

Informe final: Modelo Teórico de Medición de Transparencia para la RTA final. Documento Informe final y Registro verificador de la realización del segundo Taller presencial.

Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA

Entrega fase 5 (producto 4)

Gloria de la Fuente

enero de 2015

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la
RTA | Gloria de la Fuente

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN AL INFORME.....

I PARTE: PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE MODELO

- **Objetivos del proyecto**
- **Talleres realizados**
- **Visitas técnicas**
- **Productos entregados**
- **Equipo colaborador**

II PARTE: MODELO DE MEDICIÓN DE INTERNACIONAL DE TRANSPARENCIA

- **Modelo teórico**
- **Criterios utilizados en la construcción del modelo**
- **Presentación del modelo**

III PARTE: REGISTRO VERIFICADOR SEGUNDO TALLER PRESENCIAL

- **Objetivos**
- **Metodología**
- **Programa de la actividad**
- **Resultados**

IV PARTE: CONCLUSIONES FINALES

V PARTE: ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Considerando que durante la última década se han implementado cuerpos legales sobre transparencia y acceso a la información en numerosos países y frente a la necesidad de ir consolidando el trabajo de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), se decidió contratar una consultoría para elaborar un modelo que permitiese contar con mediciones fácticas del estado de avance y seguimiento de los aspectos vinculado a la política de transparencia y acceso a la información. Para ello, se solicitó colaboración del Programa para la Cohesión Social en América Latina (EurosociAL) y se presentó un proyecto que fue dividido en cuatro fases. La primera a desarrollarse durante 2014 y tres fases siguientes sujetas a evaluación y factibilidad para darle continuidad al proyecto en el año 2015. De este modo, consideró los siguientes productos en cada etapa:

Fase 1:

- Modelo de Medición
- Instrumento(s) de Medición(es)

Fases 2,3 y 4 (sujetas a evaluación y factibilidad como continuidad del proyecto 2015)

- Recolección de datos
- Análisis y Obtención de resultados
- Recomendaciones

Para llevar a cabo la primera fase de esta tarea, se constituyó un Comité Coordinador del Proyecto, compuesto por miembros de EUROsociAL, IFAI y Consejo para la Transparencia, de manera de establecer los términos de referencia de dicha consultoría y, en general, hacer el seguimiento y monitoreo de todo el proceso incluyendo la contratación del profesional, el establecimiento de productos específicos, la definición de visitas técnicas y la aprobación de la metodología propuesta para la realización de talleres.

Después de un proceso de selección llevado adelante en el mes de abril, se contrató a la consultora chilena Gloria de la Fuente cientista política, diplomada en gerencia pública y doctorante en ciencias sociales. Resalta dentro de su perfil profesional su experiencia en el sector público y su labor como directora de programa calidad de la política de la Fundación Chile 21, un centro de pensamiento reconocido en América Latina y Chile. Destaca especialmente su experiencia en investigación a partir de su vinculación a la red latinoamericana de estudios sobre calidad de la democracia y su trabajo en proyectos donde la realización de talleres con expertos y stakeholders ha sido fundamental.

El presente constituye el informe final de la primera fase de este proyecto, cuyo producto fundamental fue la construcción del modelo de medición. El documento está dividido en cinco partes, la primera, da cuenta de todo el proceso de construcción del modelo, incluyendo actividades, instrumentos utilizados, productos elaborados y visitas técnicas

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

realizadas, entre otras. La segunda parte presenta específicamente el modelo de medición de transparencia, con sus principales características. La tercera parte aborda específicamente el trabajo realizado en el taller presencial de Brasilia, donde se consensuaron las dimensiones e indicadores del modelo. Por último, se abordan algunas conclusiones y desafíos pensando en las siguientes etapas de implementación del modelo.

I PARTE: PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE MODELO

Considerando las particularidades de esta fase del proyecto que consistía fundamentalmente en construir, consensuar y validar un modelo de medición común sobre el derecho de acceso a la información, es que se diseñó un proceso donde, además de la recopilación activa de información y la elaboración de productos, se incorporó a los participantes en todo momento.

El presente apartado contiene una descripción del proceso completo, partiendo por recordar cuales eran los objetivos trazados, de manera de poder evaluar al final del proceso, en qué medida estos se cumplieron.

1. Objetivos del Proyecto

Construir un modelo de medición común sobre derecho de acceso a la información pública entre países latinoamericanos asociados al proyecto

Objetivos específicos:

- Construir un Diagnóstico sobre el estado normativo, teórico e instrumental sobre transparencia y derecho de acceso a información, en base a la revisión y actualización de antecedentes y estudios ya existentes.
- Identificar y analizar Modelos de Medición en Transparencia y Derecho de Acceso existentes.
- Identificar los procesos de acceso a la información comunes entre los países de la RTA y sus correspondientes determinantes teóricas para la definición de un modelo teórico común
- Definir y difundir las dimensiones básicas del Modelo de medición consensuado.
- Establecer los indicadores específicos para las dimensiones del modelo.
- Implementar un diagnóstico instrumental (listado de datos existentes, listado de datos faltantes, necesidades de creación de instrumentos definidas) para la medición.
- Seleccionar / Construir instrumental y definir una matriz final de datos.

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

- Presentar Modelo teórico final de medición internacional de Transparencia para la RTA.

1.1 Tiempo de ejecución de la consultoría

- La consultoría tuvo un tiempo de ejecución de 7 meses, de mayo a diciembre de 2014.

2. Fases del proyecto o consultoría

De acuerdo a los términos de referencia de la consultoría, el plan de trabajo realizado y el convenio celebrado finalmente entre la consultora y CEDDET, se consideró las siguientes fases de trabajo con las respectivas actividades y productos.

FASE	PRODUCTO/ACTIVIDAD	FECHA
Fase 1	Entrega de Plan de Trabajo general de la consultoría; metodología detallada, Cronograma. Nota conceptual, metodología y borrador de agenda del primer Taller presencial.	Hasta 26 de mayo de 2014
Fase 2	Documento de revisión y actualización de antecedentes, estudios y modelos de medición nacionales ya existentes sobre la materia. Además de las sistematización de los flujos y procesos básicos del derecho de acceso a información por cada país. Agenda definitiva primer Taller presencial.	Hasta el 9 de junio 2014
Fase 3	Informe de Modelo Teórico: documento con fundamentos teóricos comunes y las dimensiones básicas que orienten el modelo de medición. Documento Informe final y Registro verificador de la realización del primer Taller presencial.	Agosto 2014.
Fase 4	Acta técnica que contenga la matriz de indicadores consensuados, el diagnóstico instrumental, la propuesta de instrumento y la matriz final de datos.	Noviembre 2014.

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

<p>Fase 5</p>	<p>Presentación (PPT) e Informe final (Word) del Modelo Teórico de Medición de Transparencia para la RTA final.</p> <p>Documento Informe final y Registro verificador de la realización del segundo Taller presencial.</p>	<p>Diciembre 2014.</p>
----------------------	--	------------------------

3. Talleres realizados

Dentro de las actividades contempladas en la consultoría, se consideró la realización de dos talleres presenciales y un taller virtual.

