

# Transparencia y controles democráticos en la política forestal de Chile, 2006-2016

## *Transparency and democratic controls in forestry policy in Chile, 2006-2016*

Kiara Johanna Guerra Ayala

Egresada de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Correo electrónico: [gakiaraj20@gmail.com](mailto:gakiaraj20@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6564-892X>

*Recibido: 5-mayo-2021. Aceptado: 5-septiembre-2021. Publicado: 15-enero-2022.*

### Resumen

La adopción de la transparencia en la gestión de los asuntos públicos contribuye al aumento de la efectividad de los controles democráticos. El diseño y ejecución de la política sectorial en función de los objetivos de transparencia implantados y el empoderamiento de los actores no estatales involucrados es lo que permitiría ese aumento. Esta investigación analiza la implementación de las políticas forestales de Chile entre 2006 y 2016, mediante la reconstitución de procesos, un mecanismo causal que simula la capacidad de razonamiento en condiciones de incertidumbre (formalización bayesiana) y aumente la fiabilidad de las evidencias recogidas. Los resultados confirman que la transparencia aumenta los controles democráticos, aunque es necesario seguir en la exploración de la relación causal, así como en la calidad y el alcance de este tipo de controles democráticos. Este artículo espera contribuir a la reflexión de la transparencia en las políticas y la gestión pública de los recursos naturales renovables como los bosques, ríos, campos y criaderos.

**Palabras clave:** Chile, controles democráticos, formalización bayesiana, política forestal, reconstitución de procesos, transparencia.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 14, vol. 1, enero-junio 2022, pp. 135-154.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n14.2022.247](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.247)



## Abstract

The adoption of transparency in the management of public affairs contributes to increasing the effectiveness of democratic controls. The design and execution of policy-based transparency objectives and the empowerment of the non-state actors would allow this increase. This research analyses the implementation of Chile's forest policies between 2006 and 2016 through a causal mechanism that simulates reasoning capacity under conditions of uncertainty (Bayesian formalization) and increases the reliability of the collected evidence. The results confirm that transparency increases democratic controls, but it is still necessary to explore the causal relationship and the quality and scope of democratic controls. This article hopes to enhance the understanding of transparency in policies and public management of renewable natural resources such as forests, rivers, fields and hatcheries.

**Keywords:** Chile, democratic controls, Bayesian formalization, forestry policy, process tracing, transparency.

## 1. Introducción

Los bosques son recursos vitales que cumplen un rol fundamental en los flujos globales de carbono, del cual también actúan como sus sumideros, conservan la fertilidad de los suelos, contribuyen a proteger la calidad del agua, mantienen el equilibrio ecológico y preservan la mayor parte de la biodiversidad terrestre. Además, los bosques apoyan de forma directa los medios de vida de más de 1400 millones de personas en situación de pobreza en el mundo (Petkova, Larson y Pacheco, 2011, p. 3). La región de América Latina y el Caribe no es la excepción, pues alberga el 23 % del total de los bosques del mundo (Comisión Económica para América Latina [Cepal], 2021).

Además, en América Latina y el Caribe los bosques se han convertido en una fuente importante de ingresos para muchos países, por ejemplo, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), en 2019 Brasil exportó el 24 % de la pulpa de papel del mundo; seguido de Chile, con un 17 %, y Uruguay, con 4 %. Pero si bien, los bosques proveen de recursos importantes para las economías latinoamericanas, esto también conlleva desafíos relacionados con su conservación, uso sustentable y controlado, lo que requiere de una gestión eficiente y consciente que prevenga la deforestación y la tala ilegal.

En ese contexto, nacen desde los Estados políticas de conservación que buscan mitigar la deforestación, regular y controlar el mercado maderero, así como la silvicultura, fortalecer la trazabilidad forestal, entre otros. Dada la importancia y fragilidad de estos ecosistemas y alineados con una serie de convenios y programas internacionales para promover la conservación de los bosques, surge casi a la par la preocupación de distintos actores no estatales por fortalecer la gobernanza en el ámbito forestal. La buena gobernanza forestal es entendida por varias organizaciones internacionales como

El conjunto de normas, organizaciones y procesos formales e informales a través de los cuales los sectores público y privado articulan sus intereses, toman e implementan sus decisiones, es decir, que ésta se concreta a través de la forma en que los actores públicos y privados negocian, toman y ejecutan decisiones vinculantes sobre la gestión, uso y conservación de los recursos forestales (Transparencia forestal, s/f, página web).

Esta reflexión sobre la gobernanza forestal se enmarca en una discusión más amplia, relacionada con la transparencia y los controles democráticos, dos elementos clave para que la idea de gobernanza forestal funcione en la práctica. La transparencia de la información permite empoderar e involucrar a la sociedad civil y a otros actores no estatales en el proceso de gestión sustentable de los bosques para su conservación. Luego de la última ola de democratización con los regímenes de bienestar en América Latina en 2000, que han tenido algunas críticas, como la carencia de sistemas eficaces de pesos y contrapesos, las democracias liberales y representativas de la región se han ido transformado de manera institucional (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 24).

Los controles democráticos se refieren al derecho de exigir, pero también, de rendir cuentas a la sociedad o las autoridades pertinentes, lo que implica que cualquiera de los actores puede sancionar, si fuera el caso, a quien rinde cuentas (Schedler, 2009, pp. 10-11). Por tanto, el concepto de controles democráticos incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y acciones justificándolas en público de forma debida y, por otro, la capacidad de sancionar a funcionarios en caso que hayan violado sus mandatos públicos.

Por otro lado, la transparencia puede entenderse como “una acción deliberada de los [G]obiernos por hacer públicas sus decisiones, determinaciones, políticas públicas y programas de acción” (Black, 1997, p. 16), transformando así la “caja negra” de las políticas públicas (Easton, 1965) en una suerte de urna de cristal que permite ver qué, cómo y cuándo se toman las decisiones. Christopher Hood (2010) determina tres tipos de aproximaciones para comprender a fondo la relación entre la transparencia y los controles democráticos: la primera es denominada “gemelos siameses”, la segunda es conocida como la “pareja incómoda”, y por último, Hood plantea a la transparencia y los controles democráticos como “partes coincidentes”, es decir, son dos elementos separados el uno del otro pero capaces de coincidir y complementarse y dar lugar a una buena gobernanza (Hood, 2010, p. 990). Por tanto, al existir solo la transparencia, esta sería necesaria pero no lo suficiente para que exista una buena gobernanza. Este artículo parte del entendimiento de la relación entre transparencia y controles democráticos en función de la última aproximación de Hood.

