012, el decreto n°40 del Ministerio del Medioambiente (2012) que establece el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que es la base por la cual se regirá el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y la participación de la comunidad en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), de acuerdo a la modificación de la Ley N.º 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 1994) [E22]. La tercera evidencia es que Bachelet (2010), el 8 de enero del 2010 envía el oficio N.º 8.509 que modifica la Ley 19.300 en su artículo 4º a), el cual estipula que hay que permitir el acceso a la información ambiental [E23]. Como última evidencia de instrumento de autoridad, está lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 2008) que regula el principio de transparencia de la función pública, derecho de acceso a la información, procedimientos para el ejercicio del derecho y las excepciones a la publicidad de la información [E24].

3.2.3. Tesoro

El observable empírico en este instrumento es que el gobierno incorpora objetivos de transparencia en la asignación presupuestaria de la política ambiental. Se encontró que desde el año 2010, al crearse la Nueva Institucionalidad Ambiental, el gobierno destina recursos del presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente, a la administración de procesos de evaluación de impacto ambiental, la administración del sistema SEIA Electrónico. El SEIA es un instrumento de gestión ambiental que permite a la autoridad establecer, antes de la ejecución de un proyecto, si este cumple con la legislación ambiental o asume los posibles impactos

¹¹ Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2010).

ambientales, es decir, que la evaluación ambiental de proyectos tiene que respetar lo establecido en la norma, fomentando y facilitando la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos (Dirección de presupuestos 2010) [E26]. Otra evidencia es que el gobierno implementó la plataforma digital "Presupuesto Abierto" que publicita la ejecución presupuestaria mensualmente. Se puede encontrar información de la evolución del pago/devengo, proveedores/receptores y pago de honorarios del Ministerio de Medio Ambiente entre los años 2016 y 2019 [E27]. Los datos abiertos en esta plataforma son públicos respecto a la ejecución del gasto fiscal e intenta ser amigable para la comprensión de dichos datos.¹² La siguiente evidencia es que, desde el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente, se asignan recursos para el funcionamiento de la Superintendencia de Medio Ambiente y el diseño de procesos de fiscalización e información a los sectores productivos e industria que se vinculan al uso o extracción de recursos naturales [E28] (Dirección de presupuestos 2020a).

3.2.3 Organización

El observable empírico de este instrumento es que el gobierno incorpora un nuevo sistema de transparencia y control interno en la administración pública del sector ambiental. Una evidencia encontrada [E29] está en el artículo 7° numerales de la letra a) a la m) de la ley 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 2008) que señala:

(...) los órganos de la Administración del Estado deberán mantener información a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes sobre su estructura orgánica, facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos, el marco normativo que les sea aplicable, la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones, las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso, las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o

¹² Documentos sobre gasto fiscal del Ministerio de Medio Ambiente, publicada en la página web "Presupuesto Abierto"

naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquellas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios, los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano, el diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución, los mecanismos de participación ciudadana, la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan, todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica, la información anterior deberá incorporarse en los sitios electrónicos en forma completa y actualizada, y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito. Aquellos órganos y servicios que no cuenten con sitios electrónicos propios mantendrán esta información en el medio electrónico del ministerio del cual dependen o se relacionen con el Ejecutivo, sin perjuicio de lo cual serán responsables de preparar la automatización, presentación y contenido de la información que les corresponda (Artículo 7° numerales de la letra a) a la m) de la ley 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública) .

La siguiente evidencia se encuentra en la ley 20.285 en su título V, artículo 31, que mandata al que el gobierno garantice la instalación del Consejo para la Transparencia (CPLT) con el fin de fiscalizar el cumplimiento de las normas de transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales aplicando las sanciones que corresponda en caso de incumplimiento (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 2008) [E30]. Como tercera evidencia está el reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que en su artículo 13 habla sobre la publicidad y reproducción que tiene que tener su expediente, el cual debe ser público y podrán accederse oficinas del órgano responsable, oficinas del Ministerio del Medio Ambiente y cualquier persona puede solicitar las reproducciones parciales o totales de los documentos y pueden ser entregados a través de medios magnéticos o electrónicos (Ministerio del Medioambiente 2015). En su artículo 28 concluye que la política o plan que tenga impacto en el medio ambiente debe ser publicitada y debe existir una difusión masiva, completa y didáctica hacia los afectados y la comunidad sobre los contenidos, alcances y efectos de la política o plan (Ministerio del Medioambiente 2015) [E31].

Como cuarta evidencia, Bachelet (2006) firmó el instructivo presidencial “Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado” n°008 el cual manda a los servicios públicos informar a través de sus páginas electrónicas cuales son las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, la nómina de sus funcionarios, la transferencia de fondos a personas jurídicas, la normativa aplicable al servicio, actos y resoluciones de cada institución [E32]. Las evidencias muestran una fuerte coherencia con la agenda del gobierno en materia de transparencia del sector ambiental. Se incluyeron evidencias de reformas en la transparencia a nivel general, en primera instancia, porque se promulgó la normativa general (2009) y, posteriormente, se promulgó la normativa de política ambiental para incorporar la transparencia en el sector (2010). Por lo que la política de transparencia al ser una prioridad de incorporación a nivel estatal y en todos los sectores de política, rediseña la política ambiental.

3.3 Entidad B: Cambios y coordinaciones de la Nueva Institucionalidad Ambiental

En esta parte del mecanismo causal, la hipótesis es que el gobierno reforma el sistema de coordinación entre políticas sectoriales a través del cambio institucional para incorporar la transparencia en la política ambiental. Con base en esto, se establecen cuatro observables empíricos para cada instrumento y siguiendo esta lógica se presentan las siguientes evidencias.

3.3.1 Nodalidad

El observable empírico del instrumento de nodalidad es que el gobierno incorpora procedimientos en la administración pública para facilitar la construcción y difusión de información ambiental. La primera evidencia [E33] encontrada es la modificación a la ley 19.300 que se plasma en el artículo 31 TER sobre la implementación del Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIFA) en el Ministerio del Medio Ambiente, el cual entrega información ambiental sobre estudios, mapas, indicadores y estadísticas, implementando un registro público de sanciones, catastro de unidades de fiscalización y estado de expedientes de fiscalización a los siguientes organismos: Pesca y acuicultura; equipamiento; vivienda e inmobiliarias; saneamiento ambiental; agroindustria; minería; energía; instalación fabril; transporte; infraestructura y forestal. Toda la información puede ser descargada a través de un portal electrónico para facilitar el derecho de acceso a la información ambiental de cualquier persona (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 1994).

Otra evidencia es que el Consejo para la Transparencia implementa una red de coordinación institucional para facilitar la consolidación de sus funciones, permitiendo que organismos puedan acceder, rápida y expeditamente, a toda comunicación que el ministerio del medioambiente les dirija, ejercer adecuada y oportunamente los derechos y deberes que la ley de Transparencia les otorga y obliga (Consejo para la transparencia 2009). Cabe señalar, que la institución creó un canal oficial con funcionarios que se dedicados exclusivamente a las comunicaciones entre el Consejo, los órganos y servicios de la administración del Estado [E34]. Una tercera evidencia es que, en el año 2014, el Ministerio del medioambiente lidera una estrategia de intervención, a través del Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS) en relación con el principio 10 de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Su desafío es asegurar el acceso a la información de la ciudadanía, y consideran, desde un inicio una amplia participación ciudadana (Ministerio de Medio Ambiente y Consejo para la Recuperación Ambiental y Social de Huasco (CRAS) 2017).

Es una estrategia de trabajo multisectorial que busca el diálogo entre los actores del Estado y no estatales que tienen problemas socioambientales históricos y con altos niveles de complejidad como son los casos de las zonas de Puchuncaví-Quinteros, Huasco y Coronel. En su metodología establecen desarrollar una plataforma digital que ponga a disposición información para garantizar la transparencia de las acciones y facilitar su acceso (Ministerio de Medio Ambiente y Consejo para la Recuperación Ambiental y Social de Huasco (CRAS) 2017) [E35]. La cuarta evidencia es que el Ministerio del Medioambiente incorpora la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Según el artículo 7° bis de la ley 20.417 (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 2010a) es un procedimiento realizado por ministerios sectoriales para incorporar consideraciones ambientales al proceso de formulación de las políticas y planes que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad [E36].

3.3.2 Autoridad

El observable empírico del instrumento de autoridad es que el gobierno regula a las empresas productivas para que cumplan los estándares ambientales. La primera evidencia es que el gobierno creó la Superintendencia de Medio Ambiente, organismo que cumple un rol fiscalizador y de sanción sobre los instrumentos de gestión ambiental vigentes en el país tales como las Resoluciones de Calificación (RCA), normas de emisión, normas de calidad y planes de prevención y/o de descontaminación Ambiental. Puede solicitar que cumplan labores de fiscalización ambiental y otorguen la información necesaria, para el debido

cumplimiento de sus funciones, a los sujetos sometidos a su fiscalización y a los organismos sectoriales. Para estos, el Decreto con Fuerza de Ley N° 3 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2010b) indica que la Superintendencia deberá conceder a quienes fueron solicitados un plazo determinado para proporcionar la información considerando las circunstancias de producción de dicha información como su volumen, complejidad y ubicación geográfica del proyecto [E37].

Otra evidencia que permite observar la regulación a empresas productivas es la creación de los tribunales ambientales con la promulgación de la ley 20.600. Estos órganos están sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema y su función es resolver controversias medioambientales y ocuparse de otros asuntos que la ley somete a su conocimiento. Sus funcionarios deben registrarse bajo las normas de transparencia a que se refiere el artículo 8° de la ley N.° 20.285 y a las establecidas en la ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses (Ministerio de Medio Ambiente 2012a) [E38].

Otro hallazgo es que el Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SNIFA) dentro de sus productos estratégicos incorpora aplicaciones tecnológicas para sostener procesos de negocio y entregar información a los actores no estatales. Quienes serán usuarios de este sistema son: intendentes, secretarías regionales ministeriales de medio ambiente, agricultura, hacienda, salud, economía, fomento y reconstrucción, energía, obras públicas, vivienda y urbanismo, transportes y telecomunicaciones, minería y planificación (Dirección de presupuestos 2018) [E39]. Como última evidencia, es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el cual es un instrumento para prevenir el deterioro ambiental que permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y ejecución de los proyectos y actividades que se realicen en Chile. Por medio del SEIA se evalúa y certifican si es que las iniciativas del sector público y privado cumplen con los requisitos ambientales (Ministerio de Medio Ambiente 2012b) [E40].

3.3.3 Tesoro

El observable empírico del instrumento tesoro es la existencia de un cambio en los recursos monetarios para el cumplimiento de estándares ambientales de sectores productivos que utilizan recursos naturales. En esta línea se encontraron cuatro evidencias.

La primera, es que la Superintendencia del Medio Ambiente puede aplicar sanciones económicas a quienes no cumplan las normativas correspondientes y a quienes no cumplan la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). La máxima sanción económica es de 10.000 Unidades Tributarias Anuales (UTA) que son aproximadamente 8 millones de dólares. En términos operativos, se determina a través de la asignación de un “puntaje de seriedad” a la infracción cometida, de forma ascendente de acuerdo con el nivel de seriedad de esta. Posteriormente, este puntaje es convertido a un valor monetario, expresado en unidades tributarias anuales (UTA), a través de relaciones específicas definidas en base a tres categorías de seriedad y de carácter ascendente, es decir, a mayor puntaje de seriedad, mayor es el monto monetario asignado (Superintendencia del Medio Ambiente 2017). Según los registros de las bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales de la Superintendencia de Medio Ambiente y estadísticas sobre sanciones, la empresa minera Anglo American Sur S.A con su proyecto Los Bronces fue multada por la cantidad de 6.554 UTA (Superintendencia del Medio Ambiente 2017) [E41]. Como segunda evidencia, el año 2017 comenzó a regir el artículo 8° de la ley 20.780 de la reforma tributaria, la cual modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Entre estos ajustes está la implementación del “Impuesto Verde” que corresponde al impuesto anual a beneficio fiscal que grava las emisiones al aire de material particulado (MP), óxido de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SO₂) y dióxido de carbono (CO₂), producidas por establecimientos cuyas fuentes fijas sumen una potencia mayor o igual a 50 [MWt] (Ministerio de Hacienda 2014). El primer pago del impuesto ocurrió en abril de 2018, (la entrada en régimen del impuesto fue a partir del 1 de enero de 2017). La recaudación fiscal en el año 2017 aportó al fisco un total de US\$ 191,3 millones, pagados por las empresas afectadas por este “impuesto verde” (García Bernal 2018) [E42].

La tercera evidencia [E43] se encontró en la Superintendencia del Medio Ambiente que cuenta con Programas de Cumplimiento (PDC) que son un plan de acciones y metas presentado por una empresa infractora, para que, dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique y, de esta manera, no someterse a multas monetarias. Esto se encuentra normado en el artículo 3 r) de Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente donde se precisa:

Cuando se inicia un procedimiento sancionatorio, el titular puede optar por presentar un PDC, y si éste es aprobado para su ejecución, el sancionatorio se suspende. Cuando se incumplen

obligaciones contraídas en el PDC, el proceso sancionatorio se reinicia, evento en el cual se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original (artículo 3 r) de Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente).

La cuarta evidencia [E44] se halló en el Título IV del fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo de la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (Ministerio de Agricultura 2009, 17). En el sector forestal durante el año 2008 se incorpora el fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo el cual entrega.

(...) bonificaciones a las actividades que favorezcan la regeneración, recuperación o protección de bosques nativos para su preservación la cual es de hasta 5 unidades tributarias mensuales por hectárea como también el mismo monto a las actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos no madereros y una bonificación de hasta 10 unidades tributarias mensuales por hectárea a las actividades silviculturales destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera. En el caso de pequeños propietarios forestales, el monto de las bonificaciones señaladas en los literales del inciso primero de este artículo deberá ser incrementado hasta en un 15%, según se disponga en el reglamento del Fondo (Ministerio de Agricultura 2009, 17).

3.3.4. Organización

En el instrumento de organización, el observable empírico es que el gobierno reordena la coordinación intersectorial para que sea descentralizada entre las políticas vinculadas con el medio ambiente. Como primera evidencia, se encuentra que el gobierno crea instrumentos de planificación y ordenamiento territorial sometidos a la “Evaluación Ambiental Estratégica” que está reglamentado en el artículo 7° bis de la ley 19.300 tales como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT); los Planes reguladores intercomunales (PRI); los Planes Reguladores Comunes (PRC); Planes Seccionales (PS); Zonificaciones de Borde Costero (ZBC); Manejo Integrado de Cuencas [E45].

Otro hallazgo [E46] es que el gobierno instala el “Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS)” y su funcionamiento. Según lo establecido en la ley N° 20.417 (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 2010a), esta figura es presidida por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los ministros de agricultura, de hacienda, de salud, de economía, fomento y reconstrucción, de energía, de obras públicas, de vivienda y

urbanismo, de transportes y telecomunicaciones, de minería y planificación. Una de sus funciones es:

(...) Proponer al Presidente de la República políticas sectoriales que deben ser sometidas a evaluación ambiental estratégica y pronunciarse sobre los criterios y mecanismos en virtud de los cuales se deberá efectuar la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, a que se refiere al artículo 26 de la ley N.º 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (ley N.º 20.417) .