- Taller presencial 1: realizado al iniciar la consultoría, para discutir los fundamentos teórico – conceptuales del modelo, identificando también los procesos comunes en las políticas de TAIP de los países de la RTA. Este taller se realizó los días 1, 2 y 3 de julio en Santiago de Chile (ver anexos con ppt utilizados y evaluación del taller por parte de los participantes).
- Taller virtual: cuyo propósito fue consensuar la propuesta teórica y las dimensiones del modelo de medición. Dicho taller virtual se realizó con la colaboración del Banco Mundial a través de la plataforma webex en dos sesiones: el 25 de septiembre y el 14 de octubre (ver anexo con ppt utilizado)
- Taller presencial 2: realizado al final del proceso para consensuar el modelo de medición propuesto, con sus dimensiones, sub dimensiones e indicadores. Tuvo lugar en Brasilia los días 3 y 4 de noviembre (ver anexo con ppt utilizado y presentación de experta OCDE invitada).

4. Visitas técnicas

Dentro del proyecto de asistencia técnica se contempló el trabajo en terreno en al menos cuatro países de instituciones miembro de la RTA, con el objeto de conocer con mayor detalle las características del ejercicio del derecho de acceso a la información en dicho lugar, el rol del órgano garante, las capacidades institucionales y el interés de implementar el modelo de medición (considerando las fases 2, 3 y 4 del proyecto global), así como la disponibilidad de datos para alimentar este instrumento. Bajo esta perspectiva y considerando la realidad de los países de la región, el comité de este proyecto decidió, en reunión de evaluación del taller realizado en Santiago los días 1, 2 y 3 de julio, que las visitas técnicas serían las siguientes:

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la
RTA | Gloria de la Fuente

- **México** (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales- IFAI) y **Brasil** (Contraloría General de la Unión - CGU): entre el 18 y el 28 de agosto
- **El Salvador** (Secretaría de participación ciudadana, transparencia y anticorrupción e Instituto de acceso a la Información Pública): entre el 29 de septiembre y el 1 de octubre
- **Chile** (Consejo para la Transparencia - CPLT): realizada de forma intermitente durante todo el proceso.

Para todas las visitas se fijaron algunos puntos de interés y bajo ello se solicitó organizar una agenda de reuniones con los actores relevantes (se juntan anexos con agenda de trabajo en cada país): características del ejercicio del derecho de acceso a la información en dicho lugar, el rol del órgano garante, las capacidades institucionales y el interés de implementar el modelo de medición, así como la disponibilidad de datos para alimentar este instrumento.

5. Productos entregados:

La consultoría contempló los siguientes productos por fase:

- Producto 1 (fase 2 de proyecto): contempló la revisión y actualización de antecedentes, estudios y modelos de medición nacionales ya existentes sobre la materia, además de la sistematización de los flujos y procesos básicos del derecho de acceso a información por cada país. Entregado en junio de 2014. Para la sistematización de los flujos y procesos se construyó una ficha por país en base a información proporcionada por los miembros del proyecto a partir de un cuestionario aplicado y reuniones bilaterales (a través de Skype) para precisar la información proporcionada.
- Producto 2 (fase 3 de proyecto): Informe de Modelo Teórico que consideró los fundamentos teóricos comunes y las dimensiones básicas para orientar el modelo de medición. Contempló también la síntesis y registro verificador de la realización del taller de Santiago.
Para la elaboración de este informe se sistematizó un volumen importante de bibliografía, se revisó varios instrumentos internacionales y se construyó una primera propuesta de dimensiones a partir del trabajo realizado con las contrapartes.
- Producto 3 (fase 4 de proyecto): Acta técnica que contenga la matriz de indicadores consensuados, el diagnóstico instrumental, la propuesta de instrumento y la matriz final de datos. Considerado para noviembre de 2014 y entregado en diciembre de

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

2014, dada la demora en el envío de información sobre medios de verificación y fuentes por parte de los integrantes del proyecto.

La construcción de este informe implicó sistematizar el trabajo y el consenso al que se arribó en el taller de Brasilia y validar con el CPLT la matriz final de datos.

- Producto 4 (fase 5 de proyecto): Presentación (PPT) e Informe final (Word) del Modelo Teórico de Medición de Transparencia para la RTA final. Considerado para diciembre de 2014. Que corresponde al presente informe.

6. Equipo colaborador en el proceso

Durante todo el proceso se contó con un equipo colaborador para el desarrollo de las distintas etapas del proyecto.

Martin Schuster: Cientista político y Master en métodos cuantitativos. Sistematización de modelos de medición existentes en el mundo.

Javiera Arce: Administradora Pública y master en Ciencia Política. Sistematización de la información y flujos por país.

Carolina Torres: Socióloga. Elaboración de la metodología primer taller presencial y participación como monitora de grupo.

Mauricio Morales: Periodista, Cientista Político y Doctor en Ciencia Política. Elaboración de la propuesta de indicadores y primera propuesta de asignación de valores (medición)

Sonia Jara: Cientista Política. Sistematización de información de medios de verificación y fuentes

II PARTE: MODELO DE MEDICIÓN DE INTERNACIONAL DE TRANSPARENCIA

1. Modelo teórico

Para la elaboración del modelo teórico se optó por trabajar en una triple perspectiva: el DAIP considerado como un derecho humano fundamental, como una iniciativa contra la corrupción y como un derecho “llave” para el ejercicio de otros derechos. Con esta triple mirada se intentó con posterioridad levantar un modelo de medición.¹

EL DAIP como derecho humano fundamental

La libertad de expresión y el acceso a la información, han sido reconocidos y garantizados en el derecho internacional como un derecho humano fundamental (Mendel, 2009). El principio que lo ampara es el reconocimiento que los órganos de la administración del Estado

¹ Información contenida en el informe 2 fase 3 del proyecto

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

mantienen información en tanto custodios del bien público y, en tal sentido, las normativas de libertad y acceso a la información reflejan la idea fundamental de que el ciudadano constituye un agente, y cómo tal es un sujeto jurídico portador de derechos que le son inalienables (O'Donnell, 2010). Se reconoce así el derecho de acceso a la información pública como derecho en las sociedades democráticas, reconociendo como fuente en el derecho internacional la libertad de expresión, el debate público informado, la rendición de cuentas y la transparencia dentro de los órganos del Estado (Fundación Proacceso, 2008; 12)².

En efecto, tal como señala Juan Pablo Olmedo (Fundación Proacceso, 2008) “se reconoce el derecho de acceso a la información como esencialmente instrumental a la política de transparencia” y en virtud de ello, es reconocido por múltiples instrumentos a nivel internacional, a saber (Mendel, 2009; 7-13):

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948 (artículo 19), que garantiza el derecho de libertad de expresión:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966, garantiza el derecho a la libertad de opinión y de expresión en términos similares (art. 19)
 - *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
 - *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
3. En el plano americano, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos garantiza la libertad de expresión, señalando que³:

² En este apartado, se recoge específicamente el texto de Juan Pablo Olmedo “Comentarios acerca del derecho de acceso a la información pública” publicado en Fundación Proacceso. (2008). Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile.

³ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la
RTA | Gloria de la Fuente

- *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
- *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

En la Opinión Consultiva 5-85, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretando el artículo 13, reconoció la libertad de información como un derecho humano fundamental⁴:

“El Artículo 13 (...) establece que a aquellos a quienes se aplica la Convención no sólo tienen el derecho y la libertad de expresar sus propios pensamientos sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo (...) La libertad de expresión requiere, de una parte, que nadie sea limitado o impedido arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos. En tal sentido, es un derecho que corresponde a cada individuo. Su segundo aspecto, por otra parte, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y a tener acceso a los pensamientos expresados por otros.”

Del mismo modo, la corte señaló que *“para el ciudadano promedio es tan importante conocer las opiniones de otros o el tener acceso a la información en general tanto como lo es su propio derecho a impartir su propia opinión”*, concluyendo que *“una sociedad que no está bien informada es una sociedad que no es verdaderamente libre”*.

Del mismo modo, la Corte, en la sentencia condenatoria del caso “Claude Reyes y otros” contra el Estado de Chile (2006), refiriéndose al artículo 13 de la Convención señala que *“...dicho artículo ampara el derecho de las personas de recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos que se acredite una*

⁴ Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

legítima restricción. Su entrega puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla”⁵

En ambos documentos el acceso a la información, queda configurado como un ámbito de la libertad de expresión.

4. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, ha reconocido que la libertad de información es un derecho fundamental, el que incluye el derecho de acceder a información en poder de órganos públicos. En octubre de 2000, la Comisión aprobó la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión:

- *Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.*
- *El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.*

En el año 2004, la Asamblea General de la OEA, en su 34º período de sesiones, adoptó una resolución en que reafirma “que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia” y reitera “que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas”.

La consecuencia de todo este marco internacional de reconocimiento del derecho de acceso, se ha traducido en que varios países no sólo hayan generado leyes específicas al respecto, sino que también, que se le reconozca en las respectivas cartas fundamentales.

El DAIP como política anticorrupción

La corrupción, definida como “abuso de confianza, que generalmente involucra al poder público, por beneficios privados que, a menudo, pero no significa que siempre, involucra dinero” (Morris and Blake, 2010)⁶ ha sido considerada un problema relevante en América

⁵ Referencia extraída de Juan Pablo Olmedo “Comentarios acerca del derecho de acceso a la información pública” publicado en Fundación Proacceso. (2008). Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile.

⁶ La definición corresponde a Michael Johnson, del año 2005 citada en Morris, Stephen and Blake, Charles. 2010. Corruption & politics in Latin America: national & regional dynamics. Lynne Rienner publishers: London

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la
RTA | Gloria de la Fuente

Latina. En tal sentido, las políticas de transparencia y acceso a la información han sido concebidas de manera importante como una herramienta manera de generar mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) para que la ciudadanía pueda realizar un escrutinio público de la actividad del Estado y de su aparato administrativo, logrando con ello “restringir el ámbito de la corrupción, el tráfico de influencias, la incidencia del dinero en la política y el clientelismo” (Aninat, del Solar, 2009).

Si bien, como se ha señalado, existe toda una tradición en el derecho internacional que reconoce el acceso a la información como un derecho humano fundamental derivado de la libertad de expresión, hay también antecedentes que vinculan las políticas de transparencia y DAIP a las políticas anticorrupción.

En efecto, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996), en su art. III N° 11 establece el rol del acceso a la información pública como una herramienta de la sociedad civil destinada a colaborar en los esfuerzos sociales para prevenir la corrupción. Del mismo modo, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003) señala, en su artículo 10, la obligación de los Estados parte de establecer procedimientos que permiten el acceso a la información.

Ambas distinciones, la transparencia y el derecho de acceso a la información como derecho humano fundamental o como política contra la corrupción, tiene efectos prácticos en la manera en que se mide sus resultados. Así, por ejemplo, los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial distinguen dos dimensiones a este respecto: “Control de la corrupción” y “Voz y rendición de cuentas”. Definiendo las dimensiones de la siguiente manera⁷:

- **Voz y rendición de cuentas:** la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa, que contempla dentro de sus múltiples indicadores la transparencia del gobierno y el acceso a la información pública.
- **Control de la corrupción:** la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas.

Si bien no son excluyentes en materia de política pública, lo cierto es que el foco en uno u otro pone de relieve también el objetivo que se persigue con sus resultados, así por

⁷ Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

ejemplo, mientras en un caso el énfasis puede estar dado en el reconocimiento y en la apropiación del derecho, en otros puede estar más bien circunscrito a la disminución de los hechos y la percepción respecto de la corrupción, cuestión relevante a considerar en relación a la construcción de un modelo de medición internacional.

El DAIP como derecho “llave”

El DAIP es también y principalmente un derecho que establece una puerta de entrada al ejercicio ciudadano de otros derechos. En efecto, la existencia de información disponible para la ciudadanía por parte de los órganos del Estado plantea “que la ciudadanía tiene derecho a demandar información sobre las resoluciones específicas adoptadas por la autoridad, y también sobre el procedimiento que llevó a adoptar dichas decisiones. En definitiva, la ley abre una ventana de observación hacia el proceso decisional de las políticas públicas” (Díaz- Tendero, 2012)⁸, pero no sólo eso, lo cierto es que “cuanto más actualizada y accesible sea la información, a toda la sociedad, se minimizan los costos de transacción y se facilitan los procesos de crecimiento y desarrollo” (Velásquez, Oliveros y Méndez, 2009), en otras palabras, se abre para la ciudadanía una ventana de oportunidad para el ejercicio de otros derechos y servicios que provienen del Estado.

Este debate es importante en el contexto latinoamericano, donde los problemas de credibilidad del Estado y sus instituciones está asociada de manera relevante a los problemas de eficiencia y eficacia de sus políticas públicas. Así, en el centro de la discusión está el desarrollo de la democracia y el ejercicio de ciudadanía en sus dimensiones política, civil y social. El derecho de acceso a la información, en este cuadro, permite particularmente para países con déficit importantes en derechos sociales, especialmente en materia de pobreza y desigualdad, entregar al ciudadano herramientas de control social sobre el ejercicio de ciertos derechos, muchas veces garantizados pero limitadamente implementados, generando al mismo tiempo un espacio de fortalecimiento y mejora de la capacidad del Estado de responder a estas necesidades. En efecto, tal como señala PNUD (2004; 72):

“la fuerza que impulsa estas relaciones es finalmente moral: el reconocimiento de que una persona no debe ser privada de ninguno de los derechos y capacidades que normalmente lo habilitan a actuar de modo libre y responsable.

⁸ Cita extraída de Díaz- Tendero, Eolo “Acceso a la Información y Participación Ciudadana: efectos (potenciales) sobre la democratización de proceso de políticas públicas” en De la Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae. 2012. El pueblo unido: mitos y realidades de la participación ciudadana en Chile. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la
RTA | Gloria de la Fuente

En lo que respecta a América Latina, ahora que contamos con una notable extensión de los derechos políticos deberíamos usarlos no sólo con referencia al régimen sino también como palanca para la muy necesaria extensión de derechos civiles y sociales”

La dimensión de derecho es importante de considerar en la construcción de un modelo de medición, porque supone que la transparencia y el DAIP constituyen derechos de ciudadanía y, en tal sentido, su apropiación otorgan poder a las personas para el ejercicio de múltiples derechos y, al mismo tiempo, obligan a la administración del Estado a cumplir con lo que establece la normativa vigente en la materia.