La transparencia es en sí misma un elemento instrumental que puede entenderse como una condición necesaria para dar lugar a cualquier proceso de implementación de controles democráticos, por tanto, toda iniciativa de acceso o difusión de información y apertura del aparato estatal tiene el potencial de

incrementar los controles democráticos (Meijer, 2014). Es así que la transparencia moviliza el poder de la vergüenza pública, mientras que los controles democráticos movilizan el poder de la coacción.

En el marco de esta relación entre transparencia y controles democráticos dentro de la política forestal, esta investigación partió de la siguiente pregunta: ¿por qué la adopción de objetivos de transparencia en la política forestal genera un incremento de los controles democráticos sectoriales? La hipótesis es que se genera un incremento en los controles democráticos a partir de la adopción y aplicación de objetivos de transparencia en la política forestal debido a dos razones fundamentales: por la influencia de los objetivos de transparencia en el diseño de la política forestal, y por un efectivo empoderamiento de actores no estatales en el mismo. Ambas razones constituyen el argumento central de la presente investigación.

Este artículo explica la relación causal entre transparencia y controles democráticos en la política forestal. Para ejemplificar la existencia de esta relación causal se ha tomado por referente el caso chileno. Chile potenció desde 1970 el desarrollo productivo del sector forestal en el sur del país mediante incentivos económicos como bonificaciones y exenciones de impuestos. Esta parte del territorio es habitado desde tiempos ancestrales por las comunidades Mapuche, las cuales se han opuesto al avance de las empresas madereras. Además, su territorio se caracteriza por tener un clima agreste pero húmedo, lo que hace que los suelos sean aptos para la silvicultura. En las siguientes secciones se presenta el marco analítico, el enfoque teórico, la metodología, el método, la selección de caso, los resultados y las conclusiones para explicar cómo la relación causal entre transparencia y controles democráticos está presente en la política forestal de Chile entre 2006-2016.

### **1.1. Enfoque teórico, metodología y método**

Esta investigación parte de un enfoque neoinstitucionalista que permite comprender el proceso mediante el cual las instituciones se transforman y adaptan a los contextos cambiantes debido a las normas y valores que las rigen. Dicho enfoque evidencia cómo las instituciones influyen en el diseño de las políticas públicas ya que las primeras son, en gran medida, componentes explicativos de las políticas capaces de influir en la configuración de las condiciones en las que determinados instrumentos son seleccionados para poner en marcha una política (Peters, 2003).

El enfoque neoinstitucional defiende que las instituciones son actores capaces de hacer política y tomar decisiones, son autónomas y pueden moldear la historia e influir en el curso de los eventos (March y Olsen, 1984, p. 739). Es decir, las instituciones son estructuras capaces de crear patrones de interacción que tengan estabilidad a lo largo del tiempo y afectan el comportamiento de los individuos moldeando sus decisiones en función de ciertos valores (Peters, 2003), reglas, normas y símbolos que afectan el comportamiento de otros actores.

El marco analítico en el que se asienta esta investigación es el diseño de políticas. Para este marco analítico, el conjunto de instrumentos seleccionados para implementar una política es fundamental, ya que los instrumentos son los medios y dispositivos reales con los que cuentan los tomadores de decisión para hacer posible la ejecución de una política como respuesta a un problema público (Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p. 114). Las instituciones son un factor explicativo del diseño de una política, capaces de influir en la configuración de las condiciones en las que determinados instrumentos son seleccionados para poner en marcha una política (Peters, 2003).

Identificar a los instrumentos que se seleccionan para la implementación de una política permitirá rastrear los resultados, se convierten en empíricos observables de cada una de las entidades del mecanismo causal. Para identificar los distintos tipos de instrumentos, Christopher Hood elaboró la taxonomía denominada NATO, acrónimo de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, que son conceptos que responden a las distintas fuentes o recursos de un Gobierno. La nodalidad se refiere al uso de recursos informáticos; autoridad, a los mecanismos legales del régimen para regular y reprimir; tesoro, son herramientas relacionadas con la capacidad financiera del Gobierno de definir incentivos positivos o negativos, y; organización, instrumentos que ejemplifican la capacidad administrativa del régimen y su capacidad para dirigir acciones (Hood, 1987, p. 129; Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p. 122; Fontaine, Narváez y Paz, 2017).

Esta investigación también parte de una metodología realista que tiene dos premisas elementales: el dualismo mente-mundo, es decir, el planeta existe de forma independiente de quien lo observa o en este caso de quien lo investiga, y; el transfactualismo, que implica que el investigador puede conocer el mundo mediante fenómenos que no son, de modo necesario, observables de manera directa, pero que sirven para explicar la realidad social (Jackson, 2016).

Alineado a las premisas de la metodología realista esta investigación utiliza el método de reconstitución de procesos. Alinear este procedimiento con el realismo implica que la reconstitución de procesos es explicativa y transfactual (Fontaine, 2020, 276). Dicho método consiste en identificar el mecanismo causal entre el *explanans* (X) y el *explanandum* (Y),<sup>1</sup> lo que permite profundizar en un caso para estudiar la relación causal que existe entre X y Y. Además, este procedimiento ayuda a comprender cómo el *explanans* contribuye a generar un *explanandum* al desagregar todos los eventos entre la causa y el resultado, abriendo así la llamada caja negra de un problema público. Mediante la formulación de un mecanismo causal se generan inferencias sólidas sobre aquello que se ha planteado en la pregunta de investigación, por medio de este método el investigador puede acercarse al proceso causal que produce un resultado determinado.

