





#### **PROYECTO**

# FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD

(DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: INTEGRIDAD PÚBLICA / GOBIERNO ABIERTO

LINEA DE ACCIÓN: LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

## PROPUESTA DE INDICADORES PARA MEDIR LOS RESULTADOS ASOCIADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1712

El documento contiene una propuesta de i) indicadores de resultado que permiten medir los avances en la implementación de la Ley 1712 de 2014 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como ii) de indicadores de percepción para entender el impacto que esta ley puede generar en la opinión de ciudadanía y servidores públicos. El documento contiene un repaso del estado de arte de iniciativas de medición en México y Chile, así como un modelo de indicadores con orientaciones para su implementación práctica.

**AUTOR:** Sustentia Innovación Social

**FECHA:** Febrero 2017





#### Cláusula ad cautelam, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.





#### Índice

1.	INTRODUCCIÓN	3				
1.1	. Asistencia Técnica	3				
1.2	. Contenido de este informe	3				
2.	JUSTIFICACIÓN DEL MODELO PROPUESTO	4				
2.1	. Ejemplos de iniciativas en la medición del impacto de la transparencia	4				
2.2	. Estado del arte en la medición del impacto de la transparencia	10				
2.3	. Premisas sobre la propuesta metodológica para Colombia	14				
3.	MODELO DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA PARA COLOMBIA	15				
3.1	. Indicadores de resultado	17				
3.2	. Indicadores de percepción	26				
4.	PROXIMOS PASOS Y RECOMENDACIONES	34				
Bibli	Bibliografía					







#### 1. INTRODUCCIÓN

El estudio realizado sobre la materia ha mostrado las dificultades y limitaciones que existen actualmente para contar con indicadores de impacto de leyes de transparencia sobre el ejercicio de otros derechos. Para dar respuesta a lo solicitado en los TdR de esta asistencia técnica se acordó con la Secretaría de Transparencia, aportar una justificación técnica del modelo de medición propuesto, exponiendo esta situación y planteando alternativas factibles.

A partir de esa decisión se ha trabajado en una propuesta basada en la profundización de indicadores de resultado que permitan medir la efectividad de la ley para el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como en indicadores de percepción para entender el impacto que esta ley puede estar teniendo sobre la opinión de ciudadanía y servidores públicos.

El presente documento corresponde al entregable 3 de la asistencia técnica. En él se recoge la justificación técnica del modelo propuesto de medición de la ley de Transparencia y el modelo de medición propuesto para Colombia.

#### 1.1. Asistencia Técnica

Sustentia es una consultora creada en 2004 con la misión de ayudar a los actores económicos y sociales en el camino del desarrollo sostenible y responsable, contribuir en la mejora del resultado social de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y trabajar en actividades que beneficien directamente a la sociedad. Dentro de su portafolio de actividades, Sustentia realiza consultorías y asistencia técnica para diferentes actores tanto del sector privado como público. Dentro de las áreas de experticia y conocimiento que domina Sustentia se destacan especialmente: empresa y derechos humanos, desarrollo, estrategia y gestión de ONG y transparencia y acceso a la información siendo este último tema especialmente relevante para el caso de Colombia.

La asistencia técnica asociada al proceso en curso, del cual hace parte el presente diagnóstico, se relaciona con el desarrollo de acciones que permitan la efectiva implementación de la Ley 1712 de2014 y sus decretos reglamentarios. La propuesta presentada por Sustentia encuentra su justificación en el hecho de que debido a que es un instrumento normativo reciente, se ha identificado la necesidad de brindar al Gobierno Nacional algunos insumos técnicos específicos que le permitan afrontar dos retos a corto plazo: 1) la formación y capacitación de los sujetos obligados y ciudadanos en el derecho de acceso a la información pública, y 2) el diseño de indicadores de impacto que permitan verificarla incidencia de la política pública de transparencia y acceso a la información pública a través de la Ley 1712 y su decreto reglamentario en el desarrollo de otros derechos y en la dinamización de diferentes políticas públicas.

En lo que respecta al primer reto, Sustentia diseñó una estrategia integral de capacitación y formación de los sujetos obligados y ciudadanos a nivel nacional y territorial en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (AIP). El presente documento aborda el segundo reto, el diseño de indicadores de impacto de la misma Ley.

#### 1.2. Contenido de este informe

El documento es parte integral del proceso de asistencia técnica desarrollado Sustentia y







corresponde entregable 3: Indicadores para medir el impacto de la Ley 1712.

El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera:

- 1. <u>Introducción</u>: explica en contexto del documento dentro de la asistencia técnica y el enfoque que se le ha dado a este trabajo.
- 2. <u>Justificación del modelo propuesto</u>: donde se hace un repaso del estado del arte en la medición de impacto de iniciativas de transparencia, se citan algunos intentos concretos de medición y sus resultados. Con las conclusiones extraídas de ese análisis se establecen las premisas sobre las que se diseña el modelo y se explica cuáles son sus características generales
- 3. <u>Modelo de medición de la transparencia para Colombia</u>: describe y justifica los distintos indicadores propuestos, aportando referencias de otros países y orientaciones para su puesta en práctica. Incluye indicadores de resultado (transparencia activa y reactiva) y de percepción (usuarios, ciudadanía y funcionarios).
- 4. Próximos pasos y recomendaciones:

#### 2. JUSTIFICACIÓN DEL MODELO PROPUESTO

Para el diseño del modelo de medición propuesto, se ha realizado un análisis del estado del arte sobre iniciativas de medición del impacto de la transparencia. A continuación se presenta un resumen de aquellos ejemplos más relevantes y sobre cuyas conclusiones y resultados se ha elaborado el modelo propuesto para Colombia.

#### 2.1. Ejemplos de iniciativas en la medición del impacto de la transparencia

#### Estudio sobre el impacto de la Ley de Acceso a la Información en Chile - CPLT (2016)

El CPLT ha realizado un estudio de investigación sobre la efectividad e impacto de la Ley de Acceso a Información Pública de Chile (2008) sobre algunas dimensiones de gestión en los Organismos de la Administración Central del Estado y todos los municipios del país.<sup>1</sup>

Se trata de un estudio exploratorio cuyo objetivo general es sentar los primeros cimientos para la investigación sobre la efectividad e impacto de la Ley de Acceso a Información Pública de Chile publicada en 2008 sobre algunas dimensiones de gestión en los Organismos de la Administración Central del Estado (OAC) y todos los municipios del país.

El estudio identifica los datos e indicadores existentes sobre implementación de la Ley de Acceso a Información Pública, así como datos de gestión pública que pudieran ser relevantes para medir el impacto de la ley en la gestión del Estado. Evalúa las características y utilidad de dichos datos y posteriormente explora posibles correlaciones e impactos de la mayor transparencia sobre gestión pública.

De este ejercicio busca derivar lecciones sobre el grado y efectividad de implementación de la ley, sus posibles impactos y factores contextuales que puedan afectar el éxito de la iniciativa. Así como lecciones sobre las características de datos que serían necesarios para avanzar en el estudio del impacto de la ley de transparencia y de la investigación futura necesaria para avanzar en dicha dirección.

El estudio se enfoca en dos aspectos de la gestión pública:

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cristóbal Aninat (2016) – Efectividad de las políticas de transparencia en Chile y su impacto en gestión pública.





- <u>Desempeño de gestión institucional</u>. En el caso de los OAC utiliza los indicadores de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres) para hacer seguimiento al desempeño de estos organismos. Para los municipios se utilizaron los indicadores que utiliza la Subsecretaría de Desarrollo Social del Ministerio del Interior (Subdere) para asignar recursos de incentivo a la gestión municipal.
- <u>Eficiencia presupuestaria</u>. Para las OAC se utiliza el grado de ejecución presupuestaria al tercer trimestre (Dipres); para los municipios utiliza ejecución presupuestaria al cuarto trimestre (Subdere).

Se trata de dos aspectos acotados de la gestión pública, por lo que el trabajo no pretende evaluar el impacto de las prácticas de transparencia sobre toda la gestión pública del Estado chileno, sino comenzar el proceso de evaluación de impacto enfocándose en solo dos variables de gestión, en base a indicadores preliminares, que como se recoge en el propio estudio, adolecen de los problemas comunes identificados por la literatura para este tipo de estudios.

El modelo estableció como variable dependiente a la gestión pública y como variables explicativas diferentes medidas de transparencia y variables de contexto.

Las características de los datos, sin embargo, no permitieron identificar relaciones significativas entre transparencia y gestión. Los datos de gestión pública a los que se pudo acceder no han sido desarrollados para la comparación entre instituciones, sino para asignar presupuesto e incentivos monetarios a través de la evaluación del cumplimiento de compromisos institucionales anuales. Aspectos de economía política afectan el desarrollo de este tipo de datos, generando muy baja dispersión entre instituciones dificultando la posibilidad de discriminar entre ellas.

Conclusiones del estudio, que aplican a entidades de la administración central y municipal:

- No se identifica una relación entre la implementación de prácticas de transparencia (TA y TP) y la calidad de la gestión
- Vinculación muy limitada entre Transparencia activa y Transparencia pasiva (respuesta a solicitudes de información)
- Las características de cada municipio impactan de manera significativa en los resultados de gestión. Las capitales regionales o provinciales, o cuando tienen altos niveles de desarrollo obtienen mejores resultados
- Las variables de contexto, y especialmente la capacidad institucional, son las que tienen una influencia relevante en el éxito de la implementación de la ley de acceso a información pública.

El autor del estudio concluye: "Luego de una revisión exhaustiva de los datos y del análisis estadístico realizado sobre la relación entre la incorporación de prácticas de transparencia sobre gestión municipal, concluimos que los datos disponibles actualmente no permiten aun identificar esta relación. Los datos si sugieren que el factor que ayudaría a explicarlos resultados de gestión municipal, serían las propias características del municipio."

Actualmente<sup>2</sup> el CPLT está explorando la medición del impacto de la transparencia de manera focalizada en ciertas instituciones del sector salud. De esta manera, es más sencillo tratar de establecer correlaciones entre medidas de transparencia implementadas por las entidades y resultados en el desempeño de sus funciones. El estudio también recomienda la investigación

\_



<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En el mes de julio 2016 se mantuvo una teleconferencia con los responsables del CPLT, donde se recogió información actualizada sobre sus iniciativas en este campo.





sobre los factores de contexto social e institucional que permitan identificar elementos que puedan estar afectando la eficacia relativa de la implementación de la ley, para tenerlos en cuenta en los modelos de medición de impacto.

## Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México (publicación de 2012)<sup>3</sup>

Este trabajo aborda el análisis de las políticas de transparencia y acceso a la información pública en Chile y México. Se centra en la organización, gestión interna y operación de los organismos que garantizan y promueven el ejercicio de estos derechos en ambos países: el Consejo para la Transparencia (CPLT) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

A continuación resumimos la información que incluía cada una de las instituciones respecto a la medición del impacto de mayor acceso a información pública. En estas conclusiones puede verse que no habían realizado apenas avances en cuanto a indicadores de impacto y se referían a la dificultad de medición y a algunos resultados de encuestas de percepción ciudadana y de servidores públicos.

#### Consejo para la Transparencia (Chile)

Primeramente lo relaciona con la medición del uso de la información adquirida a través de la ley de AIP. Explicando que no existen indicadores para medir el uso que los ciudadanos hacen de la información adquirida a través de la Ley de Transparencia. Y que si bien podría crearse uno sobre la percepción de capacidad del ciudadano de utilizar información, incluso esto es algo en extremo complejo de medir.

Expone que es igualmente difícil medir el impacto de la aplicación de la legislación de acceso a la información en términos de mayor transparencia del sector público o mayor demanda de rendición de cuentas por parte de la sociedad.

En lo que se refiere a cambios en el comportamiento del sector público hacia una mayor transparencia, la única medida certera que existe se relaciona con los indicadores de fiscalización de transparencia activa y del derecho de acceso a la información. Es decir, indicadores de resultado. Tampoco cuentan con una medición del impacto que pueda llevar a la aplicación de sanciones por parte del Consejo.