Carta Iberoamericana de participación ciudadana: La mayoría de las democracias del mundo ha avanzado en reconocer el derecho de la ciudadanía de participar en los asuntos públicos, ello implica, por un lado, la elección de representantes, pero también el involucramiento directo en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas. En este cuadro, hay quienes que incluso sostienen que existe una relación directamente proporcional entre “los niveles de calidad y flujos de información con los niveles de participación e incidencia ciudadana en las políticas públicas de cada una de las sociedades” (Velásquez, Oliveros y Méndez, 2009).

Tal como se ha señalado a lo largo de estas páginas, el reconocimiento de la transparencia y el DAIP descansa en dos cuerpos de ideas vinculadas a la noción de derechos. El primero dice relación con el derecho que tienen los ciudadanos a acceder a la información pública, que en el derecho internacional se ampara en una ampliación del reconocimiento del derecho a la libertad de expresión. Una segunda mirada, que no excluye la anterior, sostiene que el DAIP deriva de un reconocimiento de los derechos de participación política (Celhay, 2009; Mlynarz, de la Fuente, Estévez, et.al, 2011).

Así por ejemplo, Mendel (2009) señala que el Artículo 25 de la ICCPR garantiza el derecho ciudadano de “participar en la conducción de los asuntos públicos, directamente o mediante sus representantes libremente elegidos” así como, específicamente, de votar en las elecciones periódicas que garantizan “la libre expresión de la voluntad de los electores”.

En este cuadro, la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, viene a constituir una suerte de síntesis en el ejercicio de ambos derechos: por un lado, el de participación y por otro, el de transparencia y acceso a la información. Dicho instrumento fue suscrito el año 2009 por los Jefes de Estado de los países de la región y reconoce a los ciudadanos el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho exigible ante los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía. (Mlynarz, de la Fuente, Estévez, et.al, 2011).

2. Criterios utilizados en la construcción del modelo

Para la elaboración del modelo de medición fue importante buscar operacionalizar aquello que se construyó en el modelo teórico- conceptual, pero también elaborar algunos criterios específicos en relación a la construcción del modelo, que entre otras cosas, fueron parte importante de las preocupaciones manifestadas por los miembros de la red:

- Heterogeneidad institucional: Los países que componen la red, tanto en su calidad de miembros como asociados, tienen una realidad institucional diversa, ello se traduce, al menos, en cuestiones como las que siguen:
 - Ausencia de normativa que garantice la transparencia y el DAIP
 - Ausencia de órgano garante o independencia del órgano que debe llevar adelante la política
 - Déficit de recursos fiscales y humanos específicos destinados a la implementación de este derecho

Lo anterior supone que un modelo de medición regional debía hacerse cargo de establecer un tipo de medición que, arrojando datos por país comparables a nivel regional sean relevantes para el conjunto de los países, permitiendo un espacio de mejora o un punto de llegada a la construcción de un estado de implementación que sea óptimo. Esto implica que el instrumento debe ser complejo, para dar cuenta de la realidad de los países, pero a la vez flexible, permitiendo a cada país medir gradualmente respecto a las dimensiones o módulos específicos que les sean aplicables y también, respecto a la información disponible.

- Legitimidad y legitimación del instrumento: la construcción de un modelo que no sólo esté basado en los procesos sino que ante todo, en el resultado o el efecto social de la política, debe considerar una interacción adecuada con la sociedad civil. Esto implica que la construcción de este modelo, pero ante todo, la expresión de estos resultados en un conjunto de indicadores o un índice, debe contar con respaldo y legitimidad social. En otras palabras, la construcción de este modelo debe ser un instrumento que aporte al control social de la política, a la rendición de cuentas por parte del Estado y a la construcción de espacios de mejora para el ejercicio del derecho.
- ¿Qué medir? ¿Cómo medirlo?

Respecto a qué se quiere medir, lo cierto es que parece haber cierto consenso en que un modelo de medición de estas características debe dar cuenta de aspectos que están más allá de la normativa. Haciéndose cargo también del ejercicio del

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

derecho, de la apropiación ciudadana de este y de los resultados y/o impactos de la política.

Sobre cómo medirlo, quedan todavía algunas preguntas abiertas que tienen que ver con el proceso mismo de discusión en torno al modelo y su relevancia. Así por ejemplo, vale la pena discutir si, particularmente en relación a los resultados o el impacto, se incorpora información no sólo cuantitativa sino que también de carácter cualitativo. Por ejemplo, los ejercicios conjuntos de “cliente oculto” realizados por países de la RTA reportan datos relevantes no sólo desde la perspectiva cuantitativa, sino que también información rica desde la perspectiva cualitativa que dan verdadera cuenta de las barreras de acceso que enfrentan los ciudadanos a la hora de concurrir a solicitar información a un servicio público. Del mismo modo, entendiendo que en el horizonte de esta iniciativa se encuentra la necesidad de generar, por una parte, datos comparados para la región pero también, espacios de mejora para cada país, es que más allá del modelo, está pendiente establecer si lo que se quiere es un sistema de indicadores o, bien, un índice único que incluso puede ser aplicado modularmente por cada país, de acuerdo a su nivel de avance en la implementación de la política.

3. Presentación del modelo

Considerando los criterios planteados, especialmente el de heterogeneidad institucional, es que se optó por la construcción de un modelo flexible, concebido por dimensiones y módulos que pueden ser aplicados de manera conjunta, incremental o en forma separada, para dar cuenta de la realidad de cada país permitiendo, al mismo tiempo, la comparabilidad en aquello que tiene la posibilidad de serlo entre los distintos países. La siguiente figura grafica aquello que se señala.

Informe FINAL: fase 5 (producto 4) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la
RTA | Gloria de la Fuente

Figura 1: Esquema modelo de medición de transparencia



Fuente: Informes de consultoría

Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

Las dimensiones consideradas son las siguientes:

1. De recurso: Para garantizar un piso mínimo (condiciones básicas) donde exista y se garantice la transparencia y el derecho de acceso a la información pública se requiere, al menos, la existencia de una legislación o un marco jurídico que la reconozca y asegure. Esta dimensión considera:
 - a. Reconocimiento del derecho: que es la existencia de legislación y otra normativa que consagre el derecho (como constituciones, o leyes específicas, por ejemplo). Considerando su distinta naturaleza, se considera también relevante que se distinga entre Transparencia activa (información oficiosa) y Transparencia Pasiva (Derecho de Acceso).
 - b. Garantía del derecho: Existencia de la función y/u órgano garante: se considera imprescindible para el ejercicio del derecho que exista algún órgano del Estado que vigile y garantice el ejercicio del derecho. Se considera también importante la existencia de instancias de reclamación y sanción.
2. De proceso: Existiendo el piso mínimo, se requieren también condiciones para su ejercicio. Esta dimensión contempla dos subdimensiones relacionadas con los actores del proceso:
 - a. Función u órgano garante
 - Realización de fiscalización en TA y TP
 - capacitación a funcionarios y ciudadanos
 - Aumento o disminución de presupuesto
 - iniciativas de difusión de la política
 - existencia de políticas de archivo.
 - Disponibilidad de herramientas tecnológicas tanto para TA como para TP: existencia de plataformas para el ejercicio del derecho y existencia de reportes sobre uso
 - Existencia de reportes o rendición de cuentas de avance de la política pública
 - b. Sujeto obligado
 - Aumento o disminución de presupuesto
 - Existencia de unidades de enlace (encargados institucionales)
 - Existencia de reportes o rendición de cuentas de avance de la política pública
3. De resultado: Supone efectos tanto en el desempeño institucional, así como la valoración y el conocimiento que los usuarios, funcionarios y ciudadanos tienen respecto al ejercicio del derecho. Está más asociado al efecto directo de las políticas de transparencia y AIP tanto en materia de los resultados medibles en las instituciones como los efectos en el ejercicio del derecho en la ciudadanía. Contempla cuatro dimensiones:
 - a. Desempeño institucional
 - Resultado fiscalización TA y TP
 - b. Satisfacción de usuarios
 - Satisfacción con la información disponible en TA
 - Satisfacción con la información disponible en TP (solicitudes de ingreso)

BORRADOR Informe fase 4 (producto 3) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

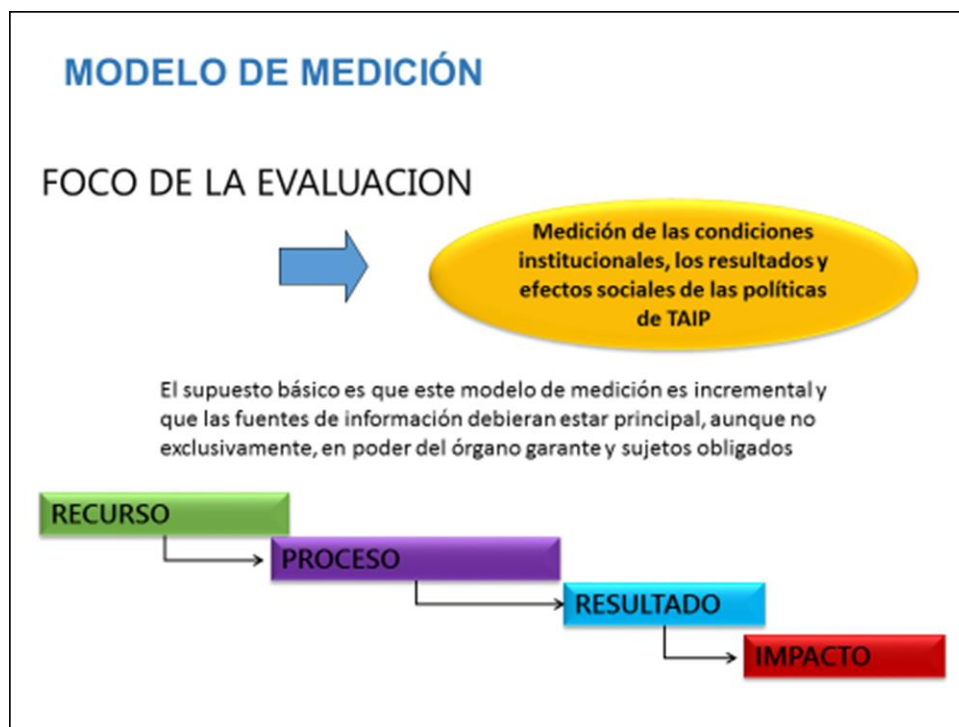
- Satisfacción con el proceso y resultado de reclamación
 - c. Ciudadanía
 - d. Funcionarios
4. De impacto: Implica, por tanto, una perspectiva de mediano y largo plazo en la implementación de la política. Se considera línea de base el desempeño adecuado en las tres dimensiones anteriores, tomando en cuenta que el modelo ha sido concebido como incremental. Dado los niveles de avance de la política, se sugiere considerar en el largo plazo instrumentos de medición y estudios específicos que levanten al menos la siguiente información:
- Estudios de opinión: relación existente entre el conocimiento/uso del derecho y evaluación sobre el funcionamiento del Estado/
 - Estudios sobre ámbitos o áreas específicas en el ejercicio del derecho para levantar “buenas prácticas” e identificar “zonas grises” en el ejercicio del derecho

Para ello se consideran tres dimensiones relevantes:

- a. Derecho de acceso a la información como “derecho llave”
- b. Derecho de acceso a la información centrado en la gestión pública
- c. Derecho de acceso a la información y sistema político

El supuesto de la implementación del modelo es la incrementalidad, en base tanto a las capacidades institucionales como al tiempo en que la política se ha instalado. De esta manera la implementación del modelo supone que los países van asumiendo una o más dimensiones en la medida que avanza su política y que se generan las fuentes de información para ir alimentando la medición.

Figura 2: Modelo de medición de Transparencia



Fuente: Informes de consultoría

Dimensiones, sub dimensiones e indicadores⁹

- *Dimensión Recurso*

La mayoría son indicadores de tipo binario, que miden presencia o ausencia, que se utilizan para variables que no tienen un camino intermedio. Generalmente, son utilizados al momento de iniciar una fase de medición cuyos atributos no han sido explorados de manera sistemática. La idea es que cuando haya una mayor madurez de los casos por país, se evalúe expandir esos indicadores, a fin de capturar cuestiones muy precisas. Por ahora, la medición de presencia/ausencia es la más adecuada. La idea es generar un mapa global de los elementos mínimos para garantizar el derecho que existen por cada país.

⁹ Información contenida en producto 3 fase 4

BORRADOR Informe fase 4 (producto 3) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

Cuadro 1: Dimensión de Recurso

Dimensión de Recurso			
Subdimensión	Enunciado/Pregunta	Indicador	Fórmula de Cálculo
Reconocimiento del Derecho	¿Se reconoce el derecho de acceso a la información a los ciudadanos en alguna normativa a nivel nacional?	Reconocimiento del derecho	$[si=1 / no=0] * 100$
	¿A qué nivel?	Nivel de reconocimiento de derecho ¹⁰	$[(Constitucional=0.5)*100] + [(Ley específica=0.5)*100]$
	Tipo y número de sujetos obligados ¿es posible identificarlos? ¿dónde? (instrumento)	Tipo de sujeto obligado	$[(Ejecutivo=0.2)*100] + [(Legislativo=0.2)*100] + [(Judicial=0.2)*100] + [(Municipios=0.2)*100] + [(Otras instituciones públicas=0.1)*100] + [(Organos de la sociedad civil=0.1)*100]$
	Esa normativa, ¿distingue mecanismos de transparencia activa TA (información oficiosa) y pasiva TP (derecho de acceso)?	Distinción entre mecanismos de TA y TP	$[si=1 / no=0] * 100$
	Exigencia de existencia de unidades de enlace (o denominación que corresponda)	Exigencia de existencia de unidades de enlace	$[si=1 / no=0] * 100$
Garantía del Derecho	¿Existen procesos establecidos para el ejercicio del derecho tanto de TA y TP?	Existencia de procesos establecidos para TA y TP	$[si=1 / no=0] * 100$
	¿Existe un tercero independiente al sujeto obligado sobre el cual desarrollar una reclamación?	Existencia de instancia de reclamación distinta al sujeto obligado	$[(Órgano garante=1)*100] + [(Otra institución con función especializada=0.5)*100]$
	¿Existen sanciones?	Existencia de sanciones	$[si=1 / no=0] * 100$
	Existencia de políticas de archivo/Pendiente resultado taller de archivos	Existencia de políticas de archivo con estándares de transparencia	$[si=1 / no=0] * 100$
	Existencia política de datos abiertos	Existencia de política de datos abiertos	$[si=1 / no=0] * 100$