Un mecanismo causal está conformado por entidades interconectadas que transmiten fuerzas causales desde la causa hacia el resultado. Cada entidad

1 Véase: Gerring, J. (2007). The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box. *British Journal of Political Science*, vol. 38. Cambridge University.

acciona de alguna manera la fuerza causal, lo que genera cambios o transmite la fuerza causal de una entidad a otra a lo largo de todo el mecanismo (Beach y Pedersen, 2013). Cada parte del mecanismo es insuficiente, pero necesaria para que el mecanismo causal funcione.

El mecanismo causal de esta investigación (tabla 1) está planteado de modo teórico en función del protocolo propuesto por Fontaine *et al.* (2018) para visibilizar cómo se conduce la fuerza causal a lo largo de todo el mecanismo desde el detonante (T) hasta el resultado (O), teniendo en cuenta que cada mecanismo causal es único, pues tuvo lugar en un contexto específico. Así, se elaboran predicciones sobre la evidencia que debería estar presente en cada entidad del mecanismo (Beach y Pedersen, 2013, p. 95; Bennett y Checkel, 2015, p. 30). Estas predicciones empíricas son formuladas para cada entidad en función de la taxonomía NATO y son pruebas que determinan la exclusividad y lo únicas que pueden ser las evidencias encontradas (Collier, 2011, p. 825). Las inferencias causales se construyen como una combinación afirmativa de la evidencia con base en las hipótesis planteadas. Todo lo anterior se resume en la tabla 1:

Tabla 1  
Mecanismo causal

Mecanismo teórico	Adopción de objetivos de transparencia (T)	Formulación de la política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de la política (O)
Operacionalización	El Gobierno adopta la transparencia como objetivo de política en el sector forestal	Cambios en la política forestal	Cambios en la coordinación intersectorial	Actores no estatales participan en la implementación de la política	Incrementan los controles democráticos en el área de política
Hipótesis	El Gobierno adopta objetivos de transparencia en el sector forestal	El Gobierno reforma la política forestal en función del objetivo de transparencia	El Gobierno adopta una nueva coordinación intersectorial en función de la política forestal reformada	El Gobierno fomenta la participación de actores no estatales en la implementación de la nueva política forestal	En el sector forestal incrementan los controles democráticos (horizontal y vertical no electoral)
Hipótesis alterna	El Gobierno no aplica objetivos de transparencia en el sector forestal	El Gobierno mantiene la política forestal	El Gobierno no modifica una nueva coordinación intersectorial	El Gobierno restringe la participación de actores no estatales en la implementación de la política forestal	En el sector forestal existe un déficit de los controles democráticos

Fuente: Fontaine y Narváez (2017); Fontaine, Narváez y Fuentes (2018). Elaboración: propia de la autora.

Se incorporó la formalización bayesiana para aumentar la confianza final en el mecanismo causal propuesto, con el fin de confirmar o invalidar el grado de confianza con respecto a las evidencias recogidas. La epistemología probabilística bayesiana consiste en evaluar la probabilidad de que una afirmación sea cierta o no: si la afirmación resulta cierta tras la recolección de evidencias que la sustentan el grado de confianza inicial sobre esa afirmación aumenta, y viceversa, de modo que las evidencias encontradas permiten “aumentar el grado de confianza para cada relación causal única, basada en información imperfecta” (Paz y Fontaine, 2018, p. 6).

Así, la formalización bayesiana permite evaluar las evidencias puntuales correspondientes con la hipótesis de una entidad del mecanismo causal, para confirmar o invalidar la hipótesis (Beach y Pedersen, 2013, p. 83). Es decir, hace posible comparar dos momentos de una evidencia, antes y después de encontrarla. Para ello, se partió de la premisa de que existe un 50 % de probabilidad inicial de que la hipótesis planteada se confirme con evidencia y un 50 % de probabilidad de que se invalide al no encontrar evidencia que respalde la hipótesis y que permita que se transmita la fuerza causal de una entidad a la siguiente.

## 2. Selección del caso de estudio

Para la selección de caso se utilizó el análisis cualitativo comparado, de tipo conjunto nítido, con el fin de visibilizar la homogeneidad causal (Fontaine, Medrano y Narváez, 2020). Para ello se elaboró una tabla de verdad en la que se enumeró el universo de casos,<sup>2</sup> para evaluar si el atributo que define al detonante (T) y al resultado (O) están presentes en los posibles casos a estudiar. Los atributos del detonante (T) son: acceso a la información; monitoreo, vigilancia y supervisión, difusión de información. Se tomó por referencia el puntaje del índice del derecho al acceso a la información elaborado por la organización sin fines de lucro Access Info Europe (AEI) y por el Centro para la Ley y la Democracia (CLD).<sup>3</sup> Mientras que el resultado (O) corresponde al incremento de los controles democráticos, cuyos atributos son el libre acceso a información actualizada y respeto al debido proceso mediante la independencia de órganos de control. Para operacionalizar estos atributos se tomó por referencia el índice de democracia ambiental desarrollado por Access Initiative (TAI) y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés),<sup>4</sup> en colaboración con socios de todo el mundo. La operacionalización (ver anexo 1) de estos indicadores, en función de los atributos del detonante y del resultado del mecanismo causal, se construye en una tabla de verdad con datos binarios para determinar qué países alcanzan el puntaje que cada índice considera como aceptable.

2 De acuerdo con la Cepal, la región de América Latina y el Caribe está conformada por un total de 31 países, por lo que se toma como universo de casos la lista completa de países proporcionada por esta organización.

3 Se puede acceder a la información de este indicador en el siguiente vínculo: <https://www.law-democracy.org/live/rtd-rating/>

4 Se puede acceder a la información de este indicador en el siguiente vínculo: <https://www.environmental-democracyindex.org>

La tipología de casos que se utiliza está basada en la membresía de estos a una categoría en función de los niveles de consistencia con los atributos tanto del detonante como del resultado. Así, en un caso típico están presentes ambos atributos, en uno desviante solo está presente el detonante, en un caso irrelevante de manera individual no están presentes los atributos del detonante ni del resultado, y por último, los casos inconsistentes no muestran la presencia de los atributos del detonante, pero sí del resultado tal como se puede observar en la tabla 2 (Fontaine, Narváez y Medrano, 2019).