Una tercera evidencia es que, a pesar de que se instaló en el primer gobierno de Bachelet, el 13 de Mayo del 2010 el Piñera, en su primer gobierno, firmó el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) Núm. 4 que fija la planta de personal del Ministerio del Medio Ambiente y del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y regula las demás materias a que se refiere el artículo segundo transitorio de la ley n.º 20.417 (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 2010b) [E47]. Otra evidencia [E48] es que el gobierno establece, en la ley 20.417 y en modificación modifica la ley 19.300 en su artículo 20, la figura de “Comité de Ministros” que está integrado por el Ministro del Medio Ambiente, quien lo preside, y los ministros de salud; de economía, fomento y turismo; agricultura; energía y de minería (Ministerio Secretaria General de la Presidencia 2010a). Según el artículo 20 de la ley N.º 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente su función es:

(...) Conocer y resolver recursos de reclamación que se presenten en contra de las resoluciones que rechacen o establezcan condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, en conformidad al artículo 20 de la Ley N.º 19.300; las reclamaciones en contra de las resoluciones que realicen la revisión de una Resolución de Calificación Ambiental, de acuerdo al artículo 25 de la Ley N.º 19.300; así como los recursos de reclamación presentados por las personas que hubieren formulado observaciones al Estudio de Impacto Ambiental y que estimaren que sus observaciones no han sido consideradas, en conformidad al artículo 29 de la Ley N.º 19.300 (artículo 20 de la ley N.º 19.300).

Existe una saturación de evidencias de que la nueva política de transparencia fue implementada efectivamente por el Ministerio de Medio Ambiente en coordinación con la mayoría de las áreas de política que se considera que tienen efectos ambientales.

3.4. Entidad C: Interacciones políticas e inclusión de actores no estatales en la política ambiental

Esta parte del mecanismo se relaciona con las interacciones políticas ya una vez procesadas las demandas de los actores no estatales sobre asuntos ambientales. La hipótesis de esta parte del mecanismo es que el gobierno adopta un estilo de implementación participativo e incluyente para dichos actores. Las evidencias recopiladas se presentan a continuación.

3.4.1. Nodalidad

El observable empírico del instrumento de nodalidad es que el gobierno abre la información ambiental para actores no estatales. Como primera evidencia, se encontró el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) que es una base de datos accesible al público, que recopila, sistematiza, analiza y difunde información sobre emisiones, residuos y transferencias de contaminantes potencialmente dañinos para la salud y el medio ambiente, los cuales son emitidos por quienes generan actividades industriales o no industriales. Por ejemplo, en dicha base están publicados, desde el 2014, los generadores de residuos que son emitidos por los gobiernos locales a lo largo de todo Chile (RETC Open Data 2014) [E49]. Como segunda evidencia, desde el año 2010 existe la obligación del Ministerio del Medio Ambiente de elaborar, cada cuatro años, informes sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional, regional y local. Asimismo, una vez al año deberá emitir un reporte sobre la situación del medio ambiente a nivel nacional y regional. En el primer reporte del estado del Medio Ambiente, los informes incluyen datos sobre calidad del medio ambiente y un resumen comprensible para el público. El primer reporte se realizó el 2013 y se han publicado hasta el año 2018. Los documentos se encuentran disponibles en la página web del Ministerio de Medio Ambiente y son elaborados por la División de Información y Economía Ambiental y el Departamento de Estadísticas e Información Ambiental (De la Maza y Serrano 2013) [E50].

Como tercera evidencia se encuentra la implementación de las Cuentas Públicas Participativas que pretenden informar a la ciudadanía sobre la gestión realizada y recoger opiniones, comentarios y sugerencia promoviendo el control ciudadano y la corresponsabilidad social. Estas cuentas están disponibles desde el 2012 en el portal del ministerio del medio ambiente, tanto las presentaciones que realizan autoridades como también documentos con las respectivas respuestas que otorga la autoridad a los planteamientos de ciudadana/os que participaron en la instancia. Se pudo encontrar dichos informes, como por ejemplo el de la cuenta pública 2014 del ministerio, la cual se realizó el 21 de marzo del siguiente año (2015)

en el Centro Cultural de la ciudad de Coyhaique, Región de Aysén (Ministerio de Medio Ambiente 2014). Para participar de manera virtual se tuvo un plazo entre el sábado 21 de marzo al lunes 13 de abril del 2015 y el plazo máximo que tuvieron las autoridades para responder fue el miércoles 17 de junio del mismo año. Este documento se pudo revisar en la página web del ministerio [E51].

Como última evidencia, el gobierno incorpora la Consulta Ciudadana como mecanismo de participación ciudadana. Es un espacio para que las personas incorporen sus opiniones sobre asuntos públicos. Durante el período de consulta, cualquier persona u organización puede conocer el documento preliminar y enviar sus observaciones y/o aportes. Por ejemplo, se realizó una consulta sobre el “Plan de Adaptación al Cambio Climático del sector silvoagropecuario” que contó con una etapa de consulta pública que fue realizada por los Ministerios del Medio Ambiente y de Agricultura. La consulta se desarrolló entre el 11 de junio y el 30 de septiembre de 2012 y se respondieron las observaciones realizadas durante el período. Esto pudo ser revisado en el documento consolidado de las observaciones formuladas y las respuestas del proceso de la consulta pública (Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Agricultura 2012) [E52].

3.4.2 Autoridad

En este instrumento, el observable empírico es que en el proceso legislativo establece la participación de actores no estatales en comisiones o procesos de monitoreo ambiental. La primera evidencia es que los senadores de los partidos de la Concertación (coalición oficialista de la época) y la Coalición por el Cambio (oposición al gobierno de Bachelet) junto con el Poder Ejecutivo, suscribieron un Protocolo de Acuerdo¹³ con fecha 26 de octubre de 2009. Este protocolo incidió en la tramitación de las modificaciones institucionales en materia ambiental, permitiendo garantizar el respaldo por parte de los senadores en la aprobación del proyecto de ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia. El Ejecutivo, por su parte, se comprometió a instaurar un Tribunal Ambiental y, para ello, ingresó el 28 de octubre un proyecto de ley y, por su parte, los senadores se comprometieron a votar la iniciativa de manera favorable, otorgándole agilidad a

¹³ Protocolo de acuerdo Proyecto de ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente y Superintendencia de Medio Ambiente (Boletín N° 5947-12).

la tramitación. En un documento publicado por Fundación Terram (2009, 4) se confirma la importancia de este protocolo [E53] donde se afirma:

Con la firma de este protocolo de acuerdo de 11 puntos se viabilizó la rápida tramitación para la Ley. Los senadores que suscribieron el acuerdo retiraron la totalidad de sus indicaciones...El protocolo incluyó la obligación para el Ejecutivo de ingresar al Parlamento, con fecha 28 de octubre de 2009 (dos días después de la firma del acuerdo), un proyecto de Ley para crear los Tribunales Ambientales, estableciendo además el 10 de marzo de 2010 como fecha de salida del Congreso de esta iniciativa legal (Fundación Terram 2009, 4).

En la entrevista realizada a Flavia Liberona, Directora Ejecutiva de la Fundación Terram, quien siguió todo el proceso legislativo en la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados y en el Senado, afirmó que como fundación se involucraron en todo el proceso legislativo a través de las comisiones, que son instancias donde se invita a quienes tengan vinculación con los asuntos que se discuten y pueden participar organizaciones de la sociedad civil. Esto se pudo rectificar en los informes de las comisiones donde se observa la participación de la Fundación Terram. Por ejemplo, en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales que fue celebrada el 1ero de abril del 2009, Liberona expresó que es necesario tener una institucionalidad de mayor jerarquía, con capacidad de definir políticas públicas en materia ambiental, elevar el nivel de la interlocución con los demás organismos sectoriales, así como avanzar en materia de fiscalización y mejorar el proceso de evaluación ambiental de los proyectos de inversión (Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales 2009) [E54].

Como tercera evidencia se encuentra la institucionalización de los Consejos de la Sociedad Civil en el Ministerio de Medio Ambiente, instancias de participación ciudadana de carácter consultivo, integrado por asociaciones, universidades y organizaciones que tengan relación con el medio ambiente. En el portal de la transparencia se publican las actas del consejo desde el año 2014.¹⁴ En ese año participaban la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Fundación Casa de la Paz, Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, Confederación de Producción y Comercio, Sociedad de Fomento y Fabril, Centro de Estudios Públicos, Corporación Comunidad y Justicia. En el acta pública se pudo revisar la tabla de la sesión, el

¹⁴ Acta Décima de Sesión Consejo de la Sociedad Civil. Sesión Ordinaria 30 de mayo 2014.

desarrollo de la reunión y acuerdos establecidos (Superintendencia del Medio Ambiente 2014) [E55].

Por último, el Ministerio del Medio Ambiente y los órganos del Estado ejecutan el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas quienes deben ser consultados cada vez que se pronostiquen medidas administrativas o legislativas que puedan afectarles. La consulta se materializa para llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas susceptibles de afectarlos y que debe realizarse de conformidad con los principios determinados en el reglamento (Ministerio de Desarrollo Social y Subsecretaría de Servicios Sociales 2013) [E56].

3.4.3. Tesoro

El observable empírico en tesoro es que el gobierno incorpora los mecanismos de transparencia financiera en la política ambiental. Un elemento que da cuenta de esto es que el Ministerio del Medio Ambiente destina recursos al “Concurso de Gestión Ambiental Local”, el cual se entrega desde el año 2011 y se transparenta la nómina de quienes fueron seleccionados para recibir el beneficio. Por ejemplo, según el informe de resolución de selección y adjudicación del concurso en el 2018, se adjudicaron 70 beneficios a organizaciones de la sociedad civil, las cuales se ubican a lo largo de las 15 regiones del país y el monto que se les entregó fue aproximadamente 5 millones de pesos chilenos por organización (Ministerio del Medio Ambiente 2017) [E57]. Como segunda evidencia, se encuentra que la Corporación del Cobre (Codelco) como empresa del Estado debe entregar a la Contraloría General de la República (CGR) reportes financieros y presupuestarios. Estos estados presupuestarios se publican trimestral y anualmente y son elaborados por auditorías independientes (en el caso del 2018 fue la empresa Deloitte (2019)). Esta información está disponible como "Balance Presupuestario de Caja" en la página web de la Contraloría General de la República (2019) desde el 2014 al 2019, los montos se presentan en miles de dólares y se dividen en presupuesto de operaciones y presupuesto de capital, cada uno con sus ingresos, egresos y excedentes [E58].

Una tercera evidencia es que el Ministerio del Medio Ambiente (2018) cuenta con el "Fondos para el reciclaje", instrumento que es un apoyo a la “Responsabilidad Extendida del Productor” que promueve hábitos más sustentables en el manejo de residuos, en la instalación de conocimiento técnico y cuenta con infraestructura para la separación y reciclaje. Según la

resolución exenta N° 0446 este fondo está destinado a municipalidades y asociaciones de municipalidades (Ministerio del Medio Ambiente 2018). El año 2018, 33 de las 346 comunas del país se adjudicaron el fondo. Se transparenta en base a que puntaje fueron seleccionadas las comunas. Por ejemplo, la comuna de Maipú obtuvo 70% del puntaje según pauta de evaluación y 30% de los criterios de priorización y se adjudicó 10 millones de pesos chilenos (aproximadamente US12.600) [E59].

Por último, el Ministerio del Medio Ambiente cuenta con el “Fondo de Protección Ambiental” el cual está orientado al financiamiento de proyectos de carácter ambiental que son ejecutados por distintas organizaciones ciudadanas para promover y fortalecer la gestión ambiental. Según los datos otorgados por la (Dirección de presupuestos 2020b) y los cálculos que se realizaron en esta tesis a partir de esta información, si bien este fondo existe antes de la reforma ambiental, fue en el primer gobierno de Bachelet, donde el gasto promedio del Fondo aumentó en un 6.76% de la asignación presupuestaria. Esto es mayor a lo que destinó su antecesor Ricardo Lagos, quien gastó en su período un 4.30%. Es también mayor al gasto de su sucesor, Sebastián Piñera, que destinó un promedio 3.31% en el fondo del total del presupuesto [E60].

3.4.4 Organización

El observable empírico en este instrumento es que el gobierno transfiere competencias ambientales y recursos a los gobiernos locales para establecer gestión ambiental. En esta tesis se encontró que las empresas que proponen proyectos, en sus estudios o declaraciones de impacto ambiental, deben describir la forma en que tales proyectos o actividades se relacionan con las políticas y/o planes de desarrollo comunal. Por ejemplo, el caso del proyecto Minero Arbido. El 25 de abril del 2016 Sergio Weinstein, en representación de Compañía Minera Arbido Chile Limitada sometió su proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y con fecha 22 de abril de 2016 se envió su Estudio de Impacto Ambiental. El Servicio de Evaluación Ambiental, solicitó a los gobiernos locales de Antofagasta, Chañaral y de Taltal pronunciarse sobre la compatibilidad territorial, considerando el Plan Regulador Comunal o Plan Seccional (Servicio de Evaluación Ambiental 2016b). El pronunciamiento debe fundamentar si el proyecto es o no compatible con el uso permitido por los instrumentos que sean aplicables. Asimismo, se realizó un proceso de participación ciudadana, el cual se desarrolló entre el 5 de mayo y 28 de julio del 2016 y en los archivos revisados se detallan las fechas de las actividades y mecanismos de difusión dirigidos a la comunidad y se da cuenta de

quienes participaron de dichas acciones. Lo anterior, se publica a través de los informes que desarrollados por el (Servicio de Evaluación Ambiental 2016a) [E60].

Otra evidencia es que el Ministerio del Medio Ambiente implementa el Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM) a través de los comités ambientales comunales que son mecanismos de participación para la gestión ambiental local, conformados por representantes de la comunidad y el empresariado de cada comuna (Rungruangsakorn Leiva 2017). La comuna de Vilcún de la región de La Araucanía ingresó al sistema de Certificación Ambiental Municipal el 2014 por vía subsidio y, actualmente, cuenta con un grupo de seis representantes de la sociedad civil que se ha mantenido activo realizando reuniones periódicas, tanto con el municipio como sin éste. Por ejemplo, el jueves 1 de diciembre del 2016 convocaron a una asamblea para determinar los proyectos a ejecutar en relación con el medio ambiente de la comuna. Lo anterior, fue apoyado por el gobierno local (Municipalidad de Vilcún 2019) [E64]. Se cuenta con 23 gobiernos locales dentro del SCAM en las siguientes etapas: proceso, básica, intermedia, excelencia, excelencia sobresaliente, gobernanza ambiental climática (Rungruangsakorn Leiva 2017) [E61].