¹⁰ IFAI sugiere agregar decisiones de los tribunales (órganos jurisdiccionales) nacionales o internacionales. Esto considerando que estas decisiones pueden sentar precedentes para la garantía del derecho de acceso a la información. No obstante, se sugiere volver sobre la discusión de este punto por cuanto los precedentes sólo se pueden sentar si el derecho es “reclamable” porque existe en algún instrumento jurídico.

BORRADOR Informe fase 4 (producto 3) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

- *Dimensión de proceso*

La idea no es quedarse sólo con aspectos vinculados al órgano o función garante, sino que también sobre el sujeto obligado.

Cuadro 2: Dimensión de Proceso

Dimensión de Proceso			
Subdimensión	Enunciado/Pregunta	Indicador	Formula de Calculo
Función (órgano) garante	¿Se realiza fiscalización a los sujetos obligados? En TA	Realización de fiscalización en TA	$[sí=1/no=0]*100$
	Sí, ¿cuáles por tipo?	Tipo de fiscalización en TA	$([Existencia\ de\ información=0.5]*100)+([Calidad\ de\ información=0.5]*100)$
	¿Se realiza fiscalización a los sujetos obligados? En TP	Realización de fiscalización en TP	$[sí=1/no=0]*100$
	Sí, ¿cuáles por tipo?	Tipo de fiscalización en TP	$([Respuestas\ a\ solicitudes\ de\ TP=0.4]*100)+([Cumplimiento\ de\ los\ plazos\ legales=0.3]*100) + ([existencia\ de\ barreras\ de\ acceso=0.3]*100)$
	¿Realizó programas de capacitación para funcionarios directivos sobre transparencia y derecho a acceso?	Realización de programas de capacitación a funcionarios directivos	$[sí=1/no=0]*100$
	¿Realizó programas de capacitación para funcionarios públicos sobre transparencia y derecho a acceso?	Realización de programas de capacitación a funcionarios públicos	$[sí=1/no=0]*100$
	¿Realizó programas de capacitación para ciudadanos sobre transparencia y derecho a acceso?	Realización de programas de capacitación a ciudadanos	$[sí=1/no=0]*100$
	Aumento o disminución de presupuesto de año a año (la idea es medir vulnerabilidad) ¹¹	Aumento de presupuesto anual para transparencia	$[sí=1/no=0]*100$

¹¹ México sostiene que el aumento o disminución del presupuesto solo podría ser un indicativo adyacente de probables malos resultados en la implementación de una política o de procedimientos para acceder a la información. Por tal motivo, no debe formar parte de un indicador. Se sugiere eliminar de la batería de indicadores. Asimismo, el aumento o disminución del presupuesto debiese ser calculado mediante una fórmula simple de variación.

BORRADOR Informe fase 4 (producto 3) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

	¿Realizó alguna campaña de publicidad en medios de comunicación masiva?	Realización de campaña de publicidad en medios de comunicación masiva	$[si=1 / no=0]*100$
	¿Existe una estrategia comunicacional para posicionar el derecho?	Existencia de una estrategia comunicacional para posicionar el derecho	$[si=1 / no=0]*100$
	¿Existen plataformas tecnológicas para la realización de solicitudes de acceso? (existencia/centralización/estadísticas en línea)	Existencia de plataformas tecnológicas para solicitudes de acceso	$((Existencia=0.4)*100)+([centralización\ de\ información=0.3]*100) + ([estadísticas\ en\ línea=0.3]*100)$
	¿Existen reportes de rendición de cuentas de la función de transparencia?	Existencia de reportes de evaluación	$[si=1 / no=0]*100$
<i>Sujeto obligado</i>	Aumento o disminución de presupuesto de año a año (la idea es medir vulnerabilidad)	Aumento de presupuesto anual para transparencia	$[sí=1/no=0]*100$
	Instalación de enlace en sujetos obligados	Porcentaje de instalación de unidades de enlace	$(N^{\circ}unidades\ de\ enlace\ instaladas/N^{\circ}unidades\ de\ enlace\ totales)*100$
	¿Existen reportes de rendición de cuentas de la función de transparencia?	Existencia de reportes de rendición de cuentas de la función de transparencia	$[si=1 / no=0]*100$

- **Dimensión de resultado**

La mayoría de los datos de esta dimensión supone la existencia de fuentes secundarias provenientes de encuestas de tres tipos: funcionarios, usuarios y ciudadanos en general. Para poder hacer comparable el instrumento se requeriría información que sea susceptible de aquello, que quiere decir aplicar similar batería de preguntas a una muestra similar y considerando un universo del mismo tipo para cada país.

Cuadro 3: Dimensión de resultado

Dimensión de Resultados			
Subdimensión	Enunciado/pregunta	Indicador	Formula de cálculo
<i>Desempeño Institucional</i>	Resultado fiscalización TA	Porcentaje de cumplimiento de TA	$((Existencia\ de\ información=0.5)*100)+ ([Calidad\ de\ información=0.5]*100)$

BORRADOR Informe fase 4 (producto 3) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

	Resultado fiscalización TP ¹²	Porcentaje de cumplimiento de TP	$(([\text{Respuestas a solicitudes de TP}=0.4]*100)+([\text{Cumplimiento de los plazos legales}=0.3]*100) + ([\text{existencia de barreras de acceso}=0.3]*100))$
<i>Satisfacción Usuario</i>	En general, ¿qué tan satisfecho se encuentra con la información disponible en el portal?// En general ¿la información publicada en el portal le parece útil?	Satisfacción con la información disponible en TA	Muy satisfecho/satisfecho/poco satisfecho/nada satisfecho/ ni satisfecho- ni insatisfecho [claridad de la información] [utilidad de la información]
	En general, ¿cuán satisfecho quedó usted con los siguientes aspectos de la comunicación mantenida con [sujeto obligado] durante el proceso de tramitación de su solicitud?	Satisfacción con el proceso y resultado de solicitud	Muy satisfecho/satisfecho/poco satisfecho/nada satisfecho/ ni satisfecho- ni insatisfecho [Claridad de la información Recibida] [Oportunidad en la entrega de información] [utilidad de la información recibida]
	En términos generales y respecto al proceso y el resultado de su reclamación, ¿cuán satisfecho quedó usted con?	Satisfacción con el proceso y resultado de reclamación	Muy satisfecho/satisfecho/poco satisfecho/nada satisfecho/ ni satisfecho- ni insatisfecho [Atención general en el proceso de reclamo] [Claridad del lenguaje usado al informar sobre la decisión de su reclamo][Pertinencia de la decisión sobre su reclamo][Tiempo de entrega de la decisión final sobre su reclamo]
<i>Ciudadanía</i>	¿Usted conoce que existe una norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública?	Conocimiento del derecho	$[\text{sí}=1/\text{no}=0]*100$