Tabla 2  
Tipología de casos

	Incrementan los controles democráticos en el sector (O)		
	+	-	
El Gobierno adopta la transparencia como objetivo de política aplicable al sector forestal (T)	+	<b>Casos típicos:</b> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago.	<b>Casos irrelevantes:</b> República Dominicana, Ecuador y Honduras.
	-	<b>Casos desviantes:</b> Guatemala y Uruguay.	<b>Casos desviantes:</b> Guatemala y Uruguay. <b>Casos irrelevantes de manera individual:</b> Belice, Jamaica y Paraguay.

Fuente: Schneider y Rohlfling (2013). Elaboración: propia de la autora.

Como se observa en la tipología de casos dentro de aquellos típicos en los que están presentes los atributos tanto del detonante como del resultado, se encuentran un total de diez países, de los cuales, se escoge a Chile por ser un caso típico sólido con base en los indicadores utilizados.

### 3. Resultados

Las evidencias recogidas para cada una de las entidades siguieron la taxonomía NATO, las cuales debieron cumplir con un cierto grado de certeza y exclusividad para ser seleccionadas como válidas para esta investigación. Este tipo de prueba empírica se realizó con todas las evidencias y se conoce como prueba de aro, es la prueba más exigente pues la evidencia debe cumplir con la premisa de ser necesaria pero no suficiente para explicar el cambio en cada entidad (van Evera, 1997, p. 31). Se diseñaron pruebas empíricas para todas las entidades, como consta en la tabla 3. Aquellas evidencias que no cumplieron con esta premisa fueron descartadas por su bajo valor y aporte explicativo para corroborar la hipótesis planteada en el mecanismo causal para cada entidad.

Tabla 3  
Pruebas empíricas

Hipótesis para el detonante (T)	Instrumento	Evidencia empírica esperada
<b>El Gobierno busca aplicar objetivos de transparencia aplicables al sector forestal</b>	Nodalidad	Declaraciones explícitas de adopción de objetivos de transparencia aplicables al sector forestal
	Autoridad	Intenciones del Gobierno de incluir los objetivos de transparencia en el marco normativo
	Tesoro	Gobierno anuncia incorporación de transparencia en el modelo de desarrollo
	Organización	Intención del Gobierno de incluir la transparencia en la organización de la Administración pública
Hipótesis para la entidad A	Instrumento	Evidencia empírica esperada
<b>El Gobierno modifica la política forestal en función del objetivo de transparencia</b>	Nodalidad	Indicios de cambios en la planificación de la política
	Autoridad	Indicios de cambios en la normativa que regula el área de política
	Tesoro	Indicios de cambios en la gestión de recursos del sector
	Organización	Indicios de cambios administrativos en el sector forestal
Hipótesis para la entidad B	Instrumento	Evidencia empírica esperada
<b>El Gobierno refuerza una coordinación interinstitucional</b>	Nodalidad	Indicios de una planificación sectorial que propicia el emprendimiento
	Autoridad	Marco normativo favorece inversión y comercialización aplicable al sector
	Tesoro	Gobierno propicia inversión en el sector
	Organización	Administración pública descentralizada y coordinada que promueva la eficiencia
Hipótesis para la entidad C	Instrumento	Evidencia empírica esperada
<b>Gobierno favorece la participación de actores no estatales en la implementación de la política</b>	Nodalidad	Indicios de la inclusión de actores no estatales en la gestión del sector
	Autoridad	Normativa fomenta la participación de actores no estatales
	Tesoro	Iniciativas de responsabilidad social empresarial
	Organización	Mecanismos institucionales de participación de actores no estatales
Hipótesis para el resultado (O)	Instrumento	Evidencia empírica esperada
<b>En el sector forestal incrementan los controles democráticos horizontales, verticales no electorales</b>	Nodalidad	Libre acceso a información actualizada del sector
	Autoridad	Respeto al debido proceso en el sector
	Tesoro	Gestión transparente del presupuesto sectorial
	Organización	Autonomía de las entidades control

Fuente: elaboración propia (2019).

#### **4. Detonante: adopción de objetivos de transparencia aplicables al sector forestal**

La intención de incorporar objetivos de transparencia aplicables al sector forestal chileno se encontró en las declaraciones explícitas al respecto en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010, en la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010 y en la Cuenta Pública de Michelle Bachelet ante el Congreso en 2006. En todos estos documentos se habla de transparencia y controles democráticos como pilares para garantizar la democracia. También en la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010 (p. 14) se hace referencia al derecho acceso a la información, para ello se plantea la creación del Consejo para la Transparencia, con el fin de precautelar el derecho al acceso a la información, exigiendo mayor transparencia en todos los sectores de gobierno.

Por otro lado, se esperaba identificar intenciones del Gobierno de incluir los objetivos de transparencia en el marco normativo. Esto se hace evidente en el Instructivo Presidencial N.º 8 de 2006 sobre Buenas prácticas en probidad, transparencia y acceso a la información en la administración del Estado y en la Agenda de Transparencia, Probidad, Calidad de la Política y Modernización del Estado (2007). En estos documentos se hace referencia a la necesidad de contar con una iniciativa legal que permita garantizar la transparencia y el derecho al acceso a la información y mejorar los mecanismos de solicitud de información

Con respecto a los instrumentos de tesoro, se esperaba encontrar evidencia de que el Gobierno anuncie la incorporación de la transparencia en el modelo de desarrollo. Esto se hace presente en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010, en el que se hace referencia el compromiso de concertar para transparentar su gestión en todos los sectores, para ello se enuncia la importancia de contar con legislación sobre gobierno corporativo que incluya a las empresas públicas, con el fin de revelar su desempeño.

A nivel de los instrumentos de organización se esperaba identificar la intención del Gobierno de incluir la transparencia en la organización de la Administración pública, lo que se hace visible en una intervención del secretario general de la Presidencia, José Viera-Gallo, del 4 de noviembre de 2007, en la que habla sobre la intención del régimen de crear el Consejo para la Transparencia, a pesar de que la ley de acceso a la información aún no había sido aprobada para dicha fecha. También se puede ver esta intención en el Instructivo Presidencial N.º 8 de 2006 y en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010. En estos documentos se hace referencia a las funciones que tendría el Consejo para la Transparencia, también se plantea a la transparencia activa (publicación digital periódica de información de la Administración pública) y se menciona la creación de la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas con el fin de garantizar la eficacia y la transparencia del uso de los recursos públicos.