Respecto a posibles cambios de comportamiento de la sociedad en la dirección de exigir mayor rendición de cuentas como resultado de la aplicación de la Ley de Transparencia, tampoco existen mediciones específicas. Sin embargo, en términos de modificaciones en la actitud de los ciudadanos hacia la búsqueda y uso de la información pública, se han incluido una serie de mediciones en la Encuesta Nacional de Posicionamiento.

## INAI Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (anteriormente IFAI)

A pesar de no contar con indicadores de impacto, el INAI recoge su visión de cómo debe afrontarse su construcción y a qué deben responder.

Los indicadores de impacto no deben concebirse aisladamente respecto a otros indicadores asociados con la gestión o el desempeño, sino que deben abordarse conjuntamente. La

ACTUE)
Co or bio

http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/cplt\_ifai\_interior.pdf

<sup>3</sup> 





identificación de indicadores básicos de gestión (válidos, nutridos por información confiable, y que formen parte del seguimiento regular de implementación de la ley) es el primer paso para avanzar hacia sistemas de indicadores de impacto más complejos. La evaluación de impacto se nutre de la información obtenida a través de los indicadores de gestión.

La definición y elaboración de indicadores de gestión y de impacto sólo tiene utilidad si se utiliza para la toma de decisiones y para continuar fortaleciendo la rendición de cuentas. En este sentido, los indicadores de gestión y de impacto deben ser utilizados por los órganos garantes para cumplir mejor sus obligaciones en términos de rendición de cuentas, así como para evaluar y medir su desempeño.

Exponen que aunque es difícil medir el impacto de la transparencia sobre la rendición de cuentas o el control de la corrupción, un aspecto clave es que la transparencia empodere al ciudadano – es decir, que la información que obtienen los ciudadanos, ya sea de modo proactivo o a través de solicitudes de acceso, sirva para fortalecer el ejercicio de sus derechos y les permita observar cómo se administran los recursos públicos.

Para el INAI, una de las dificultades para realizar evaluaciones de impacto es precisamente la dificultad para operar y medir la transparencia. Por ejemplo, el aumento del número de solicitudes de acceso, por ejemplo, no necesariamente indica más transparencia, sino que podría indicar precisamente lo contrario (los ciudadanos se ven obligados a presentar solicitudes porque la información no está disponible de antemano).

Apuntan que la transparencia está estrechamente relacionada con que exista más información publicada de manera proactiva, pues evita la carga administrativa de responder solicitudes de acceso y, al mismo tiempo, es accesible de manera más inmediata y útil para el ciudadano. No hace sin embargo, mención a la necesidad de que la información publicada debe ser útil para la ciudadanía, tanto en sus contenidos como en su forma de presentación.

Informan de una encuesta realizada en el año 2007 "La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información". Dicha encuesta mostró que los servidores públicos consideran que el impacto de la ley había sido más positivo que negativo, si bien no eran capaces de identificar mejoras específicas con relación al manejo de la información o la modernización administrativa. En general, faltaba conciencia sobre los efectos positivos del acceso a la información, si bien el 80% de los encuestados consideraba que había contribuido a mejoras en los sistemas de archivos y mayor eficiencia en la gestión pública. Además, 24% de los encuestados consideró que el acceso a la información pública era importante para lograr un gobierno transparente y un 11% para combatir la corrupción.

#### **Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Los Objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>4</sup>, conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años, para lo cual también se deben definir indicadores.

La labor del **Grupo Interinstitucional y de Expertos** sobre la <u>elaboración de un marco de indicadores mundiales para los Objetivos y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</u>, está afrontando múltiples dificultades metodológicas y conceptuales. Existe un

\_



<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/





debate en torno a cómo medir cada uno de los objetivos incluidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Sobre el tema que ocupa este documento los ODS incluyen como objetivo 16.10: *Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.* 

En el trabajo que se está realizando para definir qué indicador puede medir el avance en el cumplimiento de las metas previstas en lo referido al acceso a la información pública se propusieron los siguientes indicadores:

- Porcentaje de los presupuestos gubernamentales, compras, ingresos y concesiones de recursos naturales que son públicos y fácilmente accesibles. (División de estadística de Naciones Unidas)<sup>5</sup>
- Número de países que adoptan y aplican las garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información (UNESCO, GFMD)

En este último indicador las palabras operativas son "adoptan" y "aplican", en ambos casos la medición se realizará en términos de formalidad en el cumplimiento de requisitos formales: aprobación de normativa según estándares internacionales y cumplimiento de requisitos legales establecidos. Además incorpora el que existan mecanismos que garanticen este derecho que incluyan:

- Los esfuerzos del Estado en la promoción del derecho de acceso a la información
- Conocimiento ciudadano del derecho y ejercicio efectivo del mismo
- Capacidad de las entidades públicas para facilitar información en respuesta a solicitudes de la ciudadanía

En este caso, también puede verse que los indicadores sobre los que está trabajando el Grupo Interinstitucional y de Expertos están lejos de ser indicadores de impacto en derechos. Y más bien están diseñando indicadores de cumplimiento normativo, de resultados de implementación de las leyes y de percepción ciudadana.

## Conocimiento y expectativas ciudadanas en torno al acceso a la información pública – Chile (2015)<sup>6</sup>

Este trabajo, realizado en 2015 por Carolina Maturana Zúñiga en Chile, explora el efecto que pueden tener el conocimiento de la institucionalidad y normativa asociada a la transparencia y las expectativas de los ciudadanos en relación al acceso a la información pública sobre dos niveles de confianza: en el sector público de manera abstracta y en la información pública, nivel que considera tanto las solicitudes como la publicación de las páginas web. Los datos provienen del Estudio Nacional de Transparencia 2014. Los resultados indican que el conocimiento tiene un efecto más acotado en la percepción de confianza que las expectativas ciudadanas.

La transparencia vinculada a los valores de la rendición de cuentas, permite a los ciudadanos monitorear la calidad de los servicios públicos y estimular a los empleados públicos a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.



<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> http://gfmd.info/en/site/news/797/Two-indicators-for-the-SDG-1610-target-on-access-to-information.htm

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213161557/articulo.pdf





Como contrapartida a este imperativo moral que debe asumir el Estado, se espera contar con una ciudadanía activa y comprometida que aporta de manera dinámica a la construcción de una mejor democracia, en otras palabras, lo que siguiendo la literatura del capital social se ha denominado "actitud cívica". En su acepción más amplia, la actitud cívica ha sido entendida como un complejo círculo virtuoso de actitudes sociales, comportamiento y desempeño institucional que se encuentra en la base de gobiernos democráticos efectivos y estables. En otras palabras, la actitud cívica no es sólo un atributo de los individuos, sino que del conjunto de actores de la sociedad, son creencias y prácticas comunes que se refuerzan mutuamente promoviendo el encuentro y los valores comunes.

En este contexto, la transparencia puede entenderse como un elemento del ideario en torno a lo que se espera de las instituciones públicas, es decir, como un atributo que las personas perciben a nivel de las instituciones. Estas percepciones se construyen en torno a las interacciones, información y experiencia de los sujetos, elementos que forman una opinión, la cual se vincula, al mismo tiempo, con la confianza de los sujetos hacia esas instituciones.

Se puede interpretar que uno de los impactos que podría esperarse de una ley de acceso a la información es un aumento en la confianza de la ciudadanía hacia el Estado en general y la información que facilita en particular. Pues es un cambio que apoya la construcción de una mejor democracia.

#### Estudio de impacto sobre la ley de acceso a la información pública (Reino Unido 2010)

El estudio fue realizado para la Universidad de Londres, por Hazzel, Worhty y Glover (2010) y tiene como objetivo determinar si la ley de acceso a la información pública (Freedom of Information Act) en el Reino Unido ha cumplido con las expectativas que se tenían a la hora de su promulgación. Es así que los autores realizan un estudio de impacto de la ley, en distintas áreas del sistema de gobierno británico. El estudio propone una evaluación "holística" del acceso a la información pública en el marco del gobierno británico, desde un punto de vista académico.

El estudio afirma que han existido cuatro grandes dificultades a la hora de evaluar:

- 1. La falta de objetivos explícitos de la legislación.
- 2. Los eventos que han acontecido en el gobierno, con políticas que no se encuentran asociadas directamente al acceso a la información.
- 3. La gradualidad de las reformas.
- 4. Los "mitos" acerca de que, tanto solicitantes como servidores públicos, tienen sobre el acceso a la información pública.

El foco del estudio se basa en el efecto que las reformas de acceso a la información pública tuvieron en la administración central inglesa. Como ocurre en otras legislaciones (Colombia), la ley del Reino Unido no establece objetivos específicos. Pero el estudio indica que del análisis contextual pueden extraerse al menos cinco grandes objetivos:

- 1. Incrementar la apertura y la transparencia del gobierno.
- 2. Incrementar la rendición de cuentas del gobierno.
- 3. Incrementar la calidad de la toma de decisiones en el sector público.
- 4. Incrementar la confianza en el gobierno.
- 5. Incrementar la participación pública en el gobierno.

La evaluación, la han desarrollado a partir de entrevistas en profundidad con servidores públicos y solicitantes, encuesta online a servidores públicos y solicitantes, análisis de los medios escritos y análisis de los casos ante el Comisionado y la Justicia.







El estudio concluye, basado en las percepciones de los entrevistados y en las encuestas realizadas, que el gobierno británico ha mejorado en lo que refiere a transparencia, y transparencia activa en particular. En lo que refiere a procesos de rendición de cuentas, el estudio indica que el público percibe que una mejoría en los procesos de rendición de cuentas, aunque esto no necesariamente vinculado a casos de acceso a la información pública. Los autores no encuentran evidencia de que el acceso a la información pública haya mejorado la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

#### 2.2. Estado del arte en la medición del impacto de la transparencia<sup>7</sup>

La revisión de literatura que realizan McGee y Gaventa (2011) identifica gran cantidad de estudios que analizan las iniciativas de transparencia que se han implementado en estos años, pero escasa literatura que sistematice la efectividad y los impactos que generan estas iniciativas.

La **efectividad** se refiere al éxito en la implementación de la política. Por ejemplo, una ley de acceso a información tiene una implementación efectiva si logra que los organismos públicos cubiertos por la ley cumplan con la publicación de la información requerida en los términos exigidos por la ley.

**Impacto**, en cambio, se relaciona con los objetivos más profundos de la política (por ejemplo, si la mayor información disponible para los ciudadanos ha llevado a una mejora en la provisión de servicios públicos). En esta perspectiva, evaluar el impacto es más complejo que la evaluación de la efectividad de las iniciativas. La efectividad sería una condición necesaria pero no suficiente para lograr impacto.

McGee y Gaventa enfatizan que "la evaluación de impacto implica una serie de desafíos metodológicos, particularmente en el campo de las iniciativas de acceso a información pública y su relación con cambio social y generación de mayor desarrollo, ya que los resultados esperados rara vez son tangibles, visibles o cuantificables" y porque las iniciativas rara vez se implementan con una teoría del cambio clara o con supuestos articulados claramente sobre los mecanismos a través de los cuales se generará el cambio esperado.

Para evaluar impacto es necesario diferenciar entre los diferentes **objetivos**, **hipótesis y supuestos subyacentes** a las iniciativas de transparencia. Es decir, para determinar lo que se ha logrado con la implementación de la iniciativa (su impacto) es necesario tener claro lo que inicialmente se pretendía lograr con la implementación de ella (los objetivos de la iniciativa).

Los objetivos en la implementación de iniciativas de transparencia se pueden plantear de dos formas. Por un lado, considerarlas un fin en sí mismas un derecho, y por otro, como instrumentos para lograr fines de segundo orden que implican impactos en otras áreas más allá de la implementación misma de la iniciativa.