¹² México sugiere indicadores más simples como un índice de recurrencia, es decir, el número de solicitudes que se transforman en reclamaciones; celeridad en la respuesta a las solicitudes de información (tiempo en responder el sujeto obligado a las solicitudes sin considerar el plazo legal establecido, es decir, si un sujeto obligado responde a la solicitud de información en el día uno, se consideraría una celeridad del 100%, si responde en el último día del plazo legal establecido, se consideraría una celeridad de 0%). **Esta celeridad representaría una barrera a la entrada.**

BORRADOR Informe fase 4 (producto 3) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

	¿Usted ha usado el derecho de acceso a la información? ¿consultando información en los portales especializados? ¿Solicitando información específica?	Uso del derecho	$[sí=1/no=0]*100$
	¿Qué tanta utilidad tiene para usted la transparencia y el acceso a la información?	Valoración	Mucho/Algo/poco/nada
Funcionarios	¿Usted conoce que existe una norma que garantiza el derecho de acceso a la información pública?	conocimiento	$[sí=1/no=0]*100$
	¿Qué tanta utilidad cree que tiene la transparencia y el acceso a la información?	valoración	Mucho/Algo/poco/nada

- *Dimensión de impacto*

Para levantar información en esta dimensión se requiere identificar con claridad que datos sociodemográficos (geográfico, nivel de estudio, género, etc) poseen los países en relación a los usuarios de TA y TP, así como en materia de reclamaciones. Del mismo modo sería interesante identificar con claridad que otra información posee en relación a TA/TP y reclamaciones. Por ejemplo: solicitudes más frecuentes por sectores, tipo de solicitud formulada, etc. Esto con el objeto de levantar una línea de base que permita desarrollar estudios sobre impacto en las dimensiones consideradas.

Cuadro 4: Dimensión impacto

Dimensión de Impacto		
Subdimensión	Enunciado/pregunta	Fuentes
<i>Derecho de acceso a la información como "derecho llave" (impacto centrado en el usuario)</i>	¿El derecho de acceso a la información le ha permitido ejercer otros derechos?	Encuestas a usuarios y estudios de caso

BORRADOR Informe fase 4 (producto 3) - Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia
para la RTA | Gloria de la Fuente

<i>Derecho de acceso a la información centrado en la gestión pública</i>	¿El ejercicio del derecho ha colaborado en introducir mejoras en la administración pública? ¿En qué sentido?/ el derecho de acceso a permitido reducir la corrupción o focos de corrupción detectados en la administración pública? ¿de qué manera?	Encuestas a funcionarios, estudios específicos de carácter cuantitativo y cualitativo
<i>Derecho de acceso a la información y sistema político</i>	¿el derecho de acceso a la información contribuye a mejorar la calidad de la democracia?	Encuestas nacionales y estudios específicos del tipo descriptivo

Proyecto de Modelo de medición Internacional de Transparencia para la RTA | Gloria de la Fuente

III PARTE: REGISTRO VERIFICADOR SEGUNDO TALLER PRESENCIAL

1. Objetivos

- General: Consensuar el modelo de medición sobre transparencia y acceso a la información en base al trabajo desarrollado en el proyecto durante los meses de junio y octubre de 2014
- Específicos: Validar los resultados obtenidos a través de la construcción del modelo teórico- conceptual y la propuesta desarrollada; Consensuar las dimensiones y subdimensiones del modelo; Consensuar un conjunto de indicadores para este modelo; Revisar los datos existentes y por construir para la implementación del modelo por cada país

2. Metodología de trabajo

Se trabajó mediante la metodología de taller presencial en dos modalidades: plenaria, cuando se debió validar los resultados por el conjunto de los participantes del proyecto; y en grupos de discusión, cuando el objetivo fue profundizar en algún aspecto específico de los objetivos planteados.

Para lo anterior y considerando el trabajo acumulado durante meses a partir de la recopilación de información, el taller presencial de Santiago y los talleres virtuales, así como las instancias bilaterales de trabajo, se procedió a organizar el taller de la siguiente manera y se trabajó bajo la siguiente metodología.

1. Consenso sobre las dimensiones: validación del modelo

Objetivo: consensuar las dimensiones del modelo discutidas en talleres virtuales desarrollados en los meses de septiembre y octubre

Metodología de trabajo: exposición de la consultora experta de las dimensiones del modelo y discusión con los participantes en plenaria. Se plantean las siguientes preguntas para motivar la discusión:

- ¿son pertinentes las dimensiones que hemos consensuado hasta acá?.
- En su definición ¿captura cada dimensión aquello que queremos medir?

2. Exposición de dimensiones e indicadores propuestos

Objetivo: revisar y validar los indicadores propuestos por cada una de las dimensiones del modelo

Metodología: Exposición de la consultora experta de la propuesta de indicadores por cada dimensión. Se dividió a los miembros del proyecto en dos grupos de trabajo en base a la diversidad de sus modelos institucionales y su experiencia en la implementación de políticas de transparencia.

- Grupo A: Chile, Argentina, Colombia, El Salvador, Ecuador
- Grupo B: México, Brasil, Guatemala, Perú y Uruguay

Se solicitó trabajar en dos instancias:

- Primera parte, trabajo de una hora para discutir los indicadores de las dimensiones de “recurso” y “proceso”. Después de una hora se realizó una plenaria, conducida por la consultora experta, para que cada grupo presentara sus resultados, de manera de consensuar con todos los participantes los indicadores propuestos.
- Segunda parte, trabajo de una hora para discutir los indicadores de las dimensiones de “resultado” e “impacto”. Después de una hora se realizó una plenaria, conducida por la consultora experta, para que cada grupo presentara sus resultados, de manera de consensuar con todos los participantes los indicadores propuestos.

Para poder orientar la discusión de los grupos de trabajo se formuló las siguientes preguntas:

- ¿las preguntas están bien formuladas?
- ¿son pertinentes todos los indicadores? ¿sobra alguno? ¿falta alguno?
- ¿el valor asignado es pertinente?
- ¿las fuentes de información son las adecuadas?