#### 4.1. Entidad A: la política forestal y los objetivos de transparencia

Una vez que se pudo evidenciar las intenciones explícitas del Gobierno chileno de incorporar objetivos de transparencia a toda la Administración pública que, por ende, son aplicables al sector forestal, se buscaron evidencias que respalden la presencia de modificaciones en la política forestal chilena en función de dichos objetivos de transparencia. En el Programa de Gobierno del expresidente Sebastián Piñera 2010-2014 se destaca uno de los ejes estratégicos para la modernización del Estado: el compromiso de avanzar en el cumplimiento de la legislación relativa a la transparencia, e incluso, se propone profundizar los mecanismos de control democrático en toda la Administración pública. Este mismo compromiso consta en la cuenta pública del Ministerio de Agricultura<sup>5</sup> de 2010, que entre los lineamientos estratégicos para el desarrollo del sector silvoagropecuario figura el eje de transparencia y acceso a mercados. En este documento oficial se define a la transparencia como uno de los pilares básicos para el desarrollo del sector.

En marzo de 2015, mediante Decreto N.º 8, el Ministerio de Agricultura crea el Consejo de Política Forestal para “diseñar y estructurar una política forestal para el Chile del futuro” (Corporación Nacional Financiera [Conaf] y Ministerio de Agricultura [Minagri], 2015, p. 9). Este organismo elaboró el documento titulado Política Forestal 2015-2035 de Chile, en el que se encuentran otros indicios de los cambios en la planificación del sector. Por ejemplo, de acuerdo con este documento, se espera incrementar la transparencia de los mercados internos e incorporar tecnologías apropiadas y modelos de gestión pertinentes para el sector.

Además, en la Ley sobre recuperación de bosque nativo y fomento forestal de 2008, el artículo 4 insta a la Conaf a mantener un catastro forestal público y permanente que permita conocer los tipos forestales existentes en cada región del país. En los artículos 5 y 9 se exige a toda acción presentar un plan de manejo que será aprobado por la Conaf. Estos documentos también son públicos y deberán estar disponibles en la página web de la corporación. Los artículos 37 y 38 habilitan la existencia de acreditadores forestales externos al Conaf, personas naturales o jurídicas; sin embargo, la Corporación deberá mantener un registro de todos los acreditadores forestales. Esta información es pública y, por ende, también debe constar en su página web. También en 2010 se modificó la Ley sobre bases generales del medioambiente, en cuyo artículo 4 se incluye que es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental.

A nivel de tesoro, la Programación Sectorial del Ministerio de Agricultura 2010-2014 plantea el aumento de los recursos destinados a sistemas de evaluación y monitoreo, ambos son indicios de cambios en la planificación de este sector en función de la transparencia. De igual manera se dan cambios en la gestión de los recursos al crear dos fondos concursables: uno para la conservación, recuperación y manejo sustentable del bosque nativo y otro enfocado a la investigación sobre bosque nativo.

5 Cabe destacar que en Chile el ministerio rector del sector forestal es el Ministerio de Agricultura, es decir, la Corporación Nacional Forestal (Conaf) se encuentra bajo la rectoría de esta cartera de Estado.

A nivel de organización en 2011 se creó el Consejo Asesor del ministro de Agricultura para convertir al país en una potencia forestal sustentable, este espacio estaría integrado por personas del sector público y privado. Este consejo, conformado de manera plural, reúne a personas de la sociedad civil con actores estatales y tiene entre sus funciones la de proporcionar información relevante sobre las condiciones del sector, proponer y opinar sobre las líneas de acción de la agenda forestal del Ministerio de Agricultura, entre otros.

#### 4.2. Entidad B: una nueva coordinación interinstitucional

Respecto a evidencias de una planificación sectorial que propicia el emprendimiento se encontró que el Ministerio de Agricultura considera que parte de su misión es contribuir a mejorar la competitividad, transparencia y acceso a mercados, investigación e innovación y sustentabilidad social, económica y ambiental del sector silvoagropecuario mediante la articulación, seguimiento y coordinación eficiente de las políticas, programas y proyectos que se ejecutan a nivel ministerial o por medio de convenios con otras instituciones (Conaf, 2014). En la Guía para la elaboración de la política forestal se resalta que otro reto radica en la necesidad de poner en marcha nuevas modalidades de interrelación entre los diferentes segmentos sectoriales para lograr un incremento y mejoramiento de la base de recursos forestales, la reducción de asimetrías de información, el incremento de la transparencia de los mercados internos, así como un mejor acceso a los mercados externos.

En el documento final de la Política Forestal 2015-2035 uno de los objetivos, enmarcado en el eje estratégico sobre productividad y crecimiento económico, busca promover los pequeños y medianos productores forestales e industriales para el incremento continuo de la calidad. Además, la Gerencia de Desarrollo y Fomento Forestal (GEDFF) tiene entre sus funciones la de promover el incremento a los niveles de acceso a los beneficios de la actividad forestal por parte de los pequeños y medianos propietarios forestales, para lo cual realizó un levantamiento de información para identificar fuentes de financiamiento para pequeños y medianos empresarios forestales. Este documento es de acceso público.

El marco normativo que favoreció la inversión y comercialización aplicable al sector forestal consta de la ley de zonas extremas (Ley N.º 20.655), publicada en 2013, cuyo objetivo es incentivar la inversión en dichas áreas. Esta ley autoriza el establecimiento de zonas francas en estas regiones aisladas en lo geográfico, zonas en las que se concentran las plantaciones forestales. Mediante el Decreto N.º 56 se aprobó la Estrategia de Fomento y Promoción de la Inversión Extranjera, esfuerzo planificado que busca atraer, retener y expandir los beneficios que la inversión extranjera directa puede generar en el país. La estrategia contempla los sectores a los que se dará prioridad, entre los cuales está la industria alimentaria, el sector energético (biomasa),<sup>6</sup> turismo y minería.