En términos generales, los **objetivos e hipótesis subyacentes** a las iniciativas de transparencia se pueden expresar de la siguiente manera:

• El acceso a información como un **derecho ciudadano en sí mismo**. Independientemente de que también pueda ser considerado un derecho llave para

-

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Cristóbal Aninat (2016) – Efectividad de las políticas de transparencia en Chile y su impacto en gestión pública





ejercer otros derechos, el acceso a la información pública de los ciudadanos supone un ejercicio de derechos. Por ello, este derecho no requiere explicar para qué se necesita la información, ni qué utilidad se le va a dar. Puede no dársele ninguna utilidad y sin embargo el derecho mantiene toda su exigibilidad, requiriendo de la entidad pública que entregue la información igualmente. En este caso, el mero ejercicio del derecho de acceso ya supone un impacto en derechos, por lo que los indicadores de resultado y percepción e implantación de leyes de transparencia lo serían también de impacto.

- Mayor transparencia sobre las decisiones públicas puede facilitar mejor rendición de cuentas (accountability): No puede entenderse un proceso de rendición de cuentas que no se base en un enfoque de transparencia. Información fiable sobre la forma en que se toman las decisiones, se gestionan los recursos públicos o se establecen los contratos públicos, es imprescindible para que este proceso sea eficaz y reciba la confianza ciudadana. Sin embargo, aún no está claro en la literatura cómo el acceso a la información afecta a la rendición de cuentas, cuáles son los mecanismos a través de los cuales actúa. Esto se debe a que la transparencia es necesaria pero no suficiente para una rendición de cuentas eficaz y no la genera de manera automática, pues hay otros factores que también tienen una influencia importante sobre estos procesos, como son las dinámicas de relación entre autoridades públicas y ciudadanía, la confianza y reconocimiento entre los actores sociales, las capacidades de los mismos y los recursos existentes para facilitar la información en forma y contenidos adecuados.
- Transparencia y rendición de cuentas promueven participación ciudadana. Fox (2007) plantea que las reformas de transparencia, rendición de cuentas y participación son complementarias y apoyan mutuamente su implementación exitosa. Melena (2004) argumenta que permiten a los ciudadanos ir más allá de la participación electoral o de las protestas para interactuar de una manera sistemática e informada con funcionarios públicos y autoridades políticas. Además pueden llevar a mayor empoderamiento, pues entregan herramientas para dar voz a los grupos más vulnerables y postergados de la sociedad, permitiendo una presión social para que los servicios del Estado sean más sensibles a sus necesidades. No es posible establecer mecanismos de participación ciudadana eficaces si no se plantean desde un enfoque de transparencia. En qué consiste el proceso, actividades, quiénes y cómo pueden participar, acceso a información previa para participar de manera informada, información sobre el resultado del proceso participativo, etc. Sin embargo, tal y como se apuntaba respecto a la rendición de cuentas, la transparencia es imprescindible, pero no es suficiente para asegurar un proceso de participación eficaz, existen otros factores muy similares a los señalados en el caso de la rendición de cuentas, que tienen gran influencia enel proceso. Por ello aún existe escasa evidencia empírica de cómo medir esta sinergia entre transparencia y participación.
- Transparencia y rendición de cuentas ayudan a la prevención de corrupción, dado que establecen mecanismos que facilitan la vigilancia ciudadana en la gestión pública. La implementación de políticas de transparencia es un paso necesario para cualquier sistema de prevención de corrupción, de forma que los procesos de toma de decisiones con mayores riesgos de ser permeados por la corrupción, tengan las mayores garantías, dejando por ejemplo registros formales accesibles sobre los criterios de decisión y las condiciones de los acuerdos de contratación pública. Otro ejemplo son las medidas de transparencia sobre gastos, retribuciones y patrimonio, facilitan el control social sobre el manejo de los recursos públicos por parte de las autoridades, para evitar el enriquecimiento personal. Sin embargo, una vez más se trata de una condición necesaria, pero no suficiente. Además de la transparencia, hay







otros factores clave como una ética profesional y personal, la existencia de mecanismos adecuados de denuncia, recursos para la investigación de casos, voluntad política, etc. sin los cuales estos sistemas anticorrupción tendrán escaso éxito. Son muchos los casos de instituciones públicas con buenos resultados en la implementación de sistemas formales de transparencia donde posteriormente se descubren funcionamientos corruptos generalizados<sup>8</sup>. Y a nivel nacional México en un ejemplo paradigmático. Por ello, esta hipótesis tampoco tiene su confirmación empírica que permita medir el impacto de la transparencia sobre la prevención de corrupción. Los modelos de transparencia y rendición de cuentas implantados actualmente, seguramente demasiado rígidos y formales, no son suficientes para evitar los actos de corrupción, que se manejan desde la informalidad y continua innovación.

• Transparencia y rendición de cuentas mejoran la eficacia en la gestión pública, y contribuyen a aumentar los niveles de desarrollo. Una mayor articulación de las demandas ciudadanas y mayor transparencia en la toma de decisiones públicas, mejora la efectividad de la provisión de servicios públicos y ayuda a un diseño de políticas públicas mejor informado. Sin embargo la hipótesis de que aquellas entidades con mayor transparencia y mejor rendición de cuentas son más eficientes en el uso de los recursos económicos, materiales y humanos, tampoco ha podido ser demostrada empíricamente. Como se explicaba anteriormente en este documento, el Consejo para la Transparencia de Chile ha realizado una investigación al respecto sin poder demostrar dicha hipótesis. La correlación inversa sí es más evidente, entidades con capacidades y altos niveles de desempeño previo, implementan mejor los requisitos de transparencia y rendición de cuentas.

En un siguiente paso de razonamiento lógico, estos objetivos citados anteriormente (rendición de cuentas, participación, prevención de corrupción y eficacia en la gestión) son deseables en cuanto que en última instancia se traducen en una **mejora en el ejercicio de derechos** de las personas (salud, educación, seguridad, vivienda, etc.). Sin embargo, esta hipótesis tampoco es fácilmente empíricamente demostrable en términos generales, dado que en el ejercicio de estos derechos actúan otras variables con una incidencia mucho más significativa: recursos económicos y materiales, capacitación de los profesionales, prioridades de las políticas públicas, etc.

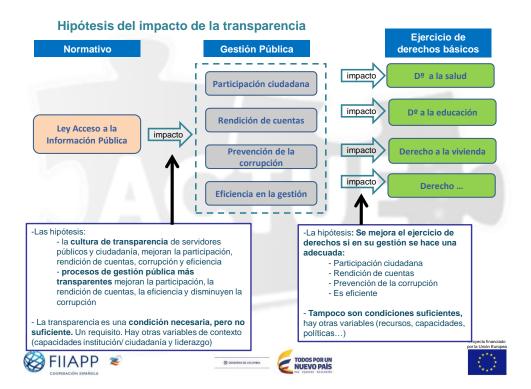
más graves de corrupción de los últimos años en España, ocurridos entre 2001 y 2011 en esa institución.

0

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Según el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas 2010 de Transparencia Internacional España, la Junta de Andalucía era en ese ejercicio la entidad autonómica más transparente. Actualmente están imputados los dos últimos presidentes autonómicos, uno de ellos en el cargo en 2010, y más de 250 personas, entre ellas altos funcionarios públicos, por uno de los casos







En la literatura disponible los supuestos subyacentes sobre la relación causal desde las reformas, a resultados y su impacto, están ausentes, o vagamente delineados o implícitos. Por tanto, como plantean McGee y Gaventa, si bien las hipótesis generales de las iniciativas de transparencia son intuitivas y lógicamente atractivas, muy pocas iniciativas proveen evidencia concreta que las soporte.

La evidencia sobre impacto es dispareja y relativamente escasa, siendo más robusta en algunas áreas que llevan mayor tiempo de implementación como provisión de servicios públicos y transparencia presupuestaria. Por otra parte, los estudios disponibles tienden focalizarse en **iniciativas individuales implementadas localmente**<sup>9</sup>, y a basarse en **evidencia anecdótica**, lo que hace muy difícil derivar conclusiones generales. La mayoría de la evidencia disponible actualmente se <u>focaliza más en evaluar la efectividad de las iniciativas que su impacto en objetivos amplios de mejoría de la gobernanza democrática o empoderamiento ciudadano, este es el enfoque de los reportes periódicos del CPLT de Chile, el INAI de México, el informe de la RTA sobre medición de la transparencia y el diseño de indicadores referidos a la transparencia de los ODS, entre otros.</u>

#### Conclusiones principales

Actualmente <u>la base de evidencia disponible no es lo suficientemente voluminosa ni robusta para permitir la identificación de tendencias generales de impacto como "el tipo-x de iniciativas de transparencia generan el tipo-y de impactos".</u>

La principal conclusión que se puede derivar de estos estudios es que el **contexto** tiene una relevancia tal que <u>no existe un modelo único para evaluar el impacto en contextos diferentes</u>.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> CPLT está explorando la medición del impacto de la transparencia de manera focalizada en ciertas instituciones del sector salud. También hay estudios focalizados sobre transparencia regulatoria, que miden si la obligación de publicar información por parte de instituciones privadas o públicas consigue unos cambios específicos. Ejemplos de transparencia regulatoria son el etiquetado de alimentos, publicación de resultados de académicos en escuelas públicas, reportes financieros de empresas e información sobre financiamiento de campañas políticas.





Se pueden identificar tres ámbitos de contexto que afectan el tipo de iniciativas que se implementan y el éxito subsecuente de ellas:

- 1. Capacidades institucionales
- 2. Capacidades de los ciudadanos
- 3. Factores externos como el liderazgo político, capacidad sancionadora

McGee y Gaventa (2011) concluyen que los principales **desafíos metodológicos** para la medición de impacto de iniciativas de T&A son:

- La cantidad y calidad de la evidencia disponible actualmente.
- Supuestos que no han sido evaluados y teorías del cambio pobremente articuladas.
- Tensiones entre la observación de correlaciones y la demostración de causalidad.
- Los desafíos para generar indicadores y líneas base apropiadas, especialmente porque lo que se quiere medir puede diferir de lo que realistamente se puede medir.

Para Aninat (2016) estos desafíos evidencian el <u>estado seminal de la investigación empírica</u> <u>sobre impacto de las iniciativas de transparencia</u> y la necesidad de desarrollar mayor investigación – teórica y empírica – sobre enfoques metodológicos para la evaluación de dichas políticas. Asimismo, revela la necesidad de contar con **mayor cantidad y mejor calidad de datos e indicadores** sobre los cuales realizar las evaluaciones.

Ahora bien, el hecho de que estas relaciones de impacto entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación, la rendición de cuentas, la prevención de corrupción y la eficiencia en la gestión, no sean actualmente empíricamente demostrables no debería quitarle ninguna legitimidad a este derecho. De la misma manera que el derecho a la participación, o estar libre de corrupción, no pueden depender de que se demuestre empíricamente su impacto en la mejora del ejercicio de derechos básicos. Se trata de derechos humanos que afectan a la dignidad de las personas, están internacionalmente reconocidos y su legitimidad no puede cuestionarse por la falta de mecanismos de medición de impacto.

En cualquier caso, hay que resaltar la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública como una **condición necesaria para el ejercicio de derechos**. El hecho de que no sea una condición suficiente en la generalidad de los casos, no debería quitarle importancia a su utilidad para el ejercicio de otros derechos.

#### 2.3. Premisas sobre la propuesta metodológica para Colombia

A partir de la información analizada se ha elaborado la siguiente propuesta metodológica, que se basa en las siguientes **premisas**:

#### a) Inexistencia de modelos fiables de medición de impacto de la transparencia

No se ha encontrado evidencia de que se hayan desarrollado modelos técnicamente sólidos de medición de impacto de iniciativas de transparencia. Los distintos intentos realizados con base de investigación estadística no han demostrado correlaciones significativamente relevantes entre la implementación de leyes de acceso a la información y mejoras en el ejercicio de derechos o en la gestión pública. Adicionalmente la construcción de estos indicadores a partir de modelos estadísticos complejos conllevan un uso intensivo de recursos para la recogida y análisis de datos, que finalmente no demuestran su utilidad para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

b) El ejercicio del derecho de acceso a la información también es impacto en derechos.