La siguiente evidencia, es que en el Servicio de Evaluación Ambiental existen instancias de participación en los estudios de impacto ambiental y en las declaraciones de impacto ambiental por cargas ambientales. Su misión es fomentar y facilitar los procesos de participación ciudadana con un enfoque multicultural, considerando las características socioculturales de la población, realizando actividades y produciendo información relacionada con la evaluación de impacto ambiental. Esto está regulado en los consejos de la sociedad civil normados en la ley 20.500 (Ministerio Secretaria General de Gobierno 2011). Se revisó el caso del proyecto minero quebrada Blanca Fase 2", el cual desarrolló la consulta indígena y publicó el documento metodológico del proceso de consulta que fue acordado por la Asociación Indígena Aymara Naciente Collahuasi en el marco de la evaluación ambiental, como también generaron un protocolo de acuerdo final de dicho proceso con la comunidad Quechua de Huatacondo (Servicio de Evaluación Ambiental 2018b) [E62]. La Nueva Institucionalidad Ambiental incorpora funciones relacionadas con la gestión ambiental local, como la ejecución y aplicación de medidas y normas ambientales como también la elaboración de anteproyectos de ordenanza ambiental.

Se elaboran propuestas de fortalecimiento municipal en la que se revisan algunas tareas elementales de la gestión ambiental. Para lograrlo, se crea el cargo de “asesor ambiental” para facilitar e institucionalizar labores de carácter ambiental a nivel local. Por ejemplo, en el informe anual de la comuna de Colina se publica que durante el 2013 se realizaron acciones en once áreas vinculadas a asuntos ambientales como ser contraparte técnica en evaluaciones de impacto ambiental, la realización de talleres de educación ambiental, certificación ambiental, inspecciones, trabajo con industria, líneas estratégicas ambientales, desarrollo de proyectos ambientales y difusión a través de la radio, periódico y la página web de la Municipalidad para que la comunidad pueda acceder a información sobre el quehacer ambiental. (I. Municipalidad de Colina 2013) [E63].

Como última parte de esta sección, se presenta que el Ministerio del Medio Ambiente instaló el Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS). Uno de estos consejos se ubicó en Huasco y, desde la sociedad civil, se establecieron dos representantes de uniones comunales, dos representantes de juntas de vecinos, un representante del Consejo de la Organización de la Sociedad Civil (Cosoc), dos representantes de agrupaciones ambientalistas, dos representantes de las organizaciones comunitarias funcionales y un representante del consejo consultivo. Este grupo tiene la misión de contribuir en la formulación de cada “Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS)”. En la comuna de Huasco se llevó a cabo un programa de capacitación para la comunidad local sobre temas ambientales que permitan comprender los indicadores y componentes ambientales e información proveniente de las redes de monitoreo. Se desarrollaron ocho jornadas que se dividieron en temas sobre el aire, agua, institucionalidad y residuos sólidos (Consejo para la Recuperación Ambiental y Social de la comuna de Huasco 2019).

Existe contundente información que indica mejoras sustanciales en las relaciones entre el Estado y los actores no estatales, en materia de gestión y control ambiental. Esto demuestra que la agenda de transparencia adoptada por el gobierno se implementó de manera efectiva y participativa.

3.5. Resultado (R): Incrementando los controles democráticos

Como resultado de la política, la hipótesis de esta parte del mecanismo es que los controles democráticos en la política ambiental mejoran, lo cual se comprueba en las evidencias recolectadas para cada instrumento y su observable empírico que se expone a continuación.

3.5.1 Nodalidad

El observable empírico para este instrumento es que existe una mejora del acceso a un sistema de información ambiental. Como primera evidencia de mejoramiento de los controles democráticos es que las personas pueden solicitar información por medio del Portal para la Transparencia y, de ser necesario, su consejo puede instruir sumarios y aplicar multas a la autoridad, jefatura o jefe superior del servicio requerido si no respondió o negó sin fundamento la información solicitada. Un ejemplo, es la situación vivida por la organización “Dunas de Ritoque” que tiene como objetivo proteger el medio ambiente en la región de Valparaíso. La organización usó el portal para obtener el informe completo sobre la inspección ambiental realizada por la Superintendencia de Medio Ambiente a la industria que estaría causando daños en los humedales del sector. Sin embargo, la Superintendencia negó la totalidad del documento, apelando a que este informe es reservado. Como respuesta, la organización presentó el caso ante el consejo, institución que acogió el reclamo y mandó a la Superintendencia a entregar la información (Consejo para la transparencia 2018). El contar con el informe de fiscalización permitió a la organización presentar un recurso de protección en el tribunal ambiental correspondiente y dicha solicitud fue admitida y actualmente se encuentra en proceso (Consejo para la transparencia 2018) [E65].

Otra evidencia, es que desde el 2015 ha ido disminuyendo el tiempo de tramitación en el portal. Según informes de operación del portal, en diciembre del 2015 el promedio de días para responder solicitudes fue de 22,7 días hábiles; en diciembre del 2016 fueron de 21,7 días hábiles, en diciembre del 2017 fueron 21,41 días, en diciembre del 2018 fueron 20,98 y en diciembre 2019 17,3394 días hábiles (incluye solicitudes que son de acceso a la información, amparo y reclamos) (Consejo para la transparencia 2020). En el sector ambiental al 2020, la Subsecretaría del Medio Ambiente ha recibido 5.449 solicitudes de información en el portal con un tiempo de respuesta de 22,63 días hábiles corridos; en el caso de la Superintendencia de Medio Ambiente tuvieron 4.465 solicitudes con un tiempo de respuesta de 12,29 días corridos y el Servicio de Evaluación Ambiental tuvo 4.224 solicitudes con un tiempo de respuesta de 8,16 días hábiles (Consejo para la transparencia 2020) [E66]. Como tercera evidencia, según el área de estadísticas y análisis del Consejo Para la Transparencia, los datos arrojan que aumentaron las solicitudes de acceso a la información (SAI) sobre asuntos ambientales. En la Superintendencia del Medio Ambiente el año 2015 se solicitaron 376 SAI, el 2016 fueron 790, el 2017 aumentaron a 856, el 2018 a 1.051 y el 2019 a 1.078. En el caso del Servicio de Evaluación Ambiental, el año 2015 se registraron 194 SAI, el 2016 aumentó a

934, el año 2017 a 956, luego el año 2018 hubo un descenso a 927 y el año 2019 a 913¹⁵ [E67].

Otra evidencia se relaciona con el rol del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA), plataforma que cuenta con información actualizada hasta el año 2020. Se pudo revisar los datos de su sistema de estadísticas y conocer los 462 procesos de sanción finalizados, donde 457 unidades fiscalizables están con procesos de sanción y multas de \$70.826,4 de Unidad Tributaria Anual (UTA) de las cuales se han pagado 61.797,7 (UTA). Además, en el sistema se publica el ranking de las empresas que han tenido que pagar las mayores multas¹⁶ [E68].

3.5.2 Autoridad

Se establece como observable empírico la existencia de un aumento en el respeto al debido proceso por parte de las agencias estatales en las demandas de la sociedad civil por violaciones de derechos ambientales. Como primera evidencia, se encontró que en la cuenta pública del 2013 del Tribunal Ambiental de Santiago (2014), en el marco de las causas ingresadas y estado de tramitación por tipo de procedimiento, se registran 19 reclamaciones ingresadas y 7 demandas por daño ambiental, las cuales aumentaron el año 2019 a 25 reclamaciones ingresadas y 9 demandas por daño ambiental, esto quiere decir, que se están ingresando casos a través del poder judicial (Tribunal Ambiental de Santiago 2014) [E69]. La siguiente evidencia es que en noviembre del 2014 se dictó en Chile la primera sentencia del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta en una demanda por daño ambiental. Como evidencia del respeto al debido proceso está el caso de la empresa Sociedad Servicios Generales Larenas Ltda. que fue condenada a reparar el medio ambiente dañado con sus faenas de extracción de áridos en la ribera del río Duqueco, comuna de Quilleco, región del Bío Bío (Tribunal Ambiental de Santiago 2014) [E70]. Otra evidencia es la resolución del Tribunal Ambiental de Valdivia en el año 2014 sobre la sentencia definitiva del proyecto Complejo Termoeléctrico Coronel, de Colbún S.A. El tribunal mandató a la Superintendencia del Medio Ambiente a sancionar al proyecto de hidroeléctrica Colbún por elusión del sistema de evaluación ambiental y ordena a la empresa a no generar energía eléctrica por sobre los

¹⁵ “Datos de Solicitudes de Acceso a la Información (SAI)”, Estadísticas y análisis del Consejo para la Transparencia, <https://www.consejotransparencia.cl/tableau/datos-de-solicitudes-de-acceso-a-la-informacion-sai/>

¹⁶ “Registro Público de Sanciones”, Estadísticas del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental, <https://snifa.sma.gob.cl/Estadisticas/Resultado/4>

350 MW brutos, en su Central Termoeléctrica Santa María, ubicada en Coronel (Tribunal Ambiental de Valdivia 2014). Según explicó el ministro Jorge Retamal, está probado en el proceso que la central termoeléctrica Santa María que funciona en el sector Sur de Coronel, es distinta a la autorizada por la Resolución de Calificación Ambiental. El 1 de abril del 2020, el Tribunal Ambiental acogió la reclamación presentada por 998 habitantes de Coronel y anuló la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente que había archivado la denuncia de habitantes de Coronel por incumplimientos a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). El tribunal indicó que hay pruebas suficientes para que la Superintendencia inicie un proceso administrativo sancionatorio por el incumplimiento de la RCA al construir instalaciones distintas a las autorizadas (Tercer Tribunal Ambiental de Chile 2020) [E71].

Otra evidencia, que demuestra que existe el respeto al debido proceso, es el caso del proyecto Pascua Lama, proyecto minero de la Compañía Nevada S.A filial de la minera canadiense Barrick Gold Corporation. Según el acta de Audiencia de Conciliación, fojas 3456 del (Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta 2019) este proyecto quiere explotar los minerales de los yacimientos de oro, plata y cobre que se encuentran bajo los glaciares Toro I, Toro II y Esperanza, en la comuna de Alto del Carmen de la Región de Atacama. Este caso no estuvo ajeno a presiones políticas. En la Cámara de Diputados se creó una comisión investigadora para tratar la situación de Pascua Lama que en su informe final certificó su funcionamiento y fue aprobado por diez votos a favor y dos en contra de los diputados Alberto Robles (PRSD) y Marcelo Schilling (PS) (Medina 2014). Esta decisión fue criticada por las organizaciones ya que se había acreditado que hubo incumplimientos a la normativa ambiental y que no se aplicó la consulta previa según lo señalado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que obliga a consultar a las comunidades indígenas de la zona, ya que según la interpretación a la norma la consulta no tenía vigencia cuando se autorizó el proyecto (Medina 2014). Sin embargo, el caso fue tomado por el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta (2019) que el 2018 resolvió por dos votos a favor y uno en contra, aprobar la clausura definitiva de las faenas del proyecto minero. Si bien, la Corte Suprema el 2019 decide dejar sin efecto esta clausura, el 26 de mayo del 2020, el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta (2019) resuelve que Pascua Lama deberá generar un plan de restauración y recuperación de las zonas dañadas a través de un acta de conciliación y, hasta la fecha, sigue clausurado el proyecto. En un archivo de prensa de (Radio Cooperativa 2020), la compañía canadiense reconoció públicamente que el proyecto, que iba a ser el primero

binacional del mundo, no es viable tal como está, considerando los requerimientos actuales [E72].

3.5.3. Tesoro

En el instrumento tesoro se define como observable empírico la mejora en la difusión de la información financiera actualizada y oportuna sobre la política ambiental. En relación con esto, se encontraron cuatro evidencias que se relatan a continuación. Según la información proporcionada por el Sistema para la Gestión Financiera del Estado se puede revisar el estado de avance del presupuesto (cuánto se ha pagado/cuánto se ha devengado), proveedores/receptores y pago de honorarios del Ministerio de Medio Ambiente. Esto se puede encontrar tanto en el sistema digital "Presupuesto Abierto" de la (Dirección de presupuestos 2020a) como en la plataforma del Ministerio del Medio Ambiente donde se encuentran desagregada la ejecución del gasto del Servicio de Evaluación Ambiental, la Subsecretaría de Medio Ambiente y la Superintendencia de Medio Ambiente. La información que otorgan está actualizada al 29 de febrero 2020 (Dirección de presupuestos 2020c) [E73].

Como segunda evidencia, es el presupuesto publicado anualmente. Se tiene acceso a la información pública sobre el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, el presupuesto final aprobado por el Congreso Nacional, los informes entregados durante el año, revisión de mitad de año, informe de fin de año e informes de auditoría. En la ley de presupuesto se detalla en qué se gastan los recursos del sector ambiental. También cuenta con una versión más simple y menos técnica diseñada para transmitir información clave al público y cada uno de los servicios asociados están obligados año a año a hacer la cuenta pública donde se informa del gasto público (Ministerio de Hacienda 2020) [E74]. Otra evidencia, es que el Ministerio de Medio Ambiente, a través de oficios sobre información presupuestaria, publica trimestralmente los informes presupuestarios, los cuales son de carácter público. Estos informes van dirigidos a distintas comisiones tanto del Senado como la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, justificando en qué y por qué se destinarán esos recursos y la información está actualizada hasta el primer trimestre del año 2020 y, además, la Contraloría General de la República tiene establecido mecanismos concretos que ayuden al desarrollo de su programa de auditoría¹⁷ [E75].

¹⁷ International Budget Partnership, Open Budget Survey Chile 2019. <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-chile-2019-es.pdf>

Como última evidencia, se encuentra la proporcionada por la Contraloría General de la República (2019b) que publica en su página web y todos los años un informe de gestión financiera (tanto el documento completo como sus resúmenes), el cual revisa el procedimiento técnico que tiene el Ministerio de Medio Ambiente para registrar los hechos económicos que realizan de acuerdo con sus competencias. Esto permite otorgar confiabilidad y calidad a la información financiera que producen. El informe considera la recepción y procesamiento de la información a través de medios informáticos, la agregación por sectores y luego el estudio técnico de los informes que emanan de la institución sobre su gestión financiera, presupuestaria y patrimonial para validar la estructura de estos y que se rijan por las normas contables establecidas (Contraloría General de la República 2019b). Por ejemplo, el Informe Gestión Financiera de la Contraloría General de la República año 2018 da cuenta del estado presupuestario del Ministerio de Medio Ambiente y la ejecución de este que fue del 98%, luego presenta los gastos devengados por partida y subtítulo y el estado comparativo de ejecución presupuestaria del aporte fiscal libre devengado por partida (Contraloría General de la República 2019b) [E76].