6 “Materia orgánica originada en un proceso biológico, espontáneo o provocado, utilizable como fuente de energía” (Real Academia de la Lengua Española), la energía generada a partir de la biomasa puede proceder de la madera, por ello el sector forestal en Chile se puede volver aún más llamativo para la inversión extranjera desde esta perspectiva energética.

A nivel de tesoro, el Gobierno propició la inversión aplicable al sector gracias a la Ley 20.488, que prorroga el Decreto Ley N.º 701 de 1974 e incrementa los incentivos para la forestación. Por ejemplo, el porcentaje de bonificación para pequeños propietarios forestales sería del 90 % de los costos de la forestación que efectúen en suelos de preferencia forestales o en suelos degradados de cualquier clase, mientras que la bonificación para los medianos propietarios forestales será del 75 %. Esta ley también contempla en su artículo 36 que la Conaf deberá llevar un registro público de operadores forestales que deberá publicarse en la página web de esta institución. También se propició la inversión mediante la creación en 2014 del Programa de Apoyo a la Inversión Productiva (IPRO), con el objetivo de apoyar las inversiones productivas y de servicios para favorecer la reactivación económica y el emprendimiento.

Respecto a la organización se debía identificar esfuerzos de descentralización y coordinación en la Administración pública que promueva la eficiencia. En este sentido, en 2010 se integró el Consejo de ministros para la Sustentabilidad, en el que participaban representantes de varias carteras de Estado, como los ministerios de Medio Ambiente, Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Energía, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería y Planificación, con el fin de proponer al presidente políticas para el manejo uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables. Todos estos cambios dan cuenta de la existencia de un reforzamiento de la coordinación interinstitucional e intersectorial con el ánimo de que el sector forestal chileno cobre mayor protagonismo y compromiso en la administración pública.

En 2014 se creó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización, conformada por un total de 33 miembros de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como alcaldes, consejeros y funcionarios de diversas instituciones públicas. Dicha comisión tiene el objetivo de presentar propuestas e iniciativas que fortalezcan y promuevan la descentralización en Chile. Por otro lado, la Conaf creó el Sistema de Información Territorial (SIT), que permite al público realizar consultas en línea sobre las actualizaciones del catastro de la vegetación, así como otras cubiertas cartográficas relacionadas con las acciones que la Conaf realiza sobre el territorio y para lo cual cuenta con un servidor de mapas web de acceso público.

#### **4.3. Entidad C: Gobierno favorece la participación de actores no estatales en la implementación de la política**

A nivel de autoridad se buscaron indicios de la inclusión de actores no estatales en la gestión del sector forestal. En 2014 se realizó el Primer Informe de Cuenta Pública Participativa, iniciativa anual que reúne a las autoridades sectoriales y representantes de comunidades, ONG, académicos y ciudadanía en general para rendir cuentas sobre la gestión de la Conaf, con el fin de incorporar de manera efectiva a la sociedad chilena en las decisiones en políticas públicas. También se habilitó un sitio web interactivo con un formulario para recoger la opinión

ciudadana: las preguntas deben responderse en un plazo de 45 días y publicadas en la web. La Conaf incorporó la consulta ciudadana, cuyo objetivo es conocer la opinión de la población sobre el quehacer de la corporación y dar respuesta a consultas y sugerencias. Este proceso es abierto y de acceso público.

Sobre la normativa que fomenta la participación de actores no estatales en el sector, se encuentra la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011), que establece que el Estado, en sus programas, planes y acciones, deberá contemplar el fomento de las asociaciones, garantizando la plena transparencia en los procedimientos de asignación de recursos. En 2014 se aprobó el instructivo presidencial N.º 007, con el fin de guiar la implementación de las disposiciones de la Ley 20.500. Este documento estipula que los órganos de la Administración pública deberán actualizar sus normas de participación ciudadana para ampliar los niveles de participación. Además, cada órgano del Estado deberá crear unidades de participación ciudadana. La Conaf aprobó, mediante la resolución N.º 104 en 2015, el nuevo texto de la norma general de participación ciudadana de la corporación, la misma. En tanto que la resolución N.º 292 del mismo año aprobó el Estatuto del Consejo de la Sociedad Civil de la Conaf.

A nivel de tesoro se esperaba encontrar iniciativas de responsabilidad social empresarial (RSE). La organización Acción Empresas está enfocada en el fomento de la RSE y la promoción de buenas prácticas sobre el tema. Desde 1999 forman parte de esta organización cuatro empresas vinculadas al sector forestal: Arauco, CMPC, Núcleo Nativo y Masisa. Estas empresas forestales presentan reportes que están disponibles en acceso público en línea. Otra iniciativa que trabaja en este sentido es el Pacto Global, cuyo objetivo consiste en apoyar a las empresas a realizar negocios de manera responsable, alineando sus estrategias y operaciones con los diez principios sobre derechos humanos, trabajo, medioambiente y anticorrupción. Dos empresas forestales chilenas forman parte del Pacto Global, estas son CMPC y Arauco.

En cuanto a organización, se esperaba encontrar mecanismos institucionales de participación de actores no estatales en el sector. En este sentido, se creó la unidad de participación ciudadana y transparencia y el Consejo de la Sociedad Civil de la Conaf junto con el Consejo de Política Forestal y Consejo Consultivo del Bosque Nativo, estos últimos conformados por representantes del sector público y privado. Es decir, los actores no estatales son tomados en cuenta e incorporados en la implementación de la política forestal, esto visibiliza la presencia de la fuerza causal en esta entidad.

#### **4.4. Entidad O: en el sector forestal incrementan los controles democráticos horizontales, verticales no electorales**

A nivel de nodalidad se esperaba encontrar evidencias de libre acceso a información actualizada del sector forestal. La sección de transparencia activa de la Conaf contiene información de acceso público relativa a marco normativo, compras y adquisiciones, trámites del organismo, derecho de acceso a la información

pública, participación ciudadana, transferencias, actos y resoluciones, información presupuestaria, subsidios y beneficios, costos directos de reproducción, declaración de intereses y de patrimonio, dotación de personal, auditorías al ejercicio presupuestario y estructura orgánica de la institución. El Consejo para la Transparencia suele realizar revisiones anuales a la sección de transparencia activa de las instituciones del Estado, con el fin de corroborar que contiene la información que exige la ley. También existe la guía metodológica del Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC) de 2010. El SIAC “coordina todos los espacios de atención en los servicios públicos mediante una gestión con una metodología moderna, procedimientos de derivación expeditos, sistemas de registro, plan de difusión y sistematización de la información para retroalimentar al Servicio” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, p. 9).