Por ello, independientemente que también pueda ser considerado un derecho llave para ejercer otros derechos, el acceso a la información pública de los ciudadanos supone un ejercicio de derechos. Por ello, este derecho no requiere explicar para qué se necesita la información, ni qué utilidad se le va a dar. Puede no dársele ninguna utilidad y sin embargo el derecho mantiene toda su exigibilidad, requiriendo de la entidad pública que entregue la información igualmente.

Según esta interpretación, los indicadores de resultado referidos a la implementación de la ley de transparencia, pueden considerarse de impacto en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

#### c) Indicadores de resultado como primer paso para medir impactos

Además de lo expuesto anteriormente, contar con resultados de implantación de la ley es técnicamente necesario para cualquier intento posterior de medición de impactos.

La evaluación de impacto se nutre de la información obtenida a través de los indicadores de gestión. Los indicadores de impacto deben estar estrechamente vinculados con indicadores de resultados de una ley, programa u organismo en la medida en que apuntan a medir un cambio producido por dicha iniciativa. Medir resultados es condición necesaria para identificar los cambios que se han producido como consecuencia de su implementación u operación. Es necesario saber cuáles son los resultados de la gestión para poder evaluar si son éstos los que han producido el impacto buscado.

Contar con información confiable y completa sobre el resultado de la implementación de la ley es el primer paso para avanzar hacia sistemas de indicadores de impacto más complejos.

#### d) Medición de la percepción como indicadores de impacto

Uno de los impactos que se puede esperar de la ley de transparencia es que mejore la confianza ciudadana en el Estado y la información que provee. A lo que se puede añadir mediciones sobre la percepción de los propios servidores públicos y de los usuarios de información, indicadores más cercanos a resultados pero igualmente útiles para conocer si la implementación de la ley está respondiendo a sus objetivos de cambio cultural hacia la transparencia y de utilidad de la información que facilita el Estado, respectivamente.

La inclusión de cuestiones sobre acceso a la información en las encuestas más amplias (cultura política, hogares, desempeño institucional) puede posibilitar establecer correlaciones con otras preguntas como confianza en el Estado, nivel de participación, utilidad de la rendición de cuentas, etc.

#### 3. MODELO DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA PARA COLOMBIA

Actualmente los indicadores con los que se cuenta en Colombia para valorar los avances en la implementación de la ley de transparencia están **basados en cumplimiento de requisitos legales**. Tal es la naturaleza de la información sobre la que se construyen, por ejemplo, los indicadores del Observatorio Anticorrupción, cuyas fuentes son el FURAG, DNP, IGA. Esta información tiene utilidad, pero debe verse complementada por otros indicadores que informen del grado de efectividad de esos requisitos legales.

Es necesario avanzar hacia indicadores de resultado que permitan interpretar la **efectividad de las medidas legales implementada**s. Por ejemplo, no es suficiente conocer el % de cumplimiento en la publicación de información proactiva en web institucionales, hay



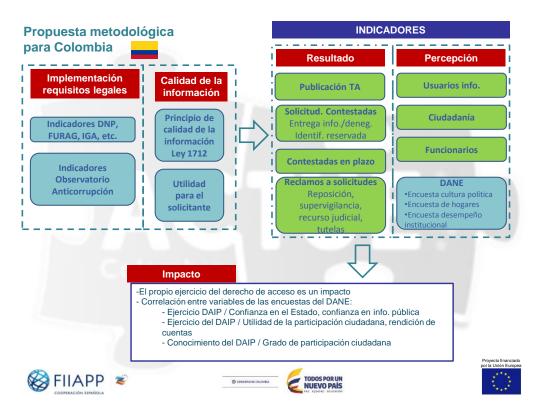


que tener información de la calidad de dicha información según los criterios que se establezcan y adicionalmente conocer si tal información ha resultado útil al usuario/a.

De igual forma, no es suficiente conocer cuántas solicitudes de información han sido contestadas, es importante entender si se entregó la información o fue denegada, si se solicitó a través del procedimiento de identificación reservada, si fueron contestadas en plazo, qué utilidad tuvo para el solicitante la información suministrada, etc.

Otro reto para Colombia es contar con un sistema de información con un **alcance completo** de los sujetos obligados, pues los sistemas existentes tienen alcances limitados a un número reducido de sujetos obligados.

Se trata pues de contar con información que permita identificar problemas, tomar decisiones y rendir cuentas sobre cómo se está implementando la ley de transparencia, no únicamente desde la formalidad del cumplimiento de requisitos legales, sino desde sus resultados en el ejercicio del derecho. Todo ello supone un cambio en el enfoque de la medición, en vez de centrarse en si la entidad pública cumple el requisito, se basa en si la ciudadanía puede ejercer su derecho de acceso con las mayores garantías.



Se propone trabajar en la construcción de un modelo robusto de indicadores de resultado, que se complemente con información sobre la percepción de usuarios/as de la información, servidores públicos y ciudadanía. Buscando establecer correlaciones a partir de las encuestas de gran difusión del DANE (hogares, cultura política y desempeño institucional) entre el derecho de acceso a la información y la confianza en el Estado, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, etc.







Para trabajar sobre el modelo de indicadores, se toma como referencia el modelo de indicadores de la Red de Transparencia y Acceso a la Información<sup>10</sup>, y los avances prácticos realizados en distintos países, especialmente Chile y México. También se cuenta con el trabajo realizado por Sustentia para el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras (IAIP) en 2015. En este proyecto piloto se trabajó en la puesta en práctica de la dimensión de resultados del citado modelo de indicadores, por lo que se afrontaron distintos retos, entre ellos la revisión de los propios indicadores para ajustarlos mejor a las necesidades de información de la entidad.

La dimensión de resultados de este modelo plantea 4 sub dimensiones de medición:

- a) Desempeño institucional: aspectos de cumplimiento de la normativa por parte de los sujetos obligados a nivel país. Incluye transparencia activa (publicación) y pasiva (respuesta a solicitudes de información)
- b) **Satisfacción de usuarios**: niveles de satisfacción de usuarios de TA, TP y recursos presentados ante respuestas no satisfactorias a solicitudes de información.
- c) **Conocimiento y percepción de los ciudadanos**: conocimiento y uso del derecho por parte de la población.
- d) **Conocimiento y percepción por parte de los funcionarios públicos**: conocimiento de la ley y percepción de su utilidad por parte de los funcionarios.

La sub dimensión a) de desempeño institucional se aborda en el siguiente apartado 3.1 Indicadores de resultado, mientras que las sub dimensiones b) c) y d) se incluyen bajo el epígrafe 3.2 Indicadores de percepción.

#### 3.1. Indicadores de resultado

Se plantea un modelo de medición que tenga en cuenta tanto la transparencia activa (TA), como la transparencia pasiva o reactiva (TR) en la contestación a solicitudes de información.

#### TRANSPARENCIA ACTIVA

(Dimensión RTA Desempeño Institucional)

El objetivo debe ser contar con indicadores que informen tanto del grado de cumplimiento de requisitos legales en la publicación de la información, como de la calidad de dicha información.

La definición de los requisitos legales viene definido en la normativa relacionada con el derecho de acceso a la información. Asimismo, generalmente establecen unos criterios generales de calidad de la información que, sin embargo, es necesario concretar en orientaciones concretas para su correcta interpretación.

El indicador que propone el modelo de la RTA, únicamente hace referencia a la existencia o no de información publicada según los requisitos legales establecidos. Por ello sería necesario establecer mejoras a dicho indicador, dado que la mera publicación de información no garantiza el ejercicio del derecho. Deben definirse pues cuáles son las cualidades que harán de dicha información tenga la calidad mínima para que sea de utilidad al usuario/a.

**En el caso de Honduras**, el IAIP desarrolló junto con sociedad civil, unas metodologías de evaluación de la calidad de la información publicada por los sujetos obligados<sup>11</sup>. Se elaboraron



<sup>10</sup> https://redrta.org/

<sup>11</sup> https://web.iaip.gob.hn/zona-de-descargas/





cuatro metodologías distintas para adecuarlas a sujetos obligados de distinta naturaleza: gabinetes sectoriales, administración centralizada, alcaldías municipales y partidos políticos.

En ella establece cuatro criterios de evaluación, basándose en lo establecido por la propia Ley de Acceso a la Información Pública de Honduras cuando se refiere a la calidad de la información, asignándoles al mismo tiempo una ponderación a partir de la importancia que les confería a cada uno:

Criterio	Valoración
Completa	40%
Veraz	30%
Oportuna	20%
Adecuada	10%

La metodología también establece una ponderación de los distintos componentes en los que se agrupan los requisitos de información a publicar:

Componentes de verificación	Valoración
Estructura Orgánica	10%
Planeación y Rendición de Cuentas	40%
Finanzas	40%
Regulación y Normativa	5%
Participación Ciudadana	5%

De esta forma, la metodología de evaluación establece para cada uno de los requisitos legales de publicación de información indicaciones para evaluar según los cuatro criterios de calidad de la información: completa, veraz, oportuna y adecuada. Por ejemplo, el requisito legal de publicación del Organigrama de la entidad, se muestra a continuación:









Esta metodología sirve tanto a la sociedad civil para hacer vigilancia, como al equipo de verificadores del IAIP, que revisa regularmente el contenido de los portales de transparencia de sujetos obligados y publica los resultados trimestralmente. El resultado de esta verificación es una puntuación final que representa el % de calidad de la información publicada según los criterios y ponderaciones señalados.

**En México y Chile** también han desarrollado metodologías para la evaluación de la calidad de la información publicada, que son fiscalizadas por los órganos garantes (INAI y CPLT) regularmente, publicando periódicamente los resultados de distintos muestreos. A continuación se muestra la ponderación asignada por el INAI (antes IFAI) y el CPLT (última columna Pond. Final) sobre los apartados que agrupan los requisitos legales.

Apartado		Puntos del Instructivo	Pond. IFAI	Datos MIDE	Datos Ajustados	Pond Final
Aspectos generales		Banner visible y operativo, Actualización, Acceso formulario de solicitudes, Lista de archivos reservados, Costos de Re- producción, Restricciones de Uso, etc.	7%		13%	10%
Actos y decisiones	1.1	Actos y documentos del organismo que hayan sido objeto de publicación en el diario oficial				
del organismo	1.7	Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros	8%		11%	10%
	1.14	Actos que afectan a pymes				
	1.2	Las potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas del organismo respectivo, y el marco normativo que le sea aplicable, el que comprenderá las leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que las establezcan, incluidas las referidas a su organización.		12%		
Organización interna	1.3	La estructura orgánica del organismo y las facultades, funciones y atribuciones de cada una de las unidades u órganos internos	21% 5%	13%	15%	
	1.13	Todas las entidades en que tengan participación, repre- sentación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica				







Personal y remuneraciones	1.4	El personal de planta, a contrata y el que se desempeñe en virtud de un contrato de trabajo, y las personas natu- rales contratadas a honorarios, con las correspondientes remuneraciones		14%	13%	10%
Compras y licitaciones	1.5	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.		8%	7%	8%
Subsidios y transferencias	1.6	Las transferencias de fondos públicos que efectúen, inclu- yendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concur- sales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios.	56%	13%	19%	20%
ti alistoi olicias	1.9	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		15%		
Presupuesto y	1.11	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.		24%	18%	20%
auditoría	1.12	Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan			10/6	20 /0
Relación con la ciudadanía	1.8	Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.	8%	6%	6%	7%
	1.10	Los mecanismos de participación ciudadana				

Modelo de fiscalización – Consejo para la Transparencia, Chile 2011

documental de la respectiva entidad.