3.5.4 Organización

En el instrumento de organización el observable empírico es que existe una garantía en la autonomía de las agencias de contrapeso sobre la política ambiental. Como primera evidencia, se investiga el caso del proyecto minera Dominga. Este proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en septiembre del 2013. En marzo del 2017, el proyecto fue calificado desfavorablemente por la Comisión Regional de Evaluación Ambiental de Coquimbo debido a que las propuestas de medidas de mitigación, compensación o reparación eran insuficientes (Fundación Terram 2018). Ante esto, la empresa interpuso un recurso de reclamación ante el Comité de Ministros para revertir la decisión de la Comisión (Servicio de Evaluación Ambiental 2017). El Comité de Ministros, presidido por el ministro del Medio Ambiente, Marcelo Mena, rechazó el recurso de reclamación junto a los ministros de Salud y Agricultura y contó con el voto favorable de los Ministerios de Minería y Energía (Fundación Terram 2018). En el caso de este último, aprobó la parte minera del proyecto, mientras que el ministro de Economía, Luis Felipe Céspedes, se abstuvo de votar, porque no había tenido el tiempo suficiente para revisar los antecedentes. Esto trajo consecuencias políticas, ya que el Ministro de Hacienda (Rodrigo Valdés), el Ministro de Economía (Luis Felipe Céspedes) y el subsecretario de Economía (Alejandro Micco) renuncian al gobierno. Valdés señaló a la prensa que esta decisión se justifica porque

no se priorizaba el crecimiento, ya que se calcularon US\$ 2.500 millones en inversión y que el proyecto proyectaba 30 mil nuevos puestos de trabajo (Radio Cooperativa 2017b). Sin embargo, la expresidenta Bachelet en una actividad pública indicó que "Es posible hacer crecer Chile con responsabilidad ambiental" (Radio Cooperativa 2017a).

La empresa ha insistido en organismos como el Tribunal Ambiental y la Corte Suprema, donde esta última devolvió el caso al tribunal y hasta la fecha el proyecto está paralizado (Servicio de Evaluación Ambiental 2017). En entrevista con (Liberona 2020) de Fundación Terram, señala que existe autonomía entre los organismos de fiscalización y que un aspecto positivo es la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente, ya que por primera vez se instala un sistema de fiscalización ambiental porque todo lo que operaba antes no tenía fiscalización y agrega que "con esta nueva institucionalidad se tiene la posibilidad de cuestionar resoluciones, planes de descontaminación, normas de calidad de emisión, etc. Cuando empiezan a operar tribunales desde el año 2012, se ha permitido litigar en términos muchos más técnicos y concretos sobre los proyectos" (Liberona 2020) [E77]. Otra entrevista realizada fue a Victoria (Belemmi 2020), abogada litigante de la organización Fiscalía Medioambiental (FIMA) quien afirma, con respecto a la autonomía de tribunales ambientales, que: "Dentro de toda la institucionalidad ambiental confío más en los tribunales ambientales que en otras instancias. Desconozco si toman en cuenta las presiones externas o posiciones públicas de autoridades del gobierno central sobre asuntos ambientales" [E78].

Como tercera evidencia, se encontró la causa Rol R-190-2018 del (Segundo Tribunal Ambiental de Santiago 2018c). Esta causa se refiere a la reclamación interpuesta por Millaray Huichalaf Pradines y la comunidad Indígena Koyam Ke Che contra la dirección ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, porque su director ejecutivo resolvió calificar de manera favorable el proyecto "Central Hidroeléctrica Osorno" de la Empresa Eléctrica Pilmaiquén S.A. Los reclamantes afirman que la interpretación que hace la autoridad en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) excede sus competencias, pues vulnera los derechos de pueblos indígenas a una consulta previa (Segundo Tribunal Ambiental de Santiago 2018c). El (Segundo Tribunal Ambiental de Santiago 2018c) resolvió acoger la reclamación el 20 de enero del 2020. Actualmente, la Corte Suprema revisará el caso para ver si efectivamente el servicio infringió la normativa (Segundo Tribunal Ambiental de Santiago 2018c). Si bien el estado de esta causa está en tramitación y en etapa de impugnación, se puede observar que existe un proceso transparente e instancias de contrapeso para que la comunidad Indígena

Koyam Ke Che pueda llegar a diferentes organismos si las resoluciones van contra el derecho ambiental. Los tribunales ambientales son competentes de conocer las reclamaciones de ilegalidad de determinados actos administrativos y normas dictadas por el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, el Comité de Ministros y otros organismos del Estado con competencia ambiental¹⁸ [E79].

La cuarta evidencia de este observable empírico es que en el 2019 hubo 32 causas ingresadas por ilegalidad de actos de la administración que corresponden al 89% del total de causas. Durante el 2018, el Tribunal Ambiental de Santiago dictó 28 sentencias y 22 fueron por reclamaciones de ilegalidad (Segundo Tribunal Ambiental de Santiago 2018a). Uno de los 22 casos es la reclamación interpuesta por Darío Cortés Paredes contra la Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Antofagasta. Cortés llegó al tribunal luego que la comisión declarara inadmisibles sus solicitudes de invalidar la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) del proyecto que pretende recuperar cobre y metales provenientes de la fundición y refinería de cobre de Codelco. El Segundo Tribunal Ambiental de Santiago (2018b) acogió de manera unánime la reclamación y ordenó admitir la solicitud de invalidación de la resolución que aprobaba el proyecto “Planta Recuperadora de Metales” con un plazo perentorio de 60 días contados desde la notificación de esta sentencia (Segundo Tribunal Ambiental de Santiago 2018b) [E80].

Las evidencias del resultado recopiladas indican una mejora real en los controles democráticos para el sector ambiental, lo que muestra el impacto que hubo de que el gobierno adoptara la transparencia como un objetivo de política principal.

4. Evaluando las evidencias a través de la formalización bayesiana

Luego de haber presentado las evidencias, se utilizará el teorema de Bayes para evaluar la confirmación o no de las hipótesis del mecanismo y para discutir sobre la calidad de las evidencias, esta investigación se basa en los niveles de certeza y exclusividad. Siguiendo a Fontaine (et al. 2019, 59), la certeza es la probabilidad de encontrar evidencia si una teoría es verdadera $p(e|h)$, la exclusividad se refiere a la probabilidad de encontrar esta evidencia si la

¹⁸ Funciones y competencias del Tribunal Ambiental, Información Institucional, <https://www.tribunalambiental.cl/informacion-institucional/que-hace-el-tribunal/funciones-y-competencia/>

teoría no es verdadera $p(e|\neg h)$ y la relación entre ambas va a definir si se confirma o no cada hipótesis. Los *tests* al ser positivos van aumentando la confianza previa.

Tal como se expuso en el capítulo 1, los *test* son (a) doble decisivo (evidencias únicas y exclusivas), (b) pistola humeante evidencia única, pero no certeras, (c) paja en el viento evidencias no son ni certeros ni exclusivos, por lo que no otorgan fuerte evidencia por o en contra de explicaciones alternativas (d) *tests* de aro que implican evidencia que es certera pero no única. La tabla 4.1 presenta la tipología construida por Fontaine (et al. 2019) que se basa en los tipos de *tests* y en esta investigación se considerará, particularmente, la fila de los *tests* de aro porque fueron los recopilados en la investigación. Se comienza con una confianza inicial $p(h)$ de 0,30 en cada tipo de *tests*, es decir, que existe un 30% de confianza inicial en la hipótesis. Cada evidencia se buscó independientemente de la otra.

Tabla 4.1. Tipología de *tests* empíricos utilizando el teorema de Bayes

Tipos de <i>tests</i>	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C_1=p(h e)-p(h)$	$C_2=p(h \neg e)-p(h)$
Paja al viento	0,30	0,70	0,40	0,60	0,30	0,70	0,36	0,27	0,06	-0,03
Aro	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26	-0,24
Pistola humeante	0,30	0,70	0,40	0,60	0,10	0,90	0,63	0,22	0,33	-0,08
Doble decisivo	0,50	0,50	0,90	0,10	0,10	0,90	0,90	0,10	0,40	-0,40

Fuente: Fontaine et al. (2019, 60)

Siguiendo a Fontaine, Medrano y Narváez (2020) utilizar *hoop tests* permite un efecto aditivo para aumentar la confianza en la confirmación de la hipótesis y se pudieron encontrar las evidencias en cada parte del mecanismo causa. Por esta razón, se diversificaron las evidencias para realizar triangulaciones y, de esta manera, aumentar su valor probatorio. Al tener dicha variedad de evidencias recolectadas independientemente entre sí, se cuenta con una hipótesis validada. La tabla 4.2 muestra que los *tests* empíricos realizados en el detonante (D), entidad (A), (B) y (C) y el resultado (R) son positivos, según las evidencias recolectadas, por lo tanto, se han encontrado los observables empíricos esperados. Se partió de una confianza inicial $p(h) = 0,30$ y se obtuvo una confianza posterior $p(h|e) = 0,97$ en cada *test* realizado.

Estos valores significan que las 16 evidencias encontradas en la hipótesis del detonante del mecanismo causal (Pd) permiten que el tests sea positivo aumentando la confianza en un 67%, ya que la confianza previa comenzó con un 30% y posterior a la recopilación se obtuvo un 97% de confianza posterior. Con esto, se comprueba que el gobierno decide institucionalizar la transparencia. En el caso de la entidad (A) del mecanismo, las 16 evidencias que se hallaron logran que el test sea positivo, por lo cual también aumentan la confianza en un 67% y se confirma que la hipótesis de que el gobierno rediseñó la política ambiental para establecer la transparencia en el sector ambiental (Pa). La entidad (B) también cuenta con 16 evidencias, las cuales arrojan que el test es positivo y, en este sentido, esta parte de la hipótesis del mecanismo causal se confirma, es decir, que la hipótesis de que el gobierno reformó el sistema de coordinación entre políticas sectoriales para incorporar la transparencia en la política ambiental es valorada. Sucede lo mismo en la entidad (C) comprobando la hipótesis de que el gobierno adoptó un estilo de implementación participativo e incluyente para los actores no estatales (Pc). Por último, las 16 evidencias recolectadas en el resultado (R) el tests sea positivo con una confianza posterior del 97%. Con todo, se puede afirmar que el mecanismo causal está presente gracias a que cada hipótesis del mecanismo fue confirmada con una confianza de 97%. En otras palabras, la combinación de estos resultados permite validar la hipótesis de esta investigación de que la institucionalización de la transparencia incrementa los controles democráticos en la política ambiental bajo el primer gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (Pr).

Tabla 4.2. Formalización bayesiana sobre tests positivos

<i>Tests empíricos</i>	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(h e)	p(h ¬e)	$C_1=p(h e)-pr(h)$
Pd1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
Pd2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
Pd3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
Pd4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PA1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PA2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PA3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
PA4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
PB1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
PB2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
PB3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13

P _B 4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P _C 1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _C 2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _C 3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _C 4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
Pr1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
Pr2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
Pr3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
Pr4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05

Fuente: Fontaine (et al. 2019, 62)

Conclusiones

Esta investigación buscó responder la pregunta de investigación ¿cuál es la fuerza causal que se transmite entre la transparencia y el incremento de los controles democráticos en la política ambiental? Dilucidar esta interrogante, y desarrollar la tesis, tuvo implicancias teóricas, metodológicas y empíricas, las que se presentan en este apartado.

Se concluye que la pregunta pudo ser respondida no pensando sólo en la existencia de la institucionalización de la transparencia, sino cómo esta permitió causalmente el incremento de los controles democráticos dentro de la política ambiental en Chile, proceso que inició en el período de gobierno de Bachelet (2006-2010). Este estudio fue posible con la teoría neoinstitucional, la cual fue la base para realizar un análisis de política y de cambio institucional, pues las decisiones y acciones del gobierno para incorporar los objetivos de transparencia se vincularon a dicho cambio que se operacionalizó en la “Nueva Institucionalidad Ambiental”, implementación que fue posible por un conjunto de iniciativas y estrategias del ejecutivo. Como se observa en el capítulo 1, tanto el concepto de institucionalización y los planteamientos sobre la lógica de lo adecuado se pueden ver en el caso de estudio.

Las conductas de los actores no estatales como la sociedad civil, autoridades políticas, funcionarios públicos, empresarios y organizaciones se institucionalizaron bajo el marco de la reforma de la política ambiental. Las dinámicas se transformaron institucionalizando los controles sociales, es decir, que al implementarse la reforma en la política ambiental del gobierno, los actores estatales y no estatales acogieron una nueva práctica institucional dentro de un entorno cultural determinado y la institucionalización de la transparencia no se revierte a pesar de los ciclos electorales, como se presentan en las evidencias, que también demuestran que las rutinas y procedimientos se desarrollan en función de estas reglas del juego (ver capítulo 4).

Bajo la teoría institucional se utilizó el marco de diseño de políticas para construir un mecanismo causal que da cuenta de cómo la transparencia permitió el incremento de los controles democráticos. Este marco de diseño fue útil ya que considera las instituciones, a los actores tanto estatales como no estatales y cómo estos interactúan en un contexto determinado (tal como se vio en el capítulo 2). De esta manera, el mecanismo teorizado incluye el

establecimiento de la agenda, la formulación de la nueva política, el cambio institucional, las interacciones políticas y su resultado. Este mecanismo permitió observar la complejidad de la relación entre la causa de un resultado esperado, donde el proceso y los instrumentos de la política ambiental hallados fueron claves para el funcionamiento de los controles democráticos. La investigación concluye que el mecanismo causal estuvo presente y funcionó como se esperaba y fue la entidad C la cual desempeñó un rol determinante en el resultado de la política, porque en esta etapa se estableció un estilo de implementación participativo e inclusivo entre los actores estatales y no estatales.

Por un lado, la evidencia muestra que hubo una negociación entre el poder legislativo y el ejecutivo, donde autoridades pertenecientes a la coalición oficialista y opositora al gobierno de Bachelet firmaron un protocolo de acuerdo que influyó en la tramitación de las modificaciones institucionales en materia ambiental y en la creación del Ministerio de Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia. Las organizaciones dieron su punto de vista y propuestas a través de las comisiones legislativas correspondientes tal como señaló Flavia Liberona de la Fundación Terram y si bien hubo una molestia por no ser parte de la discusión de donde emana el protocolo, instancias institucionales para poder manifestar sus posiciones existieron. La ministra de medio ambiente de la época, Ana Lya Uriarte impulsó esta relación entre ambos poderes con el objetivo de consensuar y dar una salida política para que se pudiese implementar la nueva institucionalidad ambiental, ya que como comentó Liberona, existieron más de cien indicaciones al proyecto de ley. Esto demuestra que existe una negociación institucionalizada en el intercambio de intereses entre los tomadores de decisiones, lo cual fue público y socializado para fomentar esta línea de consenso.

Por otro lado, otras evidencias de la entidad C que se expusieron en el capítulo 4, muestran que hubo un estilo de implementación participativo, esto quiere decir que se presencian instancias institucionalizadas como consejos de la sociedad civil, la consulta ciudadana (Plan de Adaptación al Cambio Climático del sector silvoagropecuario en el año 2012), consulta previa (caso proyecto minero quebrada Blanca Fase 2" que desarrolló la consulta indígena y con un acuerdo metodológico del proceso con la Asociación Indígena Aymara Naciente Collahuasi) y procedimientos para garantizar la participación de actores no estatales en la Evaluación de Impacto Ambiental y que esta pueda ser a nivel local (caso proyecto minera Arbiado). Asimismo, se puede acceder a información a través de cuentas públicas

participativas que están publicadas y con acceso libre en las plataformas del ministerio tanto las exposiciones de las autoridades como también las respuestas de estas a las inquietudes de quienes participaron. Esto se traduce en que el gobierno adoptó instrumentos que funcionan como mecanismos de control social por parte de los actores no estatales hacia las autoridades.