En cuanto a los instrumentos de autoridad, se esperaba evidenciar el respeto al debido proceso en el sector forestal. Existe un registro de respuestas de solicitudes de acceso a la información pública realizadas a la Conaf. Se excluyen de este listado las solicitudes que han sido solicitadas y respondidas de manera exclusiva en atención directa y personal al peticionario, por ejemplo, en el momento en que lo solicitado sean datos sensibles y el solicitante es el titular de esos datos. De acuerdo con lo estipulado en la ley de transparencia, el Consejo para la Transparencia puede instruir sumarios y aplicar multas a la autoridad, jefatura o jefe superior del servicio requerido que no respondió o negó sin fundamento el derecho al acceso a la información. La multa por incurrir en este acto se encuentra en el rango del 20 % al 50 % de la remuneración mensual de quienes resulten responsables, la misma sanción aplica en los casos de incumplimiento injustificado de las normas sobre transparencia activa, en cuyo caso la sanción también puede recaer en otros funcionarios. Los responsables de estas infracciones serán determinados mediante un sumario elaborado por el Consejo para la Transparencia.

A nivel de tesoro se esperaba encontrar evidencias de la gestión transparente del presupuesto sectorial. En la página web de la Conaf se localizan las transferencias presupuestarias trimestrales que realiza a terceros, ya sea porque son beneficiarios de un fondo concursable o un convenio de cooperación interinstitucional. De igual manera, se tiene acceso a la información de gastos en publicidad local y nacional invertida para realizar difusión de campañas, programas y beneficios que otorga la Conaf. Como dato adicional, Chile se encuentra en el puesto 28 en el listado mundial de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés), con una calificación de 58/100 en transparencia (el promedio global fue de 45/100), 23/100 en participación del público en procesos presupuestarios, 67/100 en vigilancia del presupuesto por parte de la función legislativa y 100/100 por parte del auditor (OBS, 2015).

Por último, en cuanto a instrumentos de organización se esperaba encontrar pruebas de la autonomía de las entidades control. Cabe destacar que el Consejo para la Transparencia es un órgano autónomo de derecho público cuya principal labor es velar por el buen cumplimiento de la ley de transparencia. Para ello tiene

un registro público del número de casos que se han presentado ya sea por petición de amparo o reclamo. Entre 2009 y 2016 se presentaron 61 casos relacionados con la Conaf. Los motivos son muy variados. En 2016, por ejemplo, se presentaron ocho casos de amparo, de los cuales la mitad corresponden a la ausencia de respuesta por parte de la Conaf en el plazo establecido, que es de hasta 30 días hábiles. En otro caso se recibió información que no se solicitó y en otro se recibió la negativa por parte de Conaf debido a que era una solicitud sobre información sensible.

El Consejo, encargado de verificar el cumplimiento de la ley de transparencia, desarrolló un mecanismo de fiscalización que asigna un puntaje al desempeño de cada institución, teniendo en cuenta varios elementos, entre ellos: existencia y operatividad de los vínculos a todas las materias exigidas por la ley de transparencia, actualización de la información dentro de los diez primeros días hábiles del mes, entre otros. En 2016 el puntaje de la Conaf en la fiscalización del derecho al acceso a la información fue de 97,97/100. Como se evidencia, la fuerza causal está presente en todas las entidades. Si bien, es más débil en unas entidades y más fuerte en otras, la hipótesis se cumple al visibilizar que el diseño de la política es fundamental para consolidar la relación causal entre (T) y (O), es decir, la transparencia sí puede incrementar los controles democráticos en el área de política, en este caso, en la política forestal de Chile entre 2006-2016.

## 5. Conclusiones

Esta investigación arroja luz sobre la relación causal entre la transparencia y los controles democráticos en la política forestal en Chile entre 2006-2016. Debido a la reconstitución de procesos se pudo hacer visible el proceso mediante el cual en el lapso de diez años la adopción de objetivos de transparencia (T) permitió incrementar en cierto grado los controles democráticos (O) en el sector forestal, por tanto, en el fondo del mecanismo causal propuesto se evidencia un cambio. De acuerdo con la tipología de Peter Hall (1993), existen cambios de primer, de segundo y tercer orden. En este caso se evidencian cambios de primer orden, es decir, ajustes sutiles y calibraciones menores a los instrumentos de política, los mismos que se recogen y catalogan según su naturaleza para demostrar el camino que recorre la fuerza causal desde (T) hasta (O).

De forma adicional, esta investigación logró dilucidar el panorama y abrir, hasta cierto punto, la caja negra en la política forestal chilena sobre la adopción de objetivos de transparencia y su verdadera incidencia después de diez años en el aumento de los controles democráticos en el sector. Los resultados de esta investigación son consistentes con los indicadores internacionales sobre percepción de la corrupción, los cuales ubican a Chile entre los países de la región con bajas percepciones de corrupción.

Por otro lado, la adopción de objetivos de transparencia en muchos países es una política pública en sí misma; sin embargo, permea a otras políticas sectoriales. El Estado chileno decidió apostar durante años por un fortalecimiento

de la transparencia para toda la Administración pública, lo cual incluyó al sector forestal. No obstante, al aplicarla solo en el sector forestal, por ejemplo, sería deseable que dichos principios de transparencia se adapten a las dinámicas del sector, generando mecanismos, herramientas y criterios de transparencia específicos para el manejo y la gestión de los bosques.

Pese a la información que esta investigación presenta, es claro que aún es necesario explorar con más profundidad la señalada relación causal. Incluso, es pertinente analizar la calidad y el alcance tanto de la transparencia como de los distintos tipos de controles democráticos. Además, esta investigación espera generar una reflexión sobre la importancia de estudiar la transparencia y los controles democráticos en las industrias extractivas de recursos naturales renovables y no solo desde las industrias extractivas de recursos naturales no renovables. Los bosques, los campos, los ríos y los criaderos representan recursos naturales que tienen la capacidad de renovarse y volverse sostenibles en el tiempo; sin embargo, estos sectores, en su mayoría, están fuera de la agenda de investigación de los controles democráticos o de la transparencia, de modo que este estudio es solo el comienzo para otros de mayor alcance.