La metodología del CPLT de Chile explica que la prioridad del instrumento es reducir la probabilidad de errores de interpretación en el proceso de fiscalización, en otras palabras, reducir la arbitrariedad del fiscalizador. Por esta razón, se estableció una combinatoria metodológica en la cual se privilegia que el instrumento logre capturar altos niveles de detalle en términos específicos y, adicionalmente, simplifique la evaluación del cumplimiento de cada punto con la construcción de una dicotomía: cumple/no cumple.

Aunque la sanción de cumplimiento es severa para cada punto específico, la cantidad de ítems evaluados (casi 300) permite obtener resultados parciales que reflejan el porcentaje de cumplimiento del organismo para cada punto del instrumento y al mismo tiempo, entregar una retroalimentación detallada al organismo sobre los puntos a mejorar.

En el caso de Colombia, respecto a la medición de cumplimiento de requisitos legales, la Ley 1712 establece una serie de requisitos de publicación activa de la información por parte de los sujetos obligados, que han sido desarrollados por el MINTIC en los Estándares para la publicación y divulgación de la información. Esta es la referencia normativa sobre la que debe evaluarse el grado de cumplimiento normativo.

Respecto a los criterios de calidad de la información la Ley 1712 también ha establecido:

<u>Principio de la calidad de la información</u>: Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser **oportuna**, **objetiva**, **veraz**, **completa**, **reutilizable**, **procesable y estar disponible en formatos accesibles** para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión







Se debería desarrollar una metodología de evaluación donde se defina en qué consisten estos criterios de calidad de la información para cada uno de los requisitos legales establecidos en los Estándares para la publicación y divulgación de la información del MINTIC. Tal y como han establecido las metodologías de México, Chile y Honduras se pueden ponderar tanto los criterios de calidad de la información, como los distintos requisitos legales en base a la importancia que se les asigne.

Criterios de calidad de la información	Ponderación
1. Oportuna	
2. Objetiva	
3. Veraz	
4. Completa	
5. Reutilizable	
6. Procesable	
7. Disponible en formatos accesibles	

100%

La ponderación de requisitos se puede abordar por categoría como han hecho en estos países o buscar una mayor especificidad en cada requisito.

	Categoría de la información	Ponderación
1.	Mecanismos de contacto con el sujeto obligado	
2.	Información de interés	
3.	Estructura orgánica y talento humano	
4.	Normatividad	
5.	Presupuesto	
6.	Planeación	
7.	Control	
8.	Contratación	
9.	Trámites y servicios	
10.	Instrumentos de gestión de información pública	

100%

Para definir estas el peso de cada ítem, en los criterios y las categorías de información, es importante contar con la visión de la sociedad civil, para asegurar que se le asigna una importancia coherente con las necesidades de los usuarios de la información.

El presente documento no incorpora una propuesta de ponderaciones en criterios de calidad de la información, ni entre las categorías de información, dado que en todo caso se trata de requisitos legales de igual exigibilidad. Una modificación a esta igualdad sólo podría argumentarse desde el consenso entre los actores sociales (autoridades públicas y sociedad civil), por el que se primase unos criterios de calidad o unas categorías de información sobre otras. En esta asistencia técnica no se ha realizado un ejercicio de estas características en el que basar una propuesta de ponderación.

Dada la gran cantidad de sujetos obligados en Colombia y el trabajo que supone una evaluación de estas características, podría plantearse una medición a partir de muestreos con un alcance suficiente para conseguir la representatividad de los resultados, también atendiendo a las distintas naturalezas de los sujetos obligados. Se recomienda que, tanto el diseño de la metodología de evaluación, como el monitoreo de su aplicación, se comience por las entidades de la rama ejecutiva, para después avanzar hacia otros sujetos obligados.





En el caso de Chile, se realizan tanto evaluaciones de carácter general, donde se incluyen muestras de sujetos obligados de todas las naturalezas, como otras focalizadas en temáticas específicas: salud, educación, etc. Esta información permite elaborar informes de resultados comparativos entre las entidades fiscalizadas y también informes individuales donde se recoge el detalle de la evaluación realizada y le sirve a la entidad para la mejora. Adicionalmente el CPLT de Chile cuenta también con una herramienta de autoevaluación para ser usada por los sujetos obligados de manera autónoma.

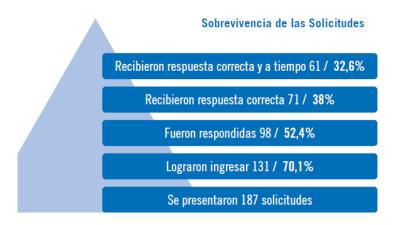
De cara al desarrollo en Colombia de una metodología de evaluación de la información publicada por los sujetos obligados, se recomienda aplicar el modelo de Honduras, combinando los criterios de calidad de la información en cada uno de los requisitos legales incluidos en las diferentes categorías de información. Esta aproximación es más exhaustiva y completa, si bien puede resultar también más extensa en el número de ítems a revisar que con la aproximación de Chile. Esta última conlleva una mayor complejidad técnica para asegurar que se han incorporado los criterios de calidad adecuados en los diferentes ítems a evaluar, pues no responde a esa estructura matricial de criterios de calidad/categorías de información.

#### TRANSPARENCIA RE – ACTIVA

(Dimensión RTA Desempeño Institucional)

El modelo de medición de resultados referidos a Transparencia Re-activa (respuesta a solicitudes de información), debe facilitar información que permita tener una visión de cómo se están contestando las solicitudes de información recibidas por los sujetos obligados.

En este sentido, se trata de determinar aquellas características del proceso de solicitud y respuesta que permitan identificar dónde se están produciendo los mayores problemas para el acceso a la información para los solicitantes. A continuación se muestra un esquema simplificado con los resultados de un estudio del CPLT de Chile en 2012.





A continuación se presenta una lista de aspectos sobre los que resultaría interesante tener datos, pues aportan información valiosa sobre la situación del derecho de acceso a la información, en cuanto a las solicitudes de información se refiere. El poder contar con esta información está condicionado por los sistemas de información con que se cuente y con el alcance que estos tengan dentro de los sujetos obligados por la ley.

CARACTERIZACIÓN DE LAS SOLICITUDES PRESENTADAS







Solicitudes de información presentadas: La información básica es conocer cuántas solicitudes de información se están remitiendo a los sujetos obligados. Estos datos permitirán identificar aquellas entidades que cuentan con información más requerida por la ciudadanía, así como la evolución en el tiempo de la demanda de información. También puede ser útil para evaluar la eficacia de iniciativas de difusión y sensibilización sobre el derecho de acceso a la información al comprobar si se traducen en un mayor ejercicio del mismo. Otras características que podría ser de interés medir son:

- Distribución geográfica y por tipo de entidad: permite contar con una visión global sobre el avance en el ejercicio de acceso a la información y poder tomar decisiones a partir de las necesidades detectadas.
- **Distribución sectorial:** Estos datos son muy útiles para conocer cuáles son las necesidades de información más comunes entre la ciudadanía, de manera que sean estas temáticas las prioritarias en las iniciativas de mejora (educación, salud, etc.)
- Canales utilizados para solicitar la información: esta información es útil para conocer las preferencias de los solicitantes y orientar los esfuerzos de manera más precisa, mejorando aquellos canales más utilizados, promoviendo la utilización de otros canales, etc.
- Solicitudes de información con identificación reservada. El artículo 4° de la Ley 1712 de 2014 establece que cuando la persona considere que la solicitud de la información pública pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud de información pública con identificación reservada. Esta información puede ser útil para ayudar a identificar problemas en el ejercicio de derechos y su evolución en el tiempo.

#### **RESPUESTAS A LAS SOLICITUDES**

- % Solicitudes respondidas sobre el total de solicitudes recibidas: Una primera característica es conocer el grado de respuesta a las solicitudes recibidas. Dentro de esta gran categoría será interesante contar con datos más específicos donde se describa cómo se están contestando a las solicitudes de información.
  - % Solicitudes respondidas aportando la información solicitada: De entre aquellas solicitudes contestadas, en cuántas se aportó la información solicitada. Se trata de aquellas solicitudes en las que la entidad considera que ha respondido a la solicitud aportando total o parcialmente la información solicitada.
  - % Solicitudes respondidas sin aportar la información por causa justificada: Las entidades también pueden responder a la solicitud sin entregar la información por motivos legales. Por ello es importante conocer el % de contestaciones donde la entidad responde no entregando la información solicitada, pero incluyendo el fundamento constitucional o legal que establece el objetivo legítimo de la excepción y además mencionar expresamente la norma, artículo, inciso o párrafo que la califica como clasificada o reservada. Se refiere a las excepciones previstas en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 o las que se encuentren en otras normas: información confidencial, información secreta, fuentes periodísticas, la no existencia de la información solicitada, etc.
  - % Solicitudes respondidas cumpliendo plazos legales: Otro factor importante es conocer si las respuestas a las solicitudes de información se están entregando en los plazos legalmente establecidos, es decir solicitudes respondidas en un término no mayor a 10 días hábiles. Este término puede ser ampliado excepcionalmente cuando no sea posible resolver la petición en los plazos señalados, informando de esa circunstancia al solicitante antes del vencimiento del primer término señalado en la







ley, es decir, dentro de los 10 primeros días. En esta respuesta inicial se deberá expresar al solicitante los motivos de la demora y señalar el plazo razonable en que se le resolverá o dará respuesta, término que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto, en otras palabras, el término máximo podría ser eventualmente de 20 días hábiles.

- % Solicitudes NO respondidas sobre el total de solicitudes recibidas: No debe incluir aquellas solicitudes que, dentro del plazo legal, estén pendientes de contestación. Se estará refiriendo por tanto a solicitudes sobre las que la entidad está incumpliendo la ley.
- **Plazo medio de contestación**: Si se cuenta con los sistemas de información que lo hacen posible, contar con información sobre los plazos medios en los que las entidades están dando contestación a las solicitudes de información, también puede resultar útil para evaluar el nivel de implementación de la ley e identificar problemas en entidades concretas.

#### DISCONFORMIDAD CON LA RESPUESTA RECIBIDA

- % Insatisfacción explícita sobre solicitudes respondidas, cuando los solicitantes presentan un recurso de reposición ante la propia entidad por disconformidad con la respuesta recibida a su solicitud de información. En general es un número reducido de personas las que presentan recursos de reposición cuando se sienten insatisfechas por la respuesta recibida. Por tanto hay que entender que la insatisfacción por la respuesta recibida no se limita a aquellos que presentan recurso, pero es un dato muy interesante para complementar con otros resultados de percepción. Además también describe niveles de empoderamiento de la ciudadanía.
- Solicitudes de supervigilancia: A través del Grupo de Supervigilancia al Derecho de Petición, adscrito a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales, el ciudadano podrá solicitar una supervigilancia a su solicitud de información pública, cuando esta no sea respondida en los términos de la ley, o cuando la respuesta que le hayan entregado esté incompleta.
- Recursos en instancias judiciales administrativas: Para aquellas solicitudes en las que la entidad ha respondido invocando la seguridad nacional, defensa o relaciones internacionales, para no aportar la información, una vez agotado el recurso de reposición, el sujeto obligado deberá remitir el caso al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar en donde se encuentren los documentos. Será interesante contar con datos sobre:
  - Número de procedimientos en tribunales administrativos
  - Datos de decisiones judiciales que requieren entregar/no entregar la información solicitada
  - Datos sobre el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales
- Solicitudes de acción de tutela judicial: Será procedente la acción de tutela para aquellos casos en los que la entidad en su respuesta no haya invocado la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, y siempre que se haya agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo. Será interesante contar con datos sobre:
  - Número de acciones de tutela presentadas sobre el derechos de acceso a la información
  - Datos de decisiones judiciales que requieren entregar/no entregar la información solicitada
  - Datos sobre el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales
- Sanciones impuestas por incumplimientos de la Ley 1712: La aplicación de sanciones ante incumplimientos de la Ley 1712, manda un mensaje a la sociedad en general sobre la importancia que el Estado le da al cumplimiento efectivo de este derecho y por otro a los servidores públicos sobre las consecuencias de no cumplir con sus deberes legales. Es un







indicador que apunta al nivel de implementación de la ley en el ámbito de vigilancia y sanción por parte del Ministerio Público.