En lo metodológico, el protocolo de investigación incorpora una selección de casos por medio de una tabla de verdad que se basa en el análisis cualitativo comparado (QCA), lo cual colabora en justificar por qué fue seleccionado el caso de estudio en la tesis (ver capítulo 2). Se desarrolla un análisis de congruencia que justifican por qué se estudió el caso típico de Chile, concluyendo que fue el más adecuado para comprobar la existencia del mecanismo causal (ver capítulo 3). Asimismo, se combinó el método reconstitución de procesos y la formalización bayesiana (ver capítulo 4), lo cual contribuye en mejorar la práctica investigativa en el análisis de políticas públicas, ya que resulta fundamental transparentar el proceso metodológico del estudio. Esto permitió organiza de manera sistemática el trabajo para lograr una coherencia y una cohesión entre el momento teórico y práctico.

Esto se refleja en la construcción de observables empíricos basados en la taxonomía de instrumentos de política nodalidad, autoridad, tesoro y organización (N.A.T.O.), lo cual logra que se recolecten sistemáticamente evidencias para saber si está o no presente el mecanismo causal. Una de las principales fortalezas de la reconstitución de procesos es que se puede estudiar en profundidad un caso y llegar al fondo de lo que dicen las evidencias y complementar este método con la formalización bayesiana - evaluando evidencias formalmente y calculando la confianza posterior dada la evidencia recopilada - permite realizar una inferencia causal en una sola hipótesis causal. En este sentido, los observables se evaluaron realizando los *tests* de aro que se basan en evidencias más certeras que exclusivas.

Uno de los aportes sustantivos de esta investigación se vincula al valor probatorio que otorgaron las ochenta evidencias recolectadas. Esta saturación aumentó los niveles de confianza con los que se asegura la presencia de cada parte del mecanismo y confirma cada hipótesis, por lo tanto, la combinación de estas evidencias logró que la hipótesis pasara los *tests* de aro y que producto del nivel de saturación, se tiene una seguridad que puede compararse con una prueba doble decisivo. Todas las evidencias que se buscaron se basaron en la clasificación de los recursos N.A.T.O que tiene el gobierno a través de los instrumentos de política, los cuales fueron la principal fuente de información. No fue suficiente

conformarse con lo que decía el programa de la candidata Bachelet o declaraciones públicas e intenciones de cuando ella llega al gobierno, sino que se indagó sobre las acciones concretamente tanto en ese período de gobierno como en los posteriores, por lo mismo, se buscaron documentos, casos, informes, archivos y normas, entre otras fuentes, porque son las huellas del quehacer gubernamental.

En lo empírico, se puede concluir, porque se presentan evidencias que lo demuestran, que fue la institucionalización de la transparencia la fuerza causal del incremento de los controles democráticos. La reforma de Bachelet avanzó al establecer un órgano dedicado a la fiscalización y sanción ambiental. Los actores no estatales pueden realizar denuncias producto de las facultades fiscalizadoras de la Superintendencia del Medio Ambiente. Sin embargo, si existen eventuales demoras en la entrega de resoluciones, van contra la normativa ambiental o no son satisfactorias, existen los tribunales ambientales en las ciudades de Santiago, Antofagasta y Valdivia, que son utilizadas como segunda instancia y la Corte Suprema como último lugar para hacer litigaciones. Con todo, ante la existencia de estos procedimientos y los casos señalados en este trabajo, se puede afirmar que son órganos autónomos de contrapeso que garantizan una justicia ambiental. Las evidencias muestran hechos donde actores no estatales presentan dichas acusaciones a la Superintendencia como el caso del proyecto de Hidroeléctrica Colbún, y si no están satisfechos con sus resoluciones, van hacia los tribunales ambientales y a la Corte Suprema. Asimismo, cuando requieren información o esta es negada cuentan con el Consejo para la Transparencia como otro órgano autónomo de contrapeso como se observó en el caso de Dunas de Ritoque en la región de Valparaíso.

El primer gobierno de Bachelet instaló un sistema de transparencia y acceso a la información que cuenta con claridad sobre cómo llevar a cabo un procedimiento si es que se presentan resoluciones que atenten contra comunidades y/o contra normas para evitar daños ambientales. La voluntad del gobierno por reformar la política ambiental, que se manifestó en el acuerdo de Chagual y se tradujo en la inclusión de espacios de participación y mecanismos de acceso a la información a quienes lo requieran. Sin embargo, existen matices sobre cómo esto podría mejorar. Por ejemplo, Belemmi de la organización FIMA considera que hay que disminuir la asimetría de la comprensión de la información, hay que incluir más apoyo técnico y falta incluir educación ambiental en la población, por lo que son necesarios mayores esfuerzos del Estado para que la gente se involucre. En la misma dirección, otra crítica se ve en una declaración pública firmada por diversas organizaciones como Fundación Terram,

Oceana, Acción AG, la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (Conapach), la Federación Nacional de Sindicatos de CONAF, Defendamos la Ciudad, Consejo de Defensa de la Patagonia quienes hacen un llamado al gobierno a realizar un debate sobre los temas de fondo en materia de reforma ambiental (Fundación Terram et al. 2009). De hecho, Flavia Liberona afirma: “Con este proyecto no se resuelven los problemas ambientales del país”. En esta investigación no se pretendió analizar los conflictos socioambientales, ni trabajar sobre los problemas ambientales que hay en Chile, entregar una solución ante los daños ambientales o realizar un análisis en profundidad sobre el modelo de desarrollo extractivista, ya que esto correspondería a otra investigación. Asimismo, se comprobó que las organizaciones consultadas y los casos presentados en las evidencias utilizan las herramientas que les entrega la política e institucionalidad ambiental, siendo reconocidas como instancias legitimadas, independiente de que pueden ser mejoradas en un futuro.

Según la hipótesis confirmada, lo que este trabajo probó es que la transparencia es una fuerza que incrementa los controles democráticos cuando está institucionalizada, esto porque el rediseño de la política ambiental que hizo el primer gobierno de Bachelet, consideró elementos para que fuese más transparente y esto permitió la coordinación intersectorial, creándose espacios de inclusión y participación de los actores no estatales en la política, instancias determinantes para que incrementaran los controles democráticos. Asimismo, el análisis se enfocó en encontrar la relación positiva entre el detonante (D) y el resultado (R) y si esta es causal, no la ausencia de (D) y de (R), por lo tanto, se desempaquetó teóricamente el proceso causal y se produjeron evidencias sobre el proceso que actuó en el caso chileno no el proceso que no actuó.

Como futuras líneas de investigación se podría profundizar y analizar en detalle las posiciones y estrategias de los diferentes actores no estatales que funcionan bajo estas reglas del juego y cómo las relaciones informales regulan las interacciones. Además, sería un aporte al desarrollo del campo la realización un análisis comparado entre los casos típicos para ver el comportamiento del mecanismo causal en contextos diferentes del caso estudiado y, a partir de esto, aumentar la capacidad de generalización de esta línea de trabajo o también estudiar un caso desviante para conocer en qué momento y cuál fue la causante de que el mecanismo causal se rompiera. Otro de los desafíos que asume esta tesis para incluir la comparación, es la articulación con el trabajo que se está desarrollando en el laboratorio de políticas públicas comparadas de Flacso Ecuador, que pretende indagar empíricamente sobre los efectos de los

procesos de los cuatro regímenes de controles democráticos: verticales electorales, verticales no electorales, horizontales políticos y horizontales administrativos propuestos por Fontaine y Gurza-Lavalle (2019).

En síntesis, la investigación sobre la política ambiental chilena develó que la adopción de objetivos de transparencia fue una agenda común entre los actores y también lo fue a nivel internacional. Esto generó un avance hacia una formulación de política que incluyera la transparencia y el acceso a la información ambiental. Dicha formulación consideró la coordinación entre políticas sectoriales estratégicas para el modelo de desarrollo chileno como la política minera, forestal y económica. La existencia de este tipo de coordinaciones generó un efecto definitorio en el cambio institucional que se reflejó en la implementación de la llamada Nueva Institucionalidad Ambiental, una de las reformas ambientales más significativas desde el retorno a la democracia. La “Nueva Institucionalidad Ambiental” facilitó la relación entre los actores no estatales y estatales permitiendo la existencia de instancias de diálogo que también fueron institucionalizadas. Las relaciones entre los actores influyeron en el resultado de la política donde se garantiza la autonomía de las agencias de contrapesos.

Ante la necesidad de fortalecer una democracia ambiental, producto de la crisis climática global, las organizaciones y la sociedad civil exigen a los gobiernos mayores mejoras en el acceso a la información, la transparencia y la participación en la toma de decisiones y formulación de políticas ambientales, como firmando el Acuerdo de Escazú o adhiriendo a la iniciativa EITI que promueve la apertura de la información de la gestión de recursos extractivos. A pesar de estos desafíos actuales, la política ambiental en Chile es una política que sentó las bases para que se establecieran mayores estándares de transparencia y controles democráticos en el sector ambiental, mejoró el acceso a la información ambiental, aumentó el respeto al debido proceso donde la sociedad civil cuenta con instituciones para demandar si se daña el medioambiente, no se respeta la norma o se violan los derechos ambientales.

Anexo 1.

Evidencias recolectadas del proceso causal que vincula la transparencia con la mejora de los controles democráticos en política ambiental

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
T	[E1]	Programa de gobierno Michelle Bachelet (2006-2010)	https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf
	[E2]	Registro de la discusión en Sala del Senado de la República el 08 de junio, 2005. Diario de Sesión en Sesión 3. Legislatura 353	https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/6357/#h2_1_5
	[E3]	Entrevista a Gloria de la Fuente, miembro del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia	Entrevista virtual realizada por la autora el 8 de abril 2020 vía zoom
	[E4]	Entrevista a Rodrigo Mora, exfuncionario Secretaría General de la Presidencia de la época.	Entrevista virtual realizada por la autora el 1 de abril 2020 vía zoom
	[E5]	Discurso público de la expresidenta Bachelet sobre el estado de avance de la agenda de pro - transparencia y probidad.	Documento anexo en la tesis
	[E6]	Archivo de Prensa Fuente: Emol.com	https://www.emol.com/noticias/nacional/2006/11/22/236812/comision-anticorruptcion-entrega-a-bachelet-informe-con-enfasis-en-transparencia.html
	[E7]	Sesión Cámara de Diputados. Fecha 08 de mayo, 2007. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 35. Legislatura 355.	https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/6357/
	[E8]	Entrevista a Rodrigo Mora, ex funcionario de la Secretaría General de la Presidencia en el primer gobierno de Michelle Bachelet.	Entrevista virtual realizada por la autora el 1 de abril 2020 vía zoom
	[E9]	Declaraciones del exministro Secretaría General de la Presidencia en el primer gobierno de Michelle Bachelet, José Antonio Viera Gallo. Cuña publicada en diario El Mostrador 13 de diciembre 2007.	https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2007/12/13/viera-gallo-informaciones-en-agenda-de-probidad-y-transparencia/
	[E10]	Documento "Política de balance estructural: Resultados y Desafíos tras seis años de aplicación en Chile". Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Diciembre 2006	https://www.dipres.gob.cl/598/articles-23028_doc_pdf.pdf

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
	[E11]	Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de presupuestos del Sector Público para el año 2007. Publicado por la Dirección de Presupuestos.	http://www.dipres.gob.cl/598/articles-37442_doc_pdf.pdf
	[E12]	Entrevista a Rodrigo Mora, ex funcionario de la Secretaría General de la Presidencia en el primer gobierno de Michelle Bachelet.	Entrevista virtual realizada por la autora el 1 de abril 2020 vía zoom
	[E13]	Programa de Gobierno Michelle Bachelet (2006-2010) en su página 79 publicado el 18 de octubre 2005	https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005-programa-MB.pdf
	[E14]	Declaraciones de José Antonio Viera Gallo, ex ministro del primer Gobierno de Bachelet dentro de la Sesión de la Cámara de Diputados (Sesión 35. Legislatura 355). Discusión General. Se aprueba en general y particular con modificaciones sobre Facilidades para el Acceso a Información de órganos Públicos en segundo trámite constitucional. 13 de Junio 2007.	https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=5503&prmBL=5077-15
	[E15]	Entrevista a Emilio Moya, Director de Estudios de Chile Transparente durante los años 2006 y 2011.	Entrevista virtual realizada por la autora el 3 de abril 2020 vía zoom
	[E16]	Memoria Anual Chile Transparente. Capítulo chileno de transparencia internacional (Página 16, 2007)	https://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2012/09/Memoria-Anual-Chile-Transparente-2007.pdf
A	[E17]	Mensaje presidencial N° 352-356 5, junio 2008 que inicia discusión sobre proyecto Ley 20.417 que crea Ministerio, Servicio de Evaluación ambiental y superintendencia del Medio ambiente.	https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/4798/
	[E18]	Artículos 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente y Reglamento Snifa (Decreto 31 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente).	http://www.mma.gob.cl/transparencia/mma/marconormativo.html
	[E19]	Documento sobre el curso público sobre la utilización de la APP "SEA Movil" realizada por el Servicio de Evaluación Ambiental (Sea) y creada el 30 Abril del 2018	https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2018/06/08/curso_sea_movil.pdf

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
	[E20]	Declaraciones del exasesor ministra del Medio Ambiente y coordinador de reforma institucional ambiental, en una exposición realizada en el seminario: "La Nueva Institucionalidad Ambiental y sus desafíos" donde habla de los cambios en los canales de comunicación y publicidad de la información	https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095106/LCordero_Inst-Ambiental.pdf
	[E21]	Ley 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente.	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459
	[E22]	Decreto N° 40 que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental. Promulgada el 30 de octubre del año 2012	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1053563
	[E23]	Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667
	[E24]	Ley 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Promulgada 11 de agosto 2008.	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363
	[E25]	Documento Guía metodológica del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del Sistema de Información y Atención Ciudadana (SIAC) de la Dirección de Presupuestos.	http://www.dipres.gob.cl/598/articles-51682_doc_pdf.pdf
	[E26]	Informe ley de presupuesto 2010 publicada por la Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda en Chile.	https://www.dipres.gob.cl/597/articles-74331_doc_pdf.pdf
	[E27]	Documento sobre ejecución del gasto fiscal realizado por el Ministerio del Medio Ambiente publicado en el sistema electrónico "Presupuesto Abierto" desde el año 2016 al 2020.	https://presupuestoabierto.gob.cl/instituciones/25?view=general
	[E28]	Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2010	https://www.dipres.gob.cl/597/articles-51638_doc_pdf.pdf
	[E29]	Ley 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
	[E30]	Instructivo Presidencial sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado (N° 008 - 4 de diciembre de 2006) página 2.	http://www.gobiernotransparente.gob.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf
	[E31]	Reglamento para la Evaluación Estratégica	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1083574
	[E32]	Transparencia Activa es el sistema de transparencia incorporado en la administración pública para informar a través de la página web ciertos aspectos que la ley ha considerado relevantes y se encuentran señalados en el artículo 7° de la Ley de Transparencia.	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363
B	[E33]	artículo 31 TER de la Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente que introduce modificaciones a esta ley a través de la Ley 20.417. Art. 1 N° 39 D.O. 26.01.2010	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667
	[E34]	Documento Memoria Institucional del Consejo para la Transparencia del año 2009	http://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2018/01/memoria_cplt_2009_web.pdf
	[E35]	Documento Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Huasco	https://pras.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/11/PRAS-Huasco.pdf
	[E36]	De la Evaluación Ambiental Estratégica: Artículo 7° bis de la Ley 20.417 que crea el Ministerio de Medio Ambiente, Superintendencia y Servicio de Evaluación Ambiental	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459
	[E37]	D.F.L. N° 3 2010 que fija la planta de personal en sector ambiental y el régimen de remuneraciones. Emanada del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y fue publicado en el Diario Oficial septiembre de 2010.	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1016986
	[E38]	Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041361
	[E39]	Documento de definiciones estratégicas del Ministerio de Medio Ambiente y superintendencia del medio ambiente (2019-2022)	http://www.dipres.gob.cl/597/articles-181898_doc_pdf.pdf
	[E40]	Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2013)	https://www.monumentos.gob.cl/sites/default/files/reglamento-sistema-evaluacion-impacto-ambiental-seia.pdf