## 6. Referencias bibliográficas

- Bachelet, M. (2006). Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010. Santiago.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. University of Michigan.
- Bennett, A., & Checkel, J. (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Black, J. (1997). Transparency Policy Measures. *Oxford Dictionary of Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, D. (octubre de 2011). Understanding process tracing. *Political Science and Politics* 44(4): 823-830.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (agosto de 2021). *La pérdida de los bosques de América Latina y el Caribe 1990-2020: evidencia estadística*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47151-la-perdida-bosques-america-latina-caribe-1990-2020-evidencia-estadistica>
- Congreso Nacional de Chile (2013). *Ley Nro. 20.655 Establece incentivos especiales para las zonas extremas del país*.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Ley Nro. 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Ley Nro. 20.473 Modificación a la Ley No. 19.300 sobre bases generales del medio ambiente*. (2010).
- \_\_\_\_\_ (2010). *Ley Nro. 20.488 Prorroga vigencia del Decreto Ley No. 701, de 1974, y aumenta incentivos a la forestación*.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Ley Nro. 20.283 Ley sobre recuperación de bosque nativo y fomento forestal*.
- Corporación Nacional Forestal [Conaf] (20 de marzo de 2015). *Resolución Nro. 104*.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

- Fontaine G., Narváez, I., & Paz, B. (enero de 2017). Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case. *The Extractive Industries and Society* 5(1): 190-200.
- Fontaine, G., Narváez, I., & Fuentes, J. (enero de 2018). Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition. *Energy Research & Social Science* 47: 56-68.
- Fontaine, G., Medrano, C., & Narváez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Suiza: Palgrave Mcmillan.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts or Awkward Couple? *West European Politics* 33 (5): 989-1009.
- \_\_\_\_ (1987). *The tools of government*. Chatham: Chatam House.
- Howlett, M., Ramesh, M., y Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, P. (2016). *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. London: Routledge.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- Meijer, A. (2014). Transparency. En M. Bovens, R. Goodin & T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministerio de Agricultura [Minagri] (2015). Decreto Nro. 8 sobre la creación del Consejo de Política Forestal.
- \_\_\_\_ (2015). Política Forestal 2015-2035 de Chile.
- \_\_\_\_ (2015). Guía para la elaboración de la política forestal chilena.
- \_\_\_\_ (2010). Cuenta Pública 2010.
- \_\_\_\_ (2010). Programación Sectorial del Ministerio de Agricultura 2010-2014.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo [MEFT] (2017). Decreto Nro. 56 Aprueba estrategia de fomento y promoción de la inversión extranjera.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno [MSGG] (2008). Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010.
- \_\_\_\_ (2007). Agenda de Transparencia, Probidad, Calidad de la Política y Modernización del Estado.
- Open Budget Survey [OBS] (2015). *Transparency, Public Participation, and the Strength of Oversight Institutions*. Recuperado de Open Budget Survey.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (29 de diciembre de 2020). *Estadísticas de productos forestales*. Recuperado de <https://www.fao.org/forestry/statistics/80938@180724/es/>
- Paz, B., & Fontaine, G. (2018). A causal mechanism of policy innovation: The reform of Colombia's oil-rents management system. *Revista de Estudios Sociales*, (63), 2-19. <https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.01>

- Petkova, E., Larson, A., y Pacheco, P. (2011). *Gobernanza forestal y REDD: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*. Bogor Barat: Center for International Forestry Research (Cifor).
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires: Temas.
- Piñera, S. (2010). Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2010-2014.
- Presidencia de la República de Chile [PRC] (2006). Instructivo Presidencial Nro. 8 sobre Buenas prácticas en probidad, transparencia y acceso a la información en la administración del Estado.
- Schedler, A. (2009). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: IFAI, Cuadernillo 3.
- Schneider, C., & Rohlfing, I. (2013). Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research. *Sociological Methods & Research* 42(4): 559-597.
- Transparencia forestal (s/f). La transparencia y el derecho a la información. Recuperado de <http://www.transparenciaforestal.info/background/forest-transparency/32/la-transparencia-y-el-derecho-a-la-informacion/>
- van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.

## Anexo 1

### Operacionalización del detonante y el resultado para la selección de caso<sup>7</sup>

Países de América Latina y el Caribe		Detonante	Resultado
		Puntaje del índice global del derecho a la información (RTI) 2016	Puntaje del índice de democracia ambiental (EDI) 2015
1	Antigua y Barbuda	113	No hay registro
2	Argentina	91	1,63
3	Belice	83	0,82
4	Bolivia	No hay registro	1,19
5	Brasil	108	1,80
6	Chile	93	1,67
7	Colombia	102	1,99
8	Costa Rica	No hay registro	1,52
9	Cuba	No hay registro	No hay registro
10	Dominica	No hay registro	No hay registro

<sup>7</sup> Varios países fueron excluidos a lo largo de la selección de caso, pues los índices utilizados para realizar este proceso no contaban con un registro de datos para ciertos lugares en los años requeridos. Estos países son: Antigua y Barbuda, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela.

11	República Dominicana	59	1,74
12	Ecuador	73	1,90
13	El Salvador	122	1,80
14	Granada	No hay registro	No hay registro
15	Guatemala	94	1,28
16	Guyana	69	No hay registro
17	Haití	No hay registro	0,51
18	Honduras	83	1,29
19	Jamaica	88	1,11
20	México	136	1,75
21	Nicaragua	111	1,60
22	Panamá	100	2,02
23	Paraguay	61	1,06
24	Perú	93	1,87
25	Saint Kitts y Nevis	No hay registro	No hay registro
26	Santa Lucía	no hay registro	0,73
27	San Vicente y las Granadinas	70	No hay registro
28	Surinam	No hay registro	No hay registro
29	Trinidad y Tobago	89	1,61
30	Uruguay	91	1,30
31	Venezuela	No hay registro	1,56

Fuente: elaboración propia de la autora.