#### SET BÁSICO DE INDICADORES PROPUESTO

Para el caso de Colombia se propone el siguiente set básico de indicadores de resultados:

	ENUNCIADO	INDICADOR	Valor
1.1	% Solicitudes respondidas satisfactoriamente	#solicitudes con respuesta satisfactoria / # total de solicitudes recibidas I.1 = D.2/D.1 (ver tabla de datos más abajo)	% ó (intervalo 0-1)
1.2	% Solicitudes respondidas sin aportar la info. por causa justificada	#solicitudes con respuesta sin info. / # total de solicitudes recibidas I.2 = D.3/D.1	% ó (intervalo 0-1)
1.3	% Solicitudes respondidas	#solicitudes respondidas / # total de solicitudes recibidas I.3 = (D.2 + D.3)/D.1	% ó (intervalo 0-1)
1.4	% Solicitudes NO respondidas	#solicitudes NO respondidas / # total de solicitudes recibidas   I.4 = D.4/D.1	% ó (intervalo 0-1)
1.5	% Solicitudes respondidas cumpliendo plazos legales	#solicitudes respondidas en plazo / # total de solicitudes respondidas, con y sin info.  I.5 = D.5/(D.2 + D.3)	% ó (intervalo 0-1)
1.6	Proporción de cumplimiento TP	#solicitudes respondidas en plazo/ # total de solicitudes recibidas I.6 = D.5/D.1	% ó (intervalo 0-1)
1.7	% Insatisfacción explícita	# reposiciones / # solicitudes respondidas I.7 = D.6/(D.2 + D.3)	% ó (intervalo 0-1)

Para el cálculo de estos indicadores se debe contar con los siguientes datos facilitados por cada sujeto obligado:

		DATOS NECESARIOS PARA COMPLETAR LOS INDICADORES						
	DATOS	Descripción del DATO	VALOR					
D.1	# Solicitudes de info. recibidas	Suma de todas las solicitudes recibidas, de las que se tiene registro						
D.2	# Solicitudes de info. respondidas satisfact.	Respondidas aportando la información solicitada (total o parcialmente)						
D.3	# Solicitudes de info. respondidas sin aportar info. por causa justificada	Las excepciones previstas en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 o las que se encuentren en otras normas: info. confidencial, info. Secreta, fuentes periodísticas, la no existencia de la info. solicitada, etc.	Número de solicitudes					
D.4	# Solicitudes de info. NO respondidas	No debe incluir aquellas solicitudes que, dentro del plazo legal, estén pendientes de contestación						
D.5	# Solicitudes de info. respondidas en plazo legal	10 días o en caso de solicitar ampliación en nuevo plazo previsto, siempre inferior a 20 días						
D.6	# Reposiciones presentadas	Reposiciones presentadas ante la entidad por disconformidad con la respuesta recibida a la solicitud de información	Número de reposiciones					

Si se desea contar con un indicador único que represente el nivel de resultados, se puede definir un indicador compuesto, a partir de la ponderación de los indicadores anteriores según la importancia que se les asigne. Así es como lo ha establecido el modelo RTA de una manera muy sencilla.

Si el sistema de información lo permite, este set de indicadores se puede complementar con los datos que se identificaban anteriormente referidos a la caracterización de las solicitudes.





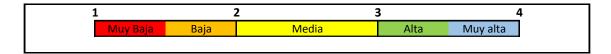


Asimismo se podría complementar con información sobre solicitudes de supervigilancia, acciones judiciales y de tutela y sanciones, a facilitar por el Ministerio Público.

Para la presentación de resultados de estos indicadores será muy importante incluir siempre información sobre el alcance de medición, tanto en términos temporales, como identificando cualquier limitación sobre el universo total de sujetos obligados. De esta manera, se reforzará la confianza en la información facilitada y hará posible una interpretación más ajustada de tales resultados.

#### 3.2. Indicadores de percepción

Como se exponía en las premisas de esta propuesta, se incluyen en el modelo indicadores de percepción de los usuarios de la información, de la ciudadanía y de los servidores públicos. Entre estos indicadores los hay de respuesta binaria (Si/NO - 0/1), que permiten la obtención de resultados en forma de porcentajes y otros en los que se requiere al encuestado la selección de una opción en gradientes en cuatro niveles, que permite establecer de forma agregada niveles de confianza, utilidad, conocimiento, etc. dependiendo del contenido de la pregunta.



#### PERCEPCIÓN DE LOS USUARIOS/AS DE LA INFORMACIÓN

(Dimensión RTA: Satisfacción de usuarios)

Para valorar el grado en el que se está ejerciendo el derecho de acceso a la información de manera plena, es imprescindible contar con información sobre la percepción de los usuarios/as de la información. Tanto en lo que se refiere a Transparencia Activa, aquellos que consultan información vía web institucional, como en Transparencia Re-Activa, a través de solicitudes de información.

En cuanto a la **Transparencia Activa** se proponen dos indicadores que ambos abordan dimensiones de la satisfacción. El primero de ellos, PU.1 aborda de manera combinada si el usuario encontró la información que buscaba y si tuvo dificultad para encontrarla. Mientras que PU.2 recoge información sobre si el usuario considera que esta información le fue útil.

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Satisfacción con la información publicada en la página web de la entidad	PU.1	¿Encontró la información que buscaba en la web de de la entidad?	1 No encontré lo que buscaba; 2 Encontré parte de lo que buscaba con mucha dificultad; 3 Encontré la info. que buscaba con mucha dificultad; 4 Encontré toda la info que buscaba sin dificultad	Gradiente de satisfacción en encontrar la información que buscaban en web
Satisfacción con la información publicada en la página web de la entidad	PU.2	¿La información que encontró en la web de la entidad le fue útil?	1 No me fue nada útil; 2 Tiene algo de utilidad, pero no lo que necesitaba; 3 Sí me es útil, era lo que necesitaba; 4 Muy útil, más de lo que esperaba encontrar	Gradiente de satisfacción en la utilidad de la información obtenida en web

Respecto a la Transparencia Re-Activa se plantean dos indicadores, uno referido a la utilidad







de la información recibida (PU.3), y otro a la satisfacción con el proceso, respecto a la atención recibida y la contestación.

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Satisfacción referida a la utilidad de la información recibida	PU.3	¿La información que recibió como constestación a su solicitud de acceso a la información le resultó útil?	Inecesitaha:	Gradiente de satisfacción en la utilidad de la información recibida
Satisfacción con el proceso y resultado de la solicitud	I	¿Ha quedado satisfecho/a con la atención recibida y la contestación a su solicitud de información ?	2 Insatisfecho/a; 3 Satisfecho/a:	Gradiente de satisfacción con la atención recibida y la contestación a su solicitud

Adicionalmente se propone un indicador referido a la confianza de la información consultada o recibida, PU.5.

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Confianza en la información consultada / recibida	PU.5	¿Confía en la información que ha consultado / le han facilitado?	2 Confío bastante,no del todo 3 Confío poco	Gradiente de confianza sobre la información que facilitan las entidades (web y solicitudes)

Para la obtención de estos datos de satisfacción de usuarios de portales web y de solicitudes de información, se pueden recoger datos por dos vías, que pueden ser complementarias.

Si es cada sujeto obligado el que recoge la información, debería de recurrir a cuestionarios on line disponibles en la web institucional, para la Transparencia Activa, y a incluir en cada solicitud de información respondida la referencia para que el usuario/a, si lo desea, remita su grado de satisfacción a la misma. La información es muy útil para identificar problemas y acciones de mejora en cada entidad. Sin embargo, su implementación es compleja dado que cada entidad tiene que implementarla, (salvo que se contase con un sistema centralizado de solicitudes de información y portales de transparencia, como en Honduras) y además de los recursos necesarios para ello, hay peligro en que luego no se cuente con datos homogéneos para la agregación.

Otra posibilidad es incluir preguntas en las encuestas a ciudadanía de ámbito nacional (DANE, DNP), donde se recoge información agregada, dado que no se relaciona la satisfacción del usuario/a con la entidad donde consultó/solicitó información. Sin embargo, su implementación es mucho más sencilla, dado que se hace de manera centralizada y con datos homogéneos. Además permite comparar información de confianza en la información que proveen las entidades entre quienes sí ejercen el derecho de acceso a la información y quienes no lo hacen, tal y como se explica en el siguiente apartado.

#### PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA

(Dimensión RTA: Conocimiento y percepción de los ciudadanos)

Conocer cuál es la percepción de la ciudadanía sobre el derecho de acceso a la información y su implementación efectiva, es un aspecto clave para evaluar si la ley y el resto de medidas tomadas están sirviendo para el ejercicio del derecho, que eventualmente produzca impactos positivos sobre otros derechos.

La inclusión de preguntas relacionadas con el acceso a la información en encuestas ciudadanas puede permitir contar con una línea de base sobre la situación de partida de la percepción de







la ciudadanía, de manera que sirva como referencia para evaluar la evolución en el tiempo de los distintos aspectos preguntados.

#### Preguntas sobre conocimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información

Se plantean cuatro preguntas clave que tienen un doble propósito. Por un lado, se trata de cuestiones muy relevantes para evaluar el avance del ejercicio del derecho de acceso a la información y por otro, serán utilizadas para estudiar posibles correlaciones entre variables, tal y como se explicará más adelante en este mismo apartado.

En este sentido, se proponen dos preguntas sobre el conocimiento tanto del derecho de acceso a la información (PC.1), como de la existencia de la propia ley en Colombia (PC.2). Y asimismo se recogen dos cuestiones sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, bien sea con la consulta de las webs institucionales (PC.3), bien con la presentación de solicitudes de información (PC.4).

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Conocimiento del derecho	PC.1	¿Sabe qué es el derecho de acceso a la información pública ?	sí=1; no=0	% de ciudadanos que manifiestan conocer qué es el derecho de acceso a la información
Conocimiento de la existencia de la ley	PC.2	¿Conoce si existe una ley que garantice el derecho de acceso a la información pública en Colombia?	sí=1; no=0	% de ciudadanos que conocen que en Colombia existe una ley que garantiza el derecho de acceso a la información
Consulta de información en la página web de la entidad		¿En el último año ha buscado información de una entidad pública en su página web?	sí=1; no=0	% de ciudadanos que han buscado información en web institucionales en el último año
Presentación de solicitudes de acceso a la información	Dr. 1	¿En el último año ha solicitado por escrito o por medios electrónicos información a una institución pública?	sí=1; no=0	% de ciudadanos que han solicitado información en el último año

Estas cuatro cuestiones permitirán analizar si en las preguntas posteriores, se encuentran patrones distintos de percepción basados en si el encuestado conoce el derecho y la ley y si lo ha ejercido en el último año.

#### Preguntas de satisfacción de usuarios de la información

Tal y como se comentaba en el apartado anterior, se pueden incluir preguntas sobre la satisfacción de los usuarios de la información en este tipo de encuestas. En este caso, a los encuestados que hubiesen contestado sí en la pregunta PC.3 se les preguntarían las dos cuestiones sobre satisfacción de la información consultada en webs institucionales.