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
	[E41]	Documento Bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales de la Superintendencia de Medio Ambiente y estadísticas sobre sanciones	https://snifa.sma.gob.cl/Estadisticas/Resultado/4 file:///C:/Users/Camila%20Carrasco/Downloads/Bases%20metodologicas%20para%20la%20determinacion%20de%20sanciones%20ambientales%202017-v2.0.pdf
	[E42]	Artículo 8° Ley 20.780 Reforma Tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario e informe asesoría técnica parlamentaria de la Implementación del Impuesto Verde en Chile	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1067194 https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26723/1/BCN_Implementacion_de_Impuesto_Verde_en_Chile.pdf
	[E43]	Título I de la Superintendencia del Medio Ambiente en su artículo 3 r) de Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459#ambiente0
	[E44]	Título IV del fondo de conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo de la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Promulgado el año 2008	https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1368741650LibroLey_y_Bosque_NativoReglamentos.pdf
	[E45]	Artículo 7° bis de la Ley 19.300, establece la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en dos niveles: uno facultativo, respecto de políticas y planes de carácter normativo y otro obligatorio que corresponde a instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.	https://mma.gob.cl/evaluacion-ambiental-estrategica/instrumentos-sometidos-a-eae/
	[E46]	Del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad: Artículo 71 Ley N° 20.417 que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459
	[E47]	Ministerio de Medio Ambiente en su sección "Marco Normativo" publica normas como Leyes, Decretos y Reglamentos que determinan las funciones, atribuciones y procedimientos del Ministerio del Medio Ambiente y sus funcionarios.	http://www.mma.gob.cl/transparencia/mma/doc/DFL4_plantaMMA_SEA.pdf

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
	[E48]	Del Comité de Ministros: Artículo 20 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667
C	[E49]	Datos Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) Open Data sobre la cantidad total de residuos generados a nivel de establecimiento municipales año 2014.	https://datosretc.mma.gob.cl/dataset/residuos/resource/d7d4720e-2c8f-4db1-aa4c-0665843ca790
	[E50]	Documento: Primer Reporte del Estado del Medio Ambiente Publicado por el Ministerio del Medio Ambiente (2013).	https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/08/M2500MIN2013.pdf
	[E51]	Informe cuenta pública del 2014 que contiene la presentación realizada por la autoridad en la actividad, el documento de respuestas de las autoridades a los planteamientos ciudadanos y cuentas públicas de las Secretarías Regionales Ministeriales.	https://cuentaspublicas.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/02/Informe-Cuenta-Publica.pdf https://cuentaspublicas.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/02/Respuesta-Cuenta-Publica-2014-16-06-2015-FINAL.pdf
	[E52]	Documento consolidado de las observaciones formuladas y las respuestas del proceso de consulta pública del plan de adaptación al cambio climático del sector silvoagropecuario.	https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/09/ConsolidadoRespuestasCC_Silvoagropecuario.pdf
	[E53]	Documento: Protocolo de acuerdo Proyecto de ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente y Superintendencia de Medio Ambiente (Boletín N° 5947-12).	file:///C:/Users/Camila%20Carrasco/Downloads/protocolo%20de%20acuerdo%20proyecto%20de%20ley%20que%20crea%20el%20ministerio%20y%20la%20superintendencia%20del%20medio%20ambiente%20(8).pdf
	[E54]	Primer informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales que pasa a comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural en primer Trámite Constitucional de la Cámara de Diputados de Chile (1 de abril 2009).	https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=5947-12
	[E55]	Acta Décima Sesión del Consejo de la Sociedad Civil. Sesión Ordinaria celebrada el día 30 de mayo 2014.	https://transparencia.sma.gob.cl/doc/resoluciones/ACTA/ACTA30-05-2014.PDF
	[E56]	Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6, no. 1 letra a) y no. 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del	https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/reglamento-que-regula-procedimiento-consulta-indigena-virtud-articulo-6-no-1-letra-no-2

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
		Trabajo (Decreto Supremo No. 66 de 2014).	
	[E57]	Informe de resolución de selección y adjudicación proyectos de protección ambiental 2018 "Concurso de Gestión Ambiental Local". Resolución Exenta n°1415 del 13 de diciembre 2017	http://www.fpa.mma.gob.cl/anexos/anexos_gal_2018/RE1415_Selecciona_GAL2018.pdf
	[E58]	Reportes Financieros y Presupuestarios: "Balance presupuesto de Caja de Codelco". Se publica desde el año 2014 por la Contraloría General de la República	https://www.contraloria.cl/web/cgr/corporacion-nacional-del-cobre-de-chile-codelco
	[E59]	Resolución exenta N° 0446 selecciona y adjudica proyectos del concurso de Fondos para el Reciclaje- 11 de junio 2018	http://fpr.mma.gob.cl/doc/Resolucion_446_%20Adjudica_recursos_del_Fondo_para_el_Reciclaje.pdf
	[E60]	Levantamiento de datos a partir de la información otorgada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) entre los años 1999 y 2019.	http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html
	[E61]	Ordenanza N° 160543. MAT: Pronunciamiento en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Santiago, 25 de Abril de 2016 e informe del proceso de participación ciudadana.	https://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=97/67/dcaecd17e1510ef99e4022c0e38c0726bfaf
	[E62]	Acta de acuerdo metodológico del proceso de consulta a pueblos indígenas con Asociación Indígena Aymara Naciente Collahuasi, en el marco de la evaluación ambiental del estudio de impacto ambiental "Proyecto Minero Quebrada Blanca Fase 2". Región de Tarapacá, Provincia de Iquique, Comuna de Iquique, Iquique. 13 de noviembre del 2017 y Acta protocolo de acuerdo consulta indígena con comunidad Quechua de Huatacondo el 21 de junio 2018.	https://mma.gob.cl/participacion-ciudadana/consejo-consultivo-del-medio-ambiente/
	[E63]	Informe Gestión Ambiental Local de la Municipalidad de la comuna de Colina año 2013; Documentos jornadas de capacitación en Huasco año 2019	https://www.colina.cl/wp-content/uploads/2016/11/INFORME-FINAL-GAL-2013.pdf

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
	[E64]	Certificación Ambiental a la I. Municipalidad de Vilcún y publicidad sobre quiénes son sus miembros, las funciones y objetivos del Comité Ambiental Comunal de la comuna de Vilcún	https://www.vilcun.cl/medioambiente/2018/06/14/comuna-de-vilcun-recibio-certificacion-de-excelencia-en-sistema-de-certificacion-ambiental-municipal-scam/ https://www.vilcun.cl/web/comite-ambiental-comunal-cac/
O	[E65]	Cuaderno de Trabajo n° 10/ Septiembre 2018 "El Derecho de Acceso a la Información Pública como Derecho Llave para el Acceso a otros derechos fundamentales: Experiencias levantadas a partir de reclamos ante el Consejo para la Transparencia"	https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2019/01/dercho-llave_actualizado-2018.pdf
	[E66]	Datos de Operación Portal de Transparencia años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y estadísticas y análisis del Portal de la Transparencia	https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta/-/ta/CT001/OA/OANT
	[E67]	Datos estadísticos y análisis realizados por el Consejo Para la Transparencia de las solicitudes de acceso a la información que se realizan en el Portal de Transparencia, datos de las Fiscalizaciones realizadas por el Consejo para la Transparencia, casos presentados ante el CPLT (amparos / reclamos), y también cifras respecto a la judicialización de los casos.	https://www.consejotransparencia.cl/inicio_old/estadisticas-y-analisis/
	[E68]	Datos del sistema de estadísticas del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental.	https://snifa.sma.gob.cl/Estadisticas/Resultado/4
	[E69]	Cuenta Pública de los años 2014 y 2019 del Tribunal Ambiental de Santiago.	https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2013/08/Cuenta-Publica-2014_Tribunal-Ambiental-de-Santiago-1.pdf https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2020/02/Cuenta-Publica-2019_2ta.pdf
	[E70]	Informe cuenta pública 2014 del Tribunal Ambiental de Santiago.	https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2013/08/Cuenta-Publica-2014_Tribunal-Ambiental-de-Santiago-1.pdf

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
	[E71]	Sentencia definitiva proyecto Complejo Termoeléctrico Coronel, de Colbún S.A. publicada por el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, Fojas 17616. 15 de octubre de 2015.	https://3ta.cl/wp-content/uploads/Sentencia-D-11.pdf
	[E72]	Acta de Audiencia de Conciliación, fojas 3456 del Primer Tribunal Ambiental y Archivo de Prensa Radio Cooperativa. 13 de febrero 2020.	https://causas.1ta.cl/causes/51/expedient/3014/books/40/?attachmentId=5300 https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-atacama/barrick-gold-admite-que-pascua-lama-tal-como-esta-es-un-proyecto/2020-02-13/101310.html
	[E73]	Información proporcionada por el Sistema para la Gestión Financiera del Estado.	https://presupuestoabierto.gob.cl/instituciones/25?view=general
	[E74]	Ley de Presupuestos del Sector Público y documento publicado por Open Budget Survey del año 2019.	http://www.dipres.gob.cl/597/articles-187231_doc_pdf.pdf https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-chile-2019-en.pdf
	[E75]	Oficios trimestrales sobre información presupuestaria publicados por el Ministerio de Medio Ambiente dirigida a distintas comisiones del Congreso Nacional.	https://mma.gob.cl/informacion-presupuestaria/
	[E76]	Informe Gestión Financiera de la Contraloría General de la República año 2019	https://www.contraloria.cl/documents/451102/2747200/IGFE+2019.pdf/ba4d9e2f-b20c-f624-6dbc-ee183d6d60ee
	[E77]	Documentación del Servicio de Evaluación Ambiental sobre expediente de la evaluación de impacto ambiental del proyecto minera Dominga, minuta cronológica del caso minera Dominga desarrollado por la Fundación Terram y noticia sobre proyecto minera Dominga publicada en el "Radio Cooperativa".	https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2128565332 https://www.terram.cl/2018/03/minuta-cronologia-proyecto-minero-portuario-dominga/ https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/gabinete/ministros-de-hacienda-y-economia-renunciaron-tras-crisis-por-dominga/2017-08-31/114140.html
	[E78]	Entrevista a Flavia Liberona, Directora Ejecutiva Fundación Terram.	Entrevista virtual realizada por la autora el 16 de abril 2020 vía zoom

Entidades	Evidencia recolectada	Fuente	Vínculo
	[E79]	Causa Rol R-190-2018 Huichalaf Pradines Millaray y otro/Dirección ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental y Documento de reclamación al Ilustre Tribunal Ambiental de Huichalaf Pradines Millaray.	http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4
	[E80]	Cuenta Pública 2018 del Tribunal Ambiental de Santiago	https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2019/01/Cuenta-Publica-2018_Segundo-Tribunal-Ambiental_Santiago_vf.pdf

Fuente: Trabajo de campo de la tesis

Lista de referencias

- Al-Saidi, Mohammad. 2019. «Environmental Policy and Sustainable Development». En *Encyclopedia of Sustainability in Higher Education*, editado por Walter Leal Filho, 1-8. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-63951-2_434-1.
- Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Aninat, Cristóbal, y Felipe Del Solar. 2009. «Política de Probidad y transparencia para el Estado de Chile». *Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas* 1: 105-46.
- Arenas, Alberto. 2006. «Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2007». Finanzas Públicas. Santiago: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. http://www.dipres.gob.cl/598/articles-37442_doc_pdf.pdf.
- Bachelet, Michelle. 2005. «Programa de Gobierno Michelle Bachelet (2006-2010)». https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf.
- . 2006. *Instructivo presidencial sobre transparencia activa y publicidad de la información de la administración del Estado*. http://www.gobiernotransparente.gob.cl/asistente/oficios/Instructivo_Presidencial_008.pdf.
- . 2007. «En el estado de avance de la agenda Pro-transparencia y probidad». Discurso presentado en Prsentación Agenda Trasperencia, Santiago, enero 25.
- . 2008. «Mensaje presidencial N° 352-356 con el que inicia proyecto de ley 20.417 que crea el Ministerio, Servicio de Evaluación ambiental y la su perintendencia del Medio ambiente.» Presidencia de Chile. https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/4798/#h2_1_1.
- . 2010. *Oficio N° 8509 que modifica la Ley 19.300 en su artículo 4° a*). <https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095106/Oficio8509.pdf>.
- Bauhr, Monika, y Marcia Grimes. 2014. «Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability: Indignation or Resignation». *Governance* 27 (2): 291-320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.

- Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2013. *Process-tracing methods: foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- . 2016. *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . 2019. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Segunda Edición. Michigan: University of Michigan Press.
- Beach, Derek, y Ingo Rohlfing. 2018. «Integrating Cross-Case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate». *Sociological Methods & Research* 47 (1): 3-36. <https://doi.org/10.1177/0049124115613780>.
- Béland, Daniel. 2019. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. 1.^a ed. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108634700>.
- Belemmi, Victoria. 2020. Entrevista para Tesis de maestría de investigación en políticas públicas Flacso, sede EcuadorZoom.
- Bennett, Andrew. 2006. «Stirring the Frequentist Pot with a Dash of Bayes». *Political Analysis* 14 (3): 339-44.
- . 2010. «Process Tracing and Causal Inference». En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards.*, editado por Henry E. Brady y David Collier. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- . 2015. «Disciplining our conjectures». En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 276-98. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bimber, Bruce. 2003. *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*. Communication, Society and Politics. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615573>.
- Boettiger Philipps, Camila. 2010. «Nueva institucionalidad ambiental». *Revista Actualidad Jurídica*, n.º 22 (julio): 429-54.
- Bovens, Mark, Thomas Schillemans, y Robert E. Goodin. 2014. «Public Accountability». En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert E. Goodin, y Thomas Schillemans, 1-22. London: Oxford University Press.
- Bril-Mascarenhas, Tomas, Antoine Maillet, y Pierre-Louis Mayaux. 2017. «Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal». *Revista de ciencia política (Santiago)* 37 (3): 659-84.
- Calland, Richard, y Kristina Bentley. 2013. «The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information». *Development Policy Review*

31 (1): 69-87.

- Campos-Medina, Fernando. 2019. «Ecological Modernization from the Actor's Perspective: Spatio-Temporality in the Narratives about Socio-Ecological Conflicts in Chile». *Time & Society* 28 (3): 1239-71. <https://doi.org/10.1177/0961463X17752284>.
- Capano, Giliberto. 2009. «Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>.
- Carlitz, Ruth. 2013. «Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives». *Development Policy Review* 31 (S1): s49-67.
- Carrasco, Sebastián, y Antoine Maillet. 2019. «30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018)». En *Chile y el cambio climático: pensar globalmente, actuar localmente*, Fundación Friedrich Ebert, 1:66-92. Ciudad de México. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15672.pdf>.
- Carrasco-Hidalgo, Camila. 2019. «Estado, gobernanza y políticas públicas para enfrentar el cambio climático». En *Chile y el Cambio Climático: Pensar globalmente, actuar localmente.*, editado por Camila Carrasco-Hidalgo, Primera Edición, 1-24. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.
- Casas, Javier. 2013. «Mecanismo de revisión independiente: El Perú Informe de avance 2012-13». Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Peru-Final-2012-Web_0_0.pdf.
- Cepal. 2013. *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. Santiago: Naciones Unidas.
- Chile Transparente. 2007. «Memoria Anual Chile Transparente. Capítulo chileno de transparencia internacional». Memoria anual, Santiago. <https://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2012/09/Memoria-Anual-Chile-Transparente-2007.pdf>.
- . 2018. «Corrupción, integridad y transparencia camino a la agenda 2030. Reporte sombra sobre la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en las Américas». https://www.ods16.com/wp-content/uploads/2018/03/informe_ods_esp.compressed.pdf.
- Collier, David. 2011. «Understanding Porcess Tracing». *Political Science and Politics* 44 (4): 823-30. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales. 2009. «Informe de la Comisión de Medio

- Ambiente y Bienes Nacionales». Valparaíso: Senado de la República.
https://www.senado.cl/apps Senado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=5947-12.
- Congreso de la República del Perú. 2004. *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*. <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-marco-sistema-nacional-gestion-ambiental>.
- Consejo para la Recuperación Ambiental y Social de la comuna de Huasco. 2019. «Reglamento de organización y funcionamiento de consejo para la recuperación ambiental y social de la comuna de Huasco.» https://pras.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/11/Reglamento_CRAS_Huasco.pdf.
- Consejo para la transparencia. 2009. «Memoria Institucional del Consejo para la Transparencia». http://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2018/01/memoria_cplt_2009_web.pdf.
- . 2018. «El Derecho de Acceso a la Información Pública como Derecho Llave para el Acceso a otros derechos fundamentales Experiencias levantadas a partir de reclamos ante el Consejo para la Transparencia». https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2019/01/derecho-llave_actualizado-2018.pdf.
- . 2020. «Informes de Operación Portal de Transparencia años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.» Santiago: Consejo para la Transparencia.
<https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta/-/ta/CT001/OA/OANT>.
- Contraloría General de Antioquia. 2018. *Instructivo para el diligenciamiento de la Encuesta Ambiental para los municipios sujetos de Contraloría General de Antioquia*.
<http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Auditoriaintegral/Informes/Instructivo%20para%20el%20diligenciamiento%20para%20la%20encuesta%20ambiental%20en%20los%20municipios.pdf>.
- Contraloría General de la República. 2019a. «Estados financieros de la Corporación Nacional del Cobre de Chile». contraloria.cl. 2019.
<https://www.contraloria.cl/web/cgr/corporacion-nacional-del-cobre-de-chile-codelco>.
- . 2019b. «Informes de Gestión Financiera del Estado». Financiero. Santiago: Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.cl/web/cgr/igfe>.
- Cordero Vega, Luis. 2010. «Proyecto de Ley que rediseña la institucionalidad ambiental: Contenido y desafíos de implementación». Seminario presentado en La nueva institucionalidad ambiental y sus desafíos organizado por CEP Chile, Santiago, enero 7. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095106/LCordero_Inst-130

Ambiental.pdf.

Córdova, Marco. 2017. «El neoinstitucionalismo como paradigma científico.» *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 4 (1): 9.

<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>.

Coremans, Evelyn. 2019. «Opening up by Closing off: How Increased Transparency Triggers Informalisation in EU Decision-Making». *Journal of European Public Policy*, abril, 1-22. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1599043>.

Cumbre de la Unidad constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río. 2010. «Hoja de ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del principio 10 en América Latina y el Caribe». https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/4_HojadeRuta.pdf.

De la Maza, Cristobal, y Marcos Serrano. 2013. «Primer Reporte del Estado del Medio Ambiente». Reporte. Santiago: Ministerio del Medio Ambiente.

<https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/08/M2500MIN2013.pdf>.

Delgado, Luisa E., Francisco Zorondo-Rodríguez, Pamela Bachmann-Vargas, Carmiña Soto, Veronique S. Avila Foucat, Ricardo A. Gutierrez, Andrea Muñoz-Barriga, y Oscar E. Ferreiro. 2019. «A New Environmental Governance». En *Social-Ecological Systems of Latin America: Complexities and Challenges*, editado por Luisa E. Delgado y Víctor H. Marín, 117-35. Cham: Springer International Publishing.

https://doi.org/10.1007/978-3-030-28452-7_7.

Deloitte. 2019. «Estados financieros consolidados al 31 de diciembre de 2019 y 2018 de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) de Chile.» Informe del auditor independiente.

<https://www.contraloria.cl/documents/451102/3954800/CODELCO.pdf/b77af930-bf75-0a9d-2636-7653c452f4a8>.

Dirección de presupuestos. 2010. «Informe de la ley de presupuesto». Santiago.

<https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-2430-15199.html>.

———. 2018. «Ficha de definiciones estratégicas año 2019-2022».

http://www.dipres.gob.cl/597/articles-181898_doc_pdf.pdf.

———. 2020a. «Presupuesto Abierto». Presupuesto Abierto. 2020.

<https://presupuestoabierto.gob.cl/institutions>.

———. 2020b. «Presupuesto del Ministerio del Medio Ambiente (2000-2020)». 'financiero. Santiago: Ministerio del Medio Ambiente. <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>.

- . 2020c. «Sistema de Gestión Financiera del Estado 2020». Financiero. Santiago: Ministerio de Hacienda. <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-24630-25190.html>.
- Emmerich, Gustavo. 2004. «Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana». *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 2 (4): 67-90.
- Falleti, Tulia G. 2016. «Process tracing of extensive and intensive processes». *New Political Economy* 21 (5): 455-62. <https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1135550>.
- Ferreiro, Alejandro. 1999. «Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción». Presentado en 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), Durban, South Africa, octubre 10.
- Fischer, Frank. 2018. «Environmental Democracy: Participation, Deliberation and Citizenship». En *Environment and Society*, editado por Magnus Boström y Debra J. Davidson, 257-79. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-76415-3_12.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona; Quito: Anthropos; Flacso-Ecuador.
- . 2015b. «Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas». *Andina de Estudios Políticos* 5 (2): 80-98.
- . 2020a. «Process tracing for comparative policy analysis: a realist approach». En *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine. Handbooks of research methods and applications series. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- . 2020b. «The Contribution of Policy Design to Realist Evaluation». *Evaluation*, 135638902090249. <https://doi.org/10.1177/1356389020902496>.
- Fontaine, Guillaume, José Luis Fuentes, y Iván Narváez. 2019. «Policy Mixes against Oil Dependence: Resource Nationalism, Layering and Contradictions in Ecuador's Energy Transition». *Energy Research & Social Science* 47 (enero): 56-68. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.08.013>.
- Fontaine, Guillaume, y Adrián Gurza-Lavalle. 2019. «Presentación del dossier. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, n.º 65 (agosto): 7-28. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.4041>.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano, y Iván Narváez. 2020. *Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. London:

Palgrave-MacMillan.

- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez, y Bayron Paz. 2018. «Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case». *The Extractive Industries and Society* 5 (1): 190-200. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>.
- Fontaine, Guillaume, Esther Sánchez, Marco Córdova, y Susan Velasco. 2016. «The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies». *Colombia Internacional* 86 (enero): 17-50. <https://doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.01>.
- Fontaine, Guillaume, Geert van Vliet, y Richard Pasquis. 2007. *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Primera Edición. Quito, Ecuador. Paris, France: FLACSO; IDDRI; CIRAD.
- Fox, Jonathan. 2007. «The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability». *Development in Practice* 17 (4-5): 663-71. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- Fundación Terram. 2009. «Minuta: Reforma a la Institucionalidad Ambiental: El análisis y la reflexión necesaria». https://www.terram.cl/2009/12/reforma_a_la_institucionalidad_ambiental_el_analisis_y_la_reflexion_necesarios/.
- . 2018. «Minuta: Cronología Proyecto Minero-Portuario “Dominga”». <https://www.terram.cl/2018/03/minuta-cronologia-proyecto-minero-portuario-dominga/>.
- Fundación Terram, Oceana, 2009. Acción AG, Federación Nacional de Sindicatos de CONAF, Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile, y Consejo de Defensa de la Patagonia,. «Organizaciones Ciudadanas y Parlamentarios Rechazan Acelerada Tramitación de Proyecto de Reforma Ambiental». https://www.google.com/search?q=Organizaciones+Ciudadanas+y+Parlamentarios+Rechazan+Acelerada+Tramitaci%C3%B3n+de+Proyecto+de+Reforma+Ambiental&rlz=1C1SQJL_esCL787CL787&oq=Organizaciones+Ciudadanas+y+Parlamentarios+Rechazan+Acelerada+Tramitaci%C3%B3n+de+Proyecto+de+Reforma+Ambiental&aqs=chrome..69i57.556j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8.
- García Bernal, Nicolás. 2018. «Implementación del Impuesto Verde en Chile. Art. 8° ley N° 20.780». Asesoría Técnica Parlamentaria. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26723/1/BCN___I

mplementacion_de_Impuesto_Verde_en_Chile.pdf.

- George, Alexander L., y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. BCSIA studies in international security. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Godínez-Terrones, José De Jesús. 2019. «La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, n.º 65 (agosto): 93-113.
<https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3781>.
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. «Causes of Effects versus Effects of Causes». En *A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences*, 41-50. Princeton: Princeton University Press.
- González-Bustamante, Bastián, y Alejandro Olivares. 2017. «Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010).» *Colombia Internacional*, n.º 87: 81-108.
- Gupta, Aarti, y Michael Mason, eds. 2014. *Transparency in Global Environmental Governance: Critical Perspectives*. The MIT Press.
<https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262027410.001.0001>.
- . 2016. «Disclosing or Obscuring? The Politics of Transparency in Global Climate Governance». *Current Opinion in Environmental Sustainability* 18 (febrero): 82-90.
<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2015.11.004>.
- Hall, Peter A. 1993. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain». *Comparative Politics* 25 (3): 275.
<https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms». *Political Studies* 44 (5): 936-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Harrison, Teresa M., y Djoko Sigit Sayogo. 2014. «Transparency, Participation, and Accountability Practices in Open Government: A Comparative Study». *Government Information Quarterly* 31 (4): 513-25. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>.
- Heald, David. 2006. «Varieties of Transparency». En *The Tools of Government in the Digital Age*, editado por Christopher Hood, 25-43. New York: Palgrave Macmillan.
- Hernández, José. 2017. «Independent Reporting Mechanism (IRM) End-of Term Report 2015 – 2017». Reporte. Colombia: Open Government Partnership.
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Colombia_End-of-Term_Report_2015-2017.pdf.

- Herrera, Agustina, Paloma Moreno, y Reyna Escobedo. 2013. «El acceso a la información ambiental». *Cuestiones Constitucionales* 29: 219-43. [https://doi.org/10.1016/S1405-9193\(13\)71294-0](https://doi.org/10.1016/S1405-9193(13)71294-0).
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- Hood, Christopher, y Helen Margetts. 2006. *The Tools of Government in the Digital Age*. Editado por Christopher Hood. New York: Palgrave-MacMillan.
- Howlett, Michael. 2005. «What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles». En *Designing Government from instruments to governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill, y Michael Howlett, McGill-Queen's University Press., 31-49. Montreal.
- . 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. Primera Edición. New York: Routledge.
- . 2018. *Designing public policies: Principles and instruments*. Segunda Edición. New York: Routledge.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. «The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33-46. <https://doi.org/10.1080/13876980802648144>.
- I. Municipalidad de Colina. 2013. «Gestión Ambiental Local de Colina». Colina. <https://www.colina.cl/wp-content/uploads/2016/11/INFORME-FINAL-GAL-2013.pdf>.
- International Budget Partnership. 2017. «Open Budget Survey Chile». [https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019#:~:text=Reports-,Open%20Budget%20Survey%202019,formal%20oversight%20in%20117%20countries.&text=The%20Open%20Budget%20Survey%20\(OBS,over%20the%20past%20dozen%20years](https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019#:~:text=Reports-,Open%20Budget%20Survey%202019,formal%20oversight%20in%20117%20countries.&text=The%20Open%20Budget%20Survey%20(OBS,over%20the%20past%20dozen%20years).
- Isunza-Vera, Ernesto, y Adrián Gurza-Lavalle. 2010. «Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación». En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, editado por Ernesto Isunza-Vera y Adrián Gurza-Lavalle, 19-84. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.
- Jackson, Patrick T. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of*

- Science and its implications for the study of world politics*. Segunda Edición. London: Routledge.
- Kollmann, Andrea, y Friedrich Schneider. 2010. «Why Does Environmental Policy in Representative Democracies Tend to Be Inadequate? A Preliminary Public Choice Analysis». *Sustainability* 2 (12): 3710-34. <https://doi.org/10.3390/su2123710>.
- Kolstad, Ivar, y Arne Wiig. 2009. «Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?» *World Development* 37 (3): 521-32. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.07.002>.
- Kooiman, Jan. 2005. «Gobernar en gobernanza». En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustín Cerrillo, 57-81. Madrid: INAP.
- Liberona, Flavia. 2020. Entrevista para Tesis de maestría de investigación en políticas públicas Flacso, sede EcuadorSkype.
- Linder, Stephen H., y B. Guy Peters. 1984. «From Social Theory to Policy Design». *Journal of Public Policy* 4 (3): 237-59. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000221X>.
- López, Liz, y Guillaume Fontaine. 2019. «How Transparency Improves Public Accountability: The Extractive Industries Transparency Initiative in Mexico». *The Extractive Industries and Society* 6 (4): 1156-67. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.09.008>.
- Lowndes, Vivien, y Mark Roberts. 2013. *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Luna Pla, Issa. 2008. «Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México». En *Transparencia y Probidad Pública: Estudios de Caso en América Latina*. Vol. 1. Santiago: Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122741/Transparencia-y-Probidad-Publica.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Madariaga, Aldo. 2019. «From ‘Green Laggard’ to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile». *Bulletin of Latin American Research* 38 (4): 453-70. <https://doi.org/10.1111/blar.12841>.
- Mahoney, James. 2012. «The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences». *Sociological Methods & Research* 41 (4): 570-97. <https://doi.org/10.1177/0049124112437709>.
- Mainwaring, Scott. 2003. «Introduction: Democratic Accountability in Latin». En *Democratic accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, 3-33. New York: Oxford University Press.