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Satisfacción con la información publicada en la página web de la entidad	PC.5	¿Encontró la información que buscaba en la web de de la entidad?	3 Encontré la info que huscaha con	Gradiente de satisfacción en encontrar la información que buscaban en web
Satisfacción con la información publicada en la página web de la entidad		¿La información que encontró en la web de la entidad le fue útil?	4	Gradiente de satisfacción en la utilidad de la información obtenida en web

Y a aquellos encuestados que contestaron sí en la pregunta PC.4, se les preguntarían las







#### siguientes cuestiones:

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Satisfacción referida a la utilidad de la información recibida	PC.7	¿La información que recibió como constestación a su solicitud de acceso a la información le resultó útil?	1 No me fue nada útil; 2 Tiene algo de utilidad, pero no es lo que necesitaba; 3 Sí me es útil, era lo que necesitaba; 4 Muy útil, más de lo que esperaba recibir	Gradiente de satisfacción en la utilidad de la
Satisfacción con el proceso y resultado de la solicitud	PC.8	¿Ha quedado satisfecho/a con la atención recibida y la contestación a su solicitud de información ?	1 Muy Insatisfecho/a; 2 Insatisfecho/a; 3 Satisfecho/a; 4 Muy Satisfecho/a	Gradiente de satisfacción con la atención recibida y la contestación a su solicitud

## Preguntas sobre la confianza en la información pública y la utilidad del derecho de acceso a la información pública

Se propone una cuestión que busca recabar información sobre el nivel de confianza que tiene la ciudadanía en la información que facilitan las entidades públicas (PC.9).

También se propone una cuestión sobre la utilidad que cree el encuestado que tiene actualmente el derecho de acceso a la información pública para el país, en relación a la mejora de 5 aspectos: la democracia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la prevención de la corrupción, la mejora de la gestión pública y la mejora de las condiciones de vida (PC.10). Con esta pregunta se establece una relación directa entre el DAIP y algunas de las políticas y aspectos sociales sobre los que pudiera generar impactos positivos, recogiendo información de hasta qué punto la percepción ciudadana considera que tales impactos se pueden estar o no produciendo.

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Confianza en la información de las entidades públicas en general	PC.9	facilitan las entidades públicas?	1 Confío Totalmente 2 Confío bastante,no del todo 3 Confío poco 4 No confío nada	Gradiente de confianza sobre la información que facilitan las entidades en general (no únicamente para aquellos que consultaros o solicitaron información)
Utilidad actual de la transparencia y el DAIP para el país	PC.10	¿Qué tanta utilidad cree que tiene actualmente la transparencia y el acceso a la información pública para mejorar: - la democracia - la participación ciudadana - la rendición de cuentas - prevenir la corrupción - la gestión pública - las condiciones de vida?	Respuesta en gradiente para cada una de las 5 subpreguntas: Mucha=4; Algo=3;Poco=2;Nada=1	5 Gradientes de percepción de utilidad de la transparencia y el acceso a la información para mejorar: - la democracia - la participación ciudadana - la rendición de cuentas - prevenir la corrupción - mejorar la gestión pública - condiciones de vida de la ciudadanía

Las respuestas a estas preguntas podrán analizarse comparando los resultados del total de la muestra con los resultados de:

- Aquellos que conocen el DAIP (contestan sí en PC.1), aquellos que no conocen (no en PC.1)
- Aquellos que conocen que existe una ley que garantiza el DAIP en Colombia (sí en PC.2) y aquellos que no conocen (no en PC.2)
- Aquellos que han ejercido el DAIP en el último año (sí en PC.3 y/o en PC.4) y aquellos que no han ejercido (no en PC.3 y/o PC.4)

Es decir, permite analizar hasta qué punto el conocimiento del derecho, de la ley y el ejercicio del derecho, tienen alguna incidencia en la confianza de los ciudadanos en la información que proveen las entidades públicas, así como en la utilidad de la transparencia. Y al mismo tiempo poder observar cómo evoluciona en el tiempo, si la confianza de aquellos que ejercen el





derecho disminuye, es un indicador claro de que aunque se estén contestando las solicitudes o publicando la información conforme a la ley, no se está cumpliendo con el objetivo de generación de confianza en el Estado.

Este es el tipo de análisis de correlación que apuntábamos anteriormente que pueden realizarse también en todas las cuestiones que se plantean a continuación en esta propuesta, relacionadas con la democracia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

#### Preguntas sobre la democracia

Estas cuestiones buscan poder analizar si existen correlaciones entre el conocimiento y ejercicio del DAIP con el ejercicio del derecho al voto y la confianza en el Estado y el sistema electoral. De esta forma podrá valorarse en el tiempo si aquellos encuestados que conocen y/o ejercitan el DAIP presentan mayor ejercicio del derecho a voto y confianza en el sistema democrático. Se trata de establecer si el derecho de acceso a la información está teniendo algún impacto sobre el derecho de voto y la confianza en el sistema democrático. Por ejemplo, será posible comparar los resultados de confianza en el sistema democrático entre aquellos que sí conocen y han ejercitado el DAIP, con aquellos que no y de esta manera interpretar si el ejercicio del DAIP está teniendo un impacto en la mejora de la confianza en el sistema democrático.

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Ejercicio derecho al voto	PC.11	¿Participó en las últimas elecciones: - Nacionales - Municipales?	Respuesta para cada subpregunta: sí=1; no=0	% de ciudadanos que ejercen su derecho a voto en elecciones nacionales % de ciudadanos que ejercen su derecho a voto en elecciones municipales
Confianza en el Estado colombiano	PC.12	¿Confía en el Estado colombiano?	1 Confío Totalmente 2 Confío bastante,no del todo 3 Confío poco 4 No confío nada	Gradiente de confianza en el Estado colombiano
Confianza en el sistema electoral	PC.13	¿Confía en el conteo de votos en las elecciones - Nacionales - Municipales?	Respuesta en gradiente para cada una de las dos subpreguntas: 1 Confío Totalmente 2 Confío bastante,no del todo 3 Confío poco 4 No confío nada	Gradiente de confianza en el sistema electoral nacional Gradiente de confianza en el sistema electoral municipal

#### Preguntas sobre rendición de cuentas

Con la misma lógica que en el apartado anterior, se plantean algunas preguntas sobre rendición de cuentas con la intención de establecer correlaciones con el conocimiento y el ejercicio del DAIP. Primeramente si el encuestado ha obtenido información de algún proceso de rendición de cuentas, es decir si ha participado activa o pasivamente en un proceso de rendición de cuentas. La siguiente cuestión está directamente relacionada con la confianza en la información facilitada por las entidades públicas, pero específicamente en el proceso de rendición de cuentas. También se propone una cuestión relativa a la utilidad de los mecanismos de rendición de cuentas para la mejora de la participación ciudadana, la prevención de la corrupción y la gestión pública.







ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Conoce rendición de cuentas en el último año	PC.14	En el último año, ¿se ha interesado por la Rendición de Cuentas de alguna entidad pública obteniendo información al respecto?	sí=1; no=0	% Ciudadanos que han obtenido información de procesos de rendición de cuentas
Confianza en la información facilitada en la rendición de cuentas	PC 15	¿Confía en la información que proveen entidades públicas en el ejercicio de rendición de cuentas?	1 Confío Totalmente 2 Confío bastante,no del todo 3 Confío poco 4 No confío nada	Gradiente de confianza en la información que proveen las entidades en la rendición de cuentas
Utilidad de los mecanismos de rendición de cuentas del Estado	PC.16	¿Qué tanta utilidad cree que tiene actualmente la rendición de cuentas para mejorar: - la participación ciudadana - la prevención de la corrupción - la gestión pública?	Respuesta en gradiente para cada una de las 3 subpreguntas: Mucha=4; Algo=3;Poco=2;Nada=1	3 gradientes de percepción de la utilidad de la rendición de cuentas para mejorar: - la participación ciudadana - la prevención de la corrupción - la gestión pública

Con ello se busca conocer si el derecho de acceso a la información (conocimiento y ejercicio) está teniendo algún impacto sobre la participación ciudadana en mecanismos de rendición de cuentas y la confianza y utilidad de los mismos.

#### Preguntas sobre participación ciudadana

Otro aspecto que se busca medir es el impacto que el DAIP (conocimiento y ejercicio) está teniendo sobre la participación ciudadana. Primeramente se recogen datos para conocer si el encuestado usó en el último año algún mecanismo de participación (PC.17) y si participó en algún espacio de participación (PC.18).

También se pregunta si la información para participar era suficiente (PC.19), buscando identificar si existen carencias en el proceso de participación relacionadas con la calidad o cantidad de información suministrada para hacerla posible. De una manera más general, la siguiente pregunta aborda la percepción del encuestado sobre la transparencia del proceso de participación (PC.20). Y por último, se incluye una pregunta sobre si considera que estos mecanismos y espacios de participación son útiles para mejorar las condiciones de vida de las personas de la comunidad (PC.21).

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	Resultado esperado
Uso de mecanismos de participación	PC.17	En el último año, ¿usó algún mecanismos de participación?	sí=1; no=0	% de ciudadanos que usó algún mecanismo de participación en el último año
Participar en espacios de participación	PC.18	En el último año, ¿participó algún espacio de participación?	sí=1; no=1	% de ciudadanos que participó en algún espacio de participación en el último año
Información para participar	PC.19	¿Considera que contaba con la información suficiente para participar?	Gradiente de acuerdo/desacuerdo	Gradiente de acuerdo/desacuerdo respecto a si contaba con la suficiente información para participar
Transparencia del proceso de participación	PC.20	¿Considera que el proceso de participación es transparente?	Gradiente de acuerdo/desacuerdo	Gradiente de acuerdo/desacuerdo respecto a si el proceso de participación fue transparente
Utilidad de los mecanismos y espacios de participación	PC.21	¿Los mecanismos y espacios de participación son útiles para mejorar las condiciones de vida de las personas de la comunidad?	Gradiente de acuerdo/desacuerdo	Gradiente de acuerdo/desacuerdo respecto a si los mecanismos y espacios de participación son útiles para mejorar las condiciones de vida de las personas de la comunidad

Para establecer las correlaciones con el derecho de acceso a la información, las respuestas a estas preguntas sobre democracia, rendición de cuentas y participación ciudadana podrán analizarse comparando los resultados del total de la muestra con los de:

- Aquellos que conocen el DAIP (contestan sí en PC.1) y aquellos que no conocen (no en PC.1)
- Aquellos que conocen que existe una ley que garantiza el DAIP en Colombia (sí en PC.2) y







aquellos que no conocen (no en PC.2)

- Aquellos que han ejercido el DAIP en el último año (sí en PC.3 y/o en PC.4) y aquellos que no han ejercido (no en PC.3 y/o PC.4)

Es decir, se podrán comparar, por ejemplo, si aquellos encuestados que conocen el DAIP tienen una mayor confianza en el Estado, que los que declaran no conocerlo. Pues de ello se puede estar derivando que conocer el DAIP mejora la confianza en el Estado.

O bien en otro ejemplo, será posible comparar si aquellos encuestados que han ejercido el DAIP, tienen una mayor o menor confianza en la información que provee el Estado, que aquellos que no lo han ejercido. Si es mayor significará que la aplicación de la ley está generando impactos positivos sobre la construcción de un estado democrático. En caso contrario, estará indicando que la implementación de la ley está siendo muy deficiente y está generando impactos negativos sobre la confianza de la ciudadanía.

De esta manera se podrá determinar, si el derecho de acceso a la información está teniendo algún impacto en el ejercicio de otros derechos de participación democrática y en la percepción de la ciudadanía sobre utilidad y confianza en los distintos mecanismos de participación y rendición e cuentas del Estado.

#### PERCEPCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

(Dimensión RTA: Conocimiento y percepción de los funcionarios públicos)

Los servidores públicos juegan un papel fundamental en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues son depositarios de la información pública y son quienes finalmente facilitan el acceso, bien sea vía publicación, bien respondiendo a solicitudes de información. Distintas experiencias confirman la importancia de la sensibilización de los servidores públicos para mejorar el ejercicio del DAIP en una entidad. No siendo suficiente el que dicha entidad cuente con procedimientos y directrices adecuados, si las personas que las tienen que implementar no empatizan con la importancia de ejercer el derecho como parte de la ciudadanía y asumen como una parte clave de su responsabilidad de servidores públicos el facilitar el acceso a la información pública.

Es por ello, que contar con datos sobre la percepción de los servidores públicos respecto al derecho de acceso a la información es muy relevante para identificar obstáculos y fortalezas y tomar las decisiones adecuadas para mejorar el ejercicio efectivo del derecho.