- March, James G., y Johan P. Olsen. 1983. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life». *American Political Science Review* 78 (3): 734-49.
<https://doi.org/10.2307/1961840>.
- . 2006. «The logic of appropriateness». En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Robert E. Goodin, Michael Moran, y Martin Rein, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- Medina, Camila. 2014. «Comisión investigadora respalda a Pascua Lama pese a incumplimientos de normativa medioambiental». *Radio Universidad de Chile*, 12 de febrero de 2014. <https://radio.uchile.cl/2014/02/12/comision-investigadora-respalda-proyecto-pascua-lama-pese-a-incumplimientos-de-normativa-medioambiental/>.
- Meijer, Albert. 2014. «Transparency». En *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert E. Goodin, y Thomas Schillemans, 1-22. London: Oxford University Press.
- Michener, Gregory. 2019. «Gauging the Impact of Transparency Policies». *Public Administration Review* 79 (1): 136-39. <https://doi.org/10.1111/puar.13011>.
- Minaverry, Clara. 2015. «El avance de la implementación de los tribunales ambientales en América Latina». *Revista Gestión y Ambiente* 18 (2): 95-108.
- Ministerio de Agricultura. 2009. *Ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal y reglamentos*. https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1368741650LibroLey_Bosque_NativoReglamentos.pdf.
- Ministerio de Desarrollo Social, y Subsecretaría de Servicios Sociales. 2013. *Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6, no. 1 letra a) y no. 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Decreto Supremo No. 66 de 2014)*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>.
- Ministerio de Hacienda. 2014. *Reforma Tributaria que modifica el Sistema de Tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1067194>.
- . 2020. «Informe de Ejecución Trimestral Período 2020 del Ministerio del Medio Ambiente». Financiero. Santiago: Gobierno de Chile.
https://www.dipres.gob.cl/597/articles-202643_doc_pdf.pdf.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2012a. *Crea los tribunales ambientales*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041361>.
- . 2012b. *Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053563&idVersion=2013-12-24>.

- . 2014. «Respuesta de la Autoridad a los Planteamientos Ciudadanos Cuenta Pública 2014 del Ministerio del Medio Ambiente». Cuenta pública. Coyhaique: Ministerio del Medio Ambiente. <https://cuentaspublicas.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/02/Respuesta-Cuenta-Publica-2014-16-06-2015-FINAL.pdf>.
- Ministerio de Medio Ambiente, y Consejo para la Recuperación Ambiental y Social de Huasco (CRAS). 2017. «Huasco. Programa para la recuperación ambiental y social.» <https://pras.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/11/PRAS-Huasco.pdf>.
- Ministerio de Medio Ambiente, y Ministerio de Agricultura. 2012. «Proceso de consulta pública del plan de adaptación al cambio climático del sector silvoagropecuario. Cuadro consolidado de observaciones formuladas a través de la plataforma web y sus respuestas». https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/09/ConsolidadoRespuestasCC_Silvoagropecuario.pdf.
- Ministerio del Medio Ambiente. 2017. «Selecciona y adjudica proyectos del XXI Fondo de Protección Ambiental 2018: “Concurso Gestión Ambiental Local”.» http://www.fpa.mma.gob.cl/anexos/anexos_gal_2018/RE1415_Selecciona_GAL2018.pdf.
- . 2018. «Selecciona y Adjudica proyectos del concurso del Fondo para el Reciclaje». Santiago: Ministerio del Medio Ambiente. http://fpr.mma.gob.cl/doc/Resolucion_446_%20Adjudica_recursos_del_Fondo_para_el_Reciclaje.pdf.
- Ministerio del Medioambiente. 2012. *Decreto N°40*.
- . 2015. *Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1083574>.
- Ministerio Do Meio Ambiente. 2016. «Estratégias e mecanismos de articulação do Sistema Nacional Do meio Ambiente - Sisnama para a gestão descentralizada, democrática e eficiente». <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80296/MMA%20Sisnama%20Nota%20Tecnica%2010%202016.pdf>.
- Ministerio Secretaria General de Gobierno. 2011. *Sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la gestión pública*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&idParte=>.
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia. 1980. *Constitución Política de la República de Chile*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.
- . 1994. *Bases Generales del Medio Ambiente*.

- <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>.
- . 2008. *Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>.
- . 2010a. *Ley que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*.
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459>.
- . 2010b. *Fija planta de personal del Ministerio del medio ambiente y del Servicio de Evaluación Ambiental y regula las demás materias a que se refiere el artículo segundo transitorio de la ley N° 20.417*.
http://www.mma.gob.cl/transparencia/mma/doc/DFL4_plantaMMA_SEA.pdf.
- . 2010c. *DFL 3 que fija planta de personal de la superintendencia del Medio Ambiente y su régimen de remuneraciones*.
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1016986>.
- Mora, Rodrigo. 2020. Entrevista para Tesis de maestría de investigación en políticas públicas Flacso, sede Ecuador.
- Moya, Emilio. 2020. Entrevista para Tesis de maestría de investigación en políticas públicas Flacso, sede Ecuador.
- Municipalidad de Vilcún. 2019. «Comité Ambiental Comunal Municipalidad de Vilcún». vilcun.cl. 2019. <https://www.vilcun.cl/web/comite-ambiental-comunal-cac/>.
- Muñoz Wilson, Alex. 2008. «Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile». En *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*. Vol. 1. Santiago: Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile.
<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122741/Transparencia-y-Probidad-Publica.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Naciones Unidas. 1992. «Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo». <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.
- Narváez, Iván. 2011. «Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas». En *Estado del país. Informe cero Ecuador 1950-2010*, editado por Adrián Bonilla y Milton Luna Tamayo, 169-88. Quito: Flacso-Ecuador.
- Narváez, Iván, y M. Narváez. 2018. «Modernidades, injusticia climática y enfoque alternativo (Reflexiones sobre el entorno ambiental ecuatoriano)». *Novedades Jurídicas* 15 (144): 1-26.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. «Delegative Democracy». *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.

- . 2004. «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política». *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 11: 11-31.
- Olivares, Alberto. 2010. «El Nuevo Marco Institucional Ambiental en Chile». *Revista Catalana De Dret Ambiental* 1 (1): 1-23.
- Olsen, Johan P. 2007. «Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay». Working Papers 13. Oslo: Centre for European Studies.
- ONU Medio Ambiente. 2018. *Gobernanza Ambiental la Agenda 2030. Avances y buenas prácticas en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ciudad de Panamá.
<https://sinia.minam.gob.pe/documentos/gobernanza-ambiental-agenda-2030-avances-buenas-practicas-america>.
- Open Government Partnership. 2015. «Brasil - Primer plan de acción nacional - 2012-2013». <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/brazil-first-national-action-plan-2012-2013/>.
- Pefaur, Daniel, y Daniela Moreno. 2016. «Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica». *Enfoques XIV* (24): 41-66.
- Pelfini, Alejandro, y Rodrigo Mena. 2015. «Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile». *Perfiles Latinoamericanos* 25 (49): 251-76. <http://dx.doi.org/10.18504/pl2549-011-2017>.
- Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz. 2002. «Accountability Social, la otra cara del control». En *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 1-39. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa editorial.
- . 2013. *Strategies for Comparative Research in Political Science*. London: Palgrave-MacMillan.
- . 2018a. *Policy Problems and Policy Design*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.
- . 2018b. «The Challenge of Policy Coordination». *Policy Design and Practice* 1 (1): 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>.
- Pierre, Jon, y B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics, and the state*. Political analysis. New York: St. Martin's Press.
- Pierson, Paul, y Theda Skocpol. 2008. «El institucionalismo histórico en la Ciencia Política

- contemporánea». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.
- Powell, Walter W., y Paul J. DiMaggio. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Presidente de la República, Ministro A. Í de la Presidencia, Ministra de Economía, Industria y Comercio, y Ministro de Comunicación. 2017. *Decreto Transparencia y Acceso a la Información Pública de Costa Rica*.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84166&nValor3=108486&strTipM=TC#ddown.
- Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta. 2019. «Acta de Audiencia de Conciliación, fojas 3456 del Primer Tribunal Ambiental».
<https://causas.1ta.cl/causes/51/expedient/3014/books/40/?attachmentId=5300>.
- Radio Cooperativa. 2017a. «Bachelet entró al debate por Dominga: Es posible hacer crecer Chile con responsabilidad ambiental», 29 de agosto de 2017.
<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/medioambiente/contaminacion/bachelet-entro-al-debate-por-dominga-es-posible-hacer-crecer-chile-con/2017-08-29/151109.html>.
- . 2017b. «Ministros de Hacienda y Economía renunciaron tras crisis por Dominga», 31 de agosto de 2017.
<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/gabinete/ministros-de-hacienda-y-economia-renunciaron-tras-crisis-por-dominga/2017-08-31/114140.html>.
- . 2020. «Barrick Gold admite que Pascua Lama, tal como está, es un proyecto inviable», 13 de febrero de 2020. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-atacama/barrick-gold-admite-que-pascua-lama-tal-como-esta-es-un-proyecto/2020-02-13/101310.html>.
- Rehren, Alfredo. 2008. «La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación». *Dirección de Asuntos Públicos* 3 (18): 1-19.
- RETC Open Data. 2014. «Generador de residuos municipales 2014». Base de datos. Santiago: Ministerio del Medio Ambiente.
<https://datosretc.mma.gob.cl/dataset/residuos/resource/d7d4720e-2c8f-4db1-aa4c-0665843ca790>.
- Rihoux, Benoît. 2016. «Configurational comparative methods (QCA and fuzzy sets): complex causation in cross-case analysis». En *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*, editado por Hans Keman y Jaap J. Woldendorp, 383-

96. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rodríguez C., Jorge, Carla Tokman R., y Alejandra Vega C. 2006. «Política de balance estructural: Resultados y Desafíos tras seis años de aplicación en Chile». Estudios de Finanzas Públicas. Santiago: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-23028_doc_pdf.pdf.
- Rohlfing, Ingo, y Carsten Q. Schneider. 2016. «A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research»: *Sociological Methods & Research*. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0049124115626170>.
- Rungruangsakorn Leiva, Carlos. 2017. «Manual del Sistema de Certificación Ambiental Municipal». <https://educacion.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/MANUAL-SCAM-2017.pdf>.
- Schedler, Andreas. 1999. «Conceptualizing Accountability». En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, editado por Marc F. Plattner, Larry Diamond, y Andreas Schedler, 13-28. Boulder: Lynne Rienner.
- Schneider, Carsten Q., y Ingo Rohlfing. 2013. «Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research». *Sociological Methods & Research* 42 (4): 559-97. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>.
- Segundo Tribunal Ambiental de Santiago. 2018a. «Cuenta Pública Segundo Tribunal Ambiental de Santiago». Cuenta pública. Santiago. https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2019/01/Cuenta-Publica-2018_Segundo-Tribunal-Ambiental_Santiago_vf.pdf.
- . 2018b. «Sentencia: Tribunal Ambiental de Santiago ordenó a la Comisión de Evaluación de Antofagasta tramitar solicitud de invalidación de la RCA de Planta Recuperadora de Metales en Mejillones», 30 de abril de 2018. <https://www.tribunalambiental.cl/sentencia-r-99-2016-metales-mejillones/>.
- . 2018c. «Expediente Causa Rol R-190-2018 Huichalaf Pradines Millaray y otro/Dirección ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental». Santiago. <http://2ta.lexsoft.cl/2ta/search?proc=4>.
- Servicio de Evaluación Ambiental. 2016a. «Informe del proceso de participación ciudadana Estudio de Impacto Ambiental “Proyecto minero Arbiado”». Actividades. Ministerio del Medio Ambiente. https://seia.sea.gob.cl/archivos/2016/09/26/INFORME__PACEIAPROYECTO_MINERO_ARBIADO.pdf.
- . 2016b. «ORD. N° 160543. MAT: Pronunciamento en el Sistema de Evaluación de

- Impacto Ambiental e informe del proceso de participación ciudadana». <https://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=97/67/dcaecd17e1510ef99e4022c0e38c0726bfaf>.
- . 2017. «Ficha del Proyecto: Dominga. Antecedentes generales». Proyecto de desarrollo minero sobre 5000 tons/mens. Santiago: Ministerio del Medio Ambiente. https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2128565332.
- . 2018a. «Curso de APP “SEA Móvil”». Presentado en Curso de APP «SEA Móvil», Santiago, junio 8. https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2018/06/08/curso_sea_movil.pdf.
- . 2018b. «Acta protocolo de acuerdo consulta indígena con comunidad Quechua de Huatacondo el 21 de junio 2018.» https://seia.sea.gob.cl/archivos/2018/06/22/PAF_CIQH_220618.pdf.
- Steimo, Sven. 2008. «Historical institutionalism». En *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 118-38. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Superintendencia del Medio Ambiente. 2014. «Acta Décima de Sesión Consejo de la Sociedad Civil. Sesión Ordinaria». Acta pública. Ministerio del Medio Ambiente. <https://transparencia.sma.gob.cl/doc/resoluciones/ACTA/ACTA30-05-2014.PDF>.
- . 2017. «Bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales». <file:///C:/Users/Camila%20Carrasco/Downloads/Bases%20metodologicas%20para%20la%20determinacion%20de%20sanciones%20ambientales%202017-v2.0.pdf> <https://snifa.sma.gob.cl/Estadisticas/Resultado/4>.
- Tercer Tribunal Ambiental de Chile. 2020. «Tribunal Ambiental de Valdivia acoge reclamación contra la SMA por Termoeléctrica de Colbún en Coronel», 1 de abril de 2020. <https://3ta.cl/noticias/tribunal-ambiental-de-valdivia-acoge-reclamacion-contrala-sma-por-termoelectrica-de-colbun-en-coronel/>.
- Tribunal Ambiental de Santiago. 2014. «Cuenta Pública Tribunal Ambiental de Santiago». Santiago. https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2013/08/Cuenta-Publica-2014_Tribunal-Ambiental-de-Santiago-1.pdf.
- Tribunal Ambiental de Valdivia. 2014. «Sentencia definitiva del proyecto Complejo Termoeléctrico Coronel, de Colbún S.A.» file:///C:/Users/Camila%20Carrasco/Downloads/Sentencia_definitiva%20colbun.pdf.

- Uvalle, Ricardo. 2016. «Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 226: 199-220.
- Viera-Gallo, José Antonio. 2007. «Discusión en general del proyecto de ley que facilita el acceso a información de órganos públicos en la Cámara de Diputados.» Exposición presentado en Sesión 35. Legislatura 355 de la Cámara de Diputados, Valparaíso, junio 13.
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=5503&prmBL=5077-15>.
- Villalta, Ramón. 2014. «Mecanismos de revisión independiente: El Salvador Informe de avance 2012-13». El Salvador: Open Government Partnership.
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/ElSalv_Final_2012_0.pdf.
- «World Governance Indicators». 2018. Base de datos Online. 2018.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.
- World Resources Institute. 2015. «Base de datos Online Environmental Democracy Index». Base de datos. Washington, DC. <https://environmentaldemocracyindex.org/rank-countries#all>.
- Zabala-Peñañiel, Tania. 2020. «El proceso de institucionalización de la gratuidad en la educación superior. Diseño de la política en Argentina y Ecuador». Quito: Flacso, Ecuador.
- Zamora, Edgar. 2018. «Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis». *Revista de Sociología e Política* 26 (67): 21-37.