Las cuestiones que se proponen a continuación tendría sentido que estuviesen contenidas en una encuesta más amplia dirigida a servidores públicos, como la que actualmente realiza el DANE de Ambiente y Desempeño Institucional, a nivel nacional (EDI) y departamental (EDID).

Preguntas sobre el conocimiento del DAIP y la Ley 1712







ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	RESULTADO
Conocimiento del derecho	PS.1	¿Sabe qué es el derecho de acceso a la información pública ?	sí=1; no=0	% de servidores públicos que manifiestan conocer qué es el DAIP
Conocimiento de la existencia de la ley	PS.2	¿Conoce si existe una ley que garantice el derecho de acceso a la información pública en Colombia?	sí=1; no=0	% de servidores públicos que conocen que en Colombia existe una ley que garantiza el DAIP
Conocimiento del contenido de la ley	PS.3	¿Qué conocimiento tiene usted del contenido de esta ley (1712 de 2014)?	Promedio de valores en escala:  1. No lo conozco  2. Lo conozco sólo en términos generales  3. Lo conozco bastante  4. Lo conozco perfectamente	Gradiente de conocimiento del contenido de la Ley 1712
Pregunta de control	PS.4	¿Según la ley 1712, de la información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado qué información es pública?	Toda información es pública     Toda información es pública salvo excepciones constitucionales y legales     Sólo es pública la información que se enumera en la Ley 1712     Sólo es pública la información que enumera en la Ley 1712, salvo excepciones constitucionales y legales	Pregunta de control sobre el conocimiento del contenido de la ley

Estos primeros cuatro indicadores buscan recoger datos sobre el grado de conocimiento de los encuestados sobre el DAIP, la existencia de la ley que lo garantiza en Colombia y sobre los contenidos de dicha ley, para lo cual se incluye una pregunta de control que matice la respuesta autoevaluativa de la pregunta anterior. De manera que si la respuesta a la pregunta de control PS.4 no es correcta, las respuestas a la pregunta PS.3 "3. Lo conozco bastante" y "4. Lo conozco perfectamente", pasen ser "2. Lo conozco sólo en términos generales".

#### Preguntas sobre la utilidad de la transparencia y el DAIP

ENUNCIADO		INDICADOR	Descripción del indicador	RESULTADO
Utilidad actual de la transparencia y el DAIP para el país	PS.5	- la democracia - la participación ciudadana	Respuesta en gradiente para cada una de las 5 subpreguntas: Mucha=4; Algo=3;Poco=2;Nada=1	5 Gradientes de percepción de utilidad de la transparencia y el acceso a la información para mejorar: - la democracia - la participación ciudadana - la rendición de cuentas - prevenir la corrupción - mejorar la gestión pública - condiciones de vida de la ciudadanía

Se incluye una pregunta para conocer cuál es la percepción de los servidores públicos sobre la utilidad actual de la transparencia y el DAIP para mejorar distintos aspectos de la sociedad: la democracia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, prevenir la corrupción, la gestión pública y las condiciones de vida.

Preguntas sobre la sensibilización del servidor público hacia el DAIP







ENUNCIADO	INDICADOR	Descripción del indicador	RESULTADO
Sensibilización con el PS.6	¿Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones:  - Los solicitantes no deberían explicar para qué quieren la información, independientemente del uso que hagan de ella  - Aunque los servidores públicos tenemos mucho trabajo, siempre debemos brindar información a la ciudadanía porque es su derecho  - La información pública es propiedad de la ciudadanía, pero está custodiada por el Estado  - Para la entidad pública es positivo que la ciudadanía haga solicitudes de información, porque la hace más cercana y transparente?	Respuesta en gradiente para cada una de las 4 subpreguntas: Totalmente de acuerdo =4; De acuerdo=3; En desarcuerdo=2; Totalmente en desacuerdo=1	4 gradientes de acuerdo/desacuerdo para valorar la sensibilización con el DAIP

Para valorar el grado de sensibilización con DAIP se proponen cuatro preguntas para que el encuestado responda en un gradiente de acuerdo/desacuerdo. También es posible establecer un indicador de resultado de grado de sensibilización a partir de la suma de los resultados de las cuatro preguntas:

Tanto para las preguntas sobre utilidad de la transparencia como sobre sensibilización con el DAIP, se pueden realizar análisis de los resultados, entre el total de la muestra y:

- Aquellos que conocen el DAIP (contestan sí en PS.1) y aquellos que no conocen (no en PS.1)
- Aquellos que conocen que existe una ley que garantiza el DAIP en Colombia (contestan sí en PS.2) y aquellos que no conocen (no en PS.2)
- Con los distintos niveles de conocimiento de los contenidos de la Ley en PS.3

#### 4. PROXIMOS PASOS Y RECOMENDACIONES

El presente documento recoge una propuesta de modelo de medición para Colombia que todavía requiere de contar con espacio y tiempo para ser socializado y enriquecido por los distintos actores de la institucionalidad colombiana y por la sociedad civil. Además de avanzar en la conceptualización de algunas dimensiones del modelo (Transparencia Activa), es necesario establecer los sistemas de recogida de información y análisis que permitan que pueda ser implementado. A continuación se apuntan algunas de las cuestiones que se deben abordar, así como recomendaciones para llevarlas a cabo.

#### Sobre los indicadores de resultado

#### Transparencia activa:

- Se debería desarrollar una metodología de evaluación de la información publicada, que atienda a requisitos de calidad, estableciendo en qué consisten estos criterios de calidad de la información para cada uno de los requisitos legales establecidos en los Estándares para la publicación y divulgación de la información del MINTIC.
- Se pueden ponderar tanto los criterios de calidad de la información, como los distintos requisitos legales en base a la importancia que se les asigne. La ponderación de requisitos se puede abordar por categoría o buscar una mayor especificidad en cada requisito.
- Para definir estas el peso de cada ítem, en los criterios y las categorías de información, es importante contar con la visión de la sociedad civil, para asegurar que se le asigna una importancia coherente con las necesidades de los usuarios de la información.
- Dada la gran cantidad de sujetos obligados en Colombia y el trabajo que supone una evaluación de estas características, se recomienda plantear una medición a partir de muestreos con un alcance suficiente para conseguir la representatividad de los







resultados, también atendiendo a las distintas naturalezas de los sujetos obligados.

- Se pueden realizar tanto evaluaciones de carácter general, donde se incluyen muestras de sujetos obligados de todas las naturalezas, como otras focalizadas en temáticas específicas: salud, educación, etc.
- Para promover la mejora se recomienda que esta metodología se acompañe de una herramienta de autoevaluación para ser usada por los sujetos obligados de manera autónoma.

#### Transparencia re-activa

- El mayor reto que hay que abordar es contar con un sistema de información (o varios), que permita(n) recoger datos fiables y con un mayor alcance entre los sujetos obligados. Por un lado, que los datos sólo incluyan solicitudes de información, excluyendo, por ejemplo, las peticiones que no lo sean. Por otro, que se recojan datos de todos los sujetos obligados. Para esto último se recomienda que se priorice la inclusión de datos de las entidades públicas en una primera fase y de los sujetos no tradicionales posteriormente.
- En función del sistema de información con que se cuente, es muy relevante contar con datos de caracterización de las solicitudes (entidad, sector, geográfica, etc.) pues se podrán extraer conclusiones sobre cómo se está ejerciendo el derecho de acceso a la información y posibilita tomar decisiones más enfocadas geográfica o sectorialmente, por ejemplo.
- Este documento presenta un set de indicadores básicos, si se desea contar con un indicador único que represente el nivel de resultados, se puede definir un indicador compuesto, a partir de la ponderación de los indicadores anteriores según la importancia que se les asigne. Tal y como se decía en Transparencia activa, sería recomendable incluir a la sociedad civil en este diseño.
- Para mejorar la fiabilidad de los datos recogidos, dado que la fuente son los propios sujetos obligados, sería recomendable acompañar el sistema de información con un mecanismo de verificación in situ, que en su caso pueda derivar en sanciones.
- También se han incluido indicadores referidos a procesos derivados de la insatisfacción de los usuarios de la información pública. A diferencia del set de indicadores básicos, donde los propios sujetos obligados son la fuente de los datos, para estos indicadores es el Ministerio Público el que debe recopilar estos datos. Para ello, será muy recomendable establecer un procedimiento para recoger adecuadamente esta información con la entidad del Poder Judicial correspondiente.
- Para la presentación de resultados de estos indicadores será muy importante incluir siempre información sobre el alcance de medición, tanto en términos temporales, como identificando cualquier limitación sobre el universo total de sujetos obligados.
   De esta manera, se reforzará la confianza en la información facilitada y hará posible una interpretación más ajustada de tales resultados.

#### Percepción

- Para obtener datos sobre la percepción de usuarios de la información se recomienda incluir preguntas en las encuestas a ciudadanía de ámbito nacional (DANE, DNP), donde se recoge información agregada, pues su implementación es mucho más sencilla, y permite comparar información de confianza en la información que proveen las entidades entre quienes sí ejercen el derecho de acceso a la información y quienes no lo hacen.
- De forma complementaria se pueden establecer iniciativas para medir a través de aplicaciones en las webs institucionales, o en los solicitantes de información a los que se les adjunte en la respuesta, un canal para informar sobre su grado de satisfacción







con la información recibida. En estos casos, es importante asegurarse que los datos recogidos son homogéneos, manteniendo un mismo formato de preguntas en todos los casos.

- Sobre el contenido y formulación de las preguntas que se presentan en este documento, deben entenderse como un punto de partida sobre el que trabajar para priorizar aquellos aspectos más relevantes para Colombia y adecuarlas a los métodos de encuestas actualmente utilizados por DANE y DNP.
- Actualmente existen preguntas muy similares en las encuestas de Cultura Política y Ambiente y Desempeño Institucional del DANE. Se ha identificado que no siempre se hace mención explícita al ejercicio de derecho a la información o a las solicitudes de acceso a la información, sino que queda incluido dentro del derecho de petición. A los efectos de medición esta es una diferenciación muy relevante.
- Es muy recomendable hacer una primera medición de percepción con ámbito nacional para establecer una línea de base, al menos de los indicadores básicos PC.1, PC.2, PC.3, PC.4 y PC.9. De forma que se tuviese una referencia también útil para la estrategia de capacitación sobre la Ley de Acceso a la Información.
- Una vez realizadas las primeras mediciones, habría que realizar un análisis para definir si existen correlaciones significativas entre variables, por ejemplo, derecho de voto/derecho de acceso a la información, derecho de participación/DAIP y poder establecer niveles de impacto del DAIP sobre estos otros derechos, o sobre niveles de confianza.

#### Bibliografía

- Cristóbal Aninat (2016) Efectividad de las políticas de transparencia en Chile y su impacto en gestión pública
- Carolina Maturana Zúñiga (2015) Conocimiento y expectativas ciudadanas en torno al acceso a la información pública: su rol en la confianza en el sector público.
- Aránzazu Guillán Montero (coord.) Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México (2012)
- Consejo para la Transparencia (2013) Índice de Transparencia y Acceso a la Información. Construcción del modelo y primeros resultados
- Consejo para la Transparencia (2011) Bases para el modelo de fiscalización en transparencia activa
- Instituto de acceso a la información pública de Honduras (2015) Lineamientos para Verificación de Información Pública en Portales de Transparencia
- Fabrizio Scrollini (2012) Evaluación de la Transparencia. Estado del arte de indicadores.
- Gloria de la Fuente (2015) Modelo de medición internacional de transparencia para la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)
- Ángel Ávila Ramírez (2015) Mejores prácticas para la medición de la transparencia en México
- IV Estudio Nacional de Percepción del Derecho de Acceso a la Información en Funcionarios Públicos (2015)
- World Bank Governance Indicators Colombia (2015)
- Open Society Foundation Serbia (2015) Measuring effectiveness of institutions in Serbia in a post 2015 SDG context.
- Karin Gavelin, Simon Burall and Richard Wilson (2009) Open Government: beyond static measures