3. Programa de la actividad

Lunes 3 de noviembre (mañana)

- **10:15-10:45** Presentación del taller y productos esperados. **Expone:** Gloria de la Fuente, Experta coordinadora del proyecto “Modelo Indicadores-RTA” y colaboradores
- **10:45-11:45** Proceso y resultado de la construcción del Modelo de Medición y su Validación. **Coordina:** Gloria de la Fuente, Experta coordinadora del proyecto “Modelo Indicadores-RTA” y colaboradores
- **11:45-12:15** Exposición de dimensiones e indicadores propuestos. **Expone:** Gloria de la Fuente, Experta coordinadora del proyecto “Modelo Indicadores-RTA” y colaboradores

Lunes 3 de noviembre (tarde)

- **14:00-16:00** Mesas de trabajo: Consensos sobre dimensiones e indicadores (dimensiones 1 y 2) **Coordina:** Gloria de la Fuente, Experta coordinadora del proyecto “Modelo Indicadores-RTA” y colaboradores
- **16:15-19:15** Mesas de trabajo: Consensos sobre dimensiones e indicadores (dimensiones 3 y 4) **Expone:** Gloria de la Fuente, Experta coordinadora del proyecto “Modelo Indicadores-RTA” y colaboradores

Martes 4 de noviembre (mañana)

- 9:00-10:00** Presentación: Importancia de la OCDE para medir la transparencia en diferentes aspectos. Política de Transparencia dentro de los objetivos de la OCDE.

Expone: Alison.MCMEEKIN; Public Sector Integrity Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

- 10:15-11:45** Mesas de trabajo: Discusión sobre fuentes de datos por construir.

Coordina: Gloria de la Fuente, Experta coordinadora del proyecto “Modelo Indicadores-RTA” y colaboradores

4. Resultados

Respecto a los resultados, se logró validar una matriz final de dimensiones e indicadores (de acuerdo a los cuadros 1, 2 3 y 4 de este informe e informe 3 fase 4, donde están contenidos los resultados específicos de este taller) para el modelo de medición trabajado con los participantes durante los meses anteriores y durante el taller. Considerando la necesidad de levantar medios de verificación y fuentes con cada uno de los miembros del proyecto en relación a su realidad institucional, los países comprometieron enviar con posterioridad al taller una matriz donde se solicitó se especificara la información disponible para cada dimensión e indicador. Esto con el objeto de implementar en la siguiente etapa el modelo de medición.

IV PARTE: CONCLUSIONES FINALES

En general, durante el proyecto se cumplió con el objetivo de arribar a un modelo de medición a partir de un proceso donde no sólo se logró recopilar información relevante para darle sustento teórico y conceptual al modelo, sino que también se logró comprometer a cada uno de los países miembro en la consecución de dicho objetivo. En efecto, destaca el gran nivel de compromiso de cada uno de los miembros del proyecto, sin los cuales no habría sido posible trabajar adecuadamente durante estos meses.

Pensando en la necesidad de darle proyección a este esfuerzo, se identifican los siguientes desafíos futuros.

1. Viabilizar las implementación de las fases 2, 3 y 4 contempladas en el proyecto original, de manera tal de generar las condiciones para la aplicación del modelo, inicialmente como un piloto, pero luego aplicable a todos los países involucrados en el proyecto. Esto implica un esfuerzo preliminar para levantar la información disponible en casi todos los países, referidas a las dimensiones 1 y 2, mientras se generan las capacidades y los instrumentos para levantar información de las dimensiones 3 y 4 del modelo.

Lo anterior implica una serie de tareas:

- Construir un modelo matemático que permita establecer cálculos adecuados de medición para los indicadores consensuados.
 - Tomar la decisión respecto a la puesta en escena de los datos que se obtendrán a partir de la medición ¿es mejor un índice o un sistema de indicadores? ¿o ambos?. Esto es una cuestión relevante tanto para el conjunto del modelo como para cada uno de las dimensiones.
 - Necesidad de definir requerimientos de datos y levantamiento de información a nivel regional (lo que implica estandarizar datos existentes, homogeneizar las fuentes y generar un sistema de apoyo para construir información faltante)
2. Comprometer a los países miembros de la RTA en la consecución de este esfuerzo mediante la dedicación de algunos de sus profesionales a la recopilación y entrega de información relevante para el levantamiento de información de las siguientes fases.
 3. Validar el instrumento con los actores relevantes y de la sociedad civil que puedan utilizar esta herramienta para sus propios fines colaborando, en definitiva, con que el conocimiento y valoración del DAIP se extienda en la sociedad.

V PARTE: BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John; Sandoval, Irma. (2005). Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI. México.

Aninat, Cristóbal del Solar, Felipe (2009). “Políticas de probidad y Transparencia para el Estado de Chile” en de la Fuente (et.al) Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas. Serie Estudios, volumen 1. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Celhay, Pablo. Gil, Daniel. (2009). “Experiencia comparada en acceso a la información pública” en de la Fuente (et.al) Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas. Serie Estudios, volumen 1. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Consejo para la Transparencia – CPLT. (2013). Índice de Transparencia y Acceso a la Información: construcción del modelo y primeros resultados. Santiago.

De la Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae. 2012. El pueblo unido: mitos y realidades de la participación ciudadana en Chile. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

Florini, A. M. (1998). «The End of Secrecy». Foreign Policy.

Fung, Archon; Mary Graham y David Weil (2003). «The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?». John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series RWP03-039.

Mendel, Toby. (2009). El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica. Unesco, 2009. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>

Mlynarz, Danae; de la Fuente, Gloria; Estévez, Francisco y Rammsy, Claudio. (2011). Acceso a la información pública y participación ciudadana. Fundación Pracceso: Santiago

Morris, Stephen and Blake, Charles. 2010. Corruption & politics in Latin America: national & regional dynamics. Lynne Rienner publishers: London

O'Donnell, Guillermo. (2010). Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires, Paidós

PNUD. (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.

Organización de Estados Americanos- OEA.(.). Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa. Serie Legislación Modelo Secretaría de Asuntos Jurídicos Departamento de Cooperación Jurídica OEA. Washington DC.

Fundación Proacceso. (2008). Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile.

Red de Transparencia Y Acceso a la Información Pública – RTA. Informe preliminar N°1: grupo de trabajo indicadores.

Scrollini, Fabricio. (2012). Evaluación de la Transparencia: Estado del Arte de Indicadores. Dirección de Estudios CPLT. Disponible en <http://www.consejotransparencia.cl/cuadernos-de-trabajo/consejo/2012-12-13/160518.html>

Velásquez, Luis; Oliveros, Adela y Méndez, Diana. (2009). Mejor Información más desarrollo: análisis comparativo del índice de presupuesto Abierto 2006 y 2008. Corporación Acción Ciudadana Colombia.

VI PARTE: ANEXOS

Anexo 1: ppt taller Santiago: objetivos y metodología

Anexo 2: ppt taller Santiago: Sistematización de estudios y modelos nacionales existentes, flujos y modelos básicos por país.

Anexo 3: ppt taller Santiago agenda día 3 síntesis compromisos y cierre

Anexo 4: ppt Evaluación cuantitativa y cualitativa del taller

Anexo 5: ppt taller virtual septiembre – octubre

Anexo 6: ppt taller Brasilia

Anexo 7: Presentación experta OCDE en indicadores

Anexo 8: Agenda visitas técnicas

1. México

DÍA 1 – Lunes 18 de agosto (SALA APERTURA GUBERNAMENTAL-PB)

Bienvenida al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

10:00-10:30
hrs

- a. **Bienvenida por parte de la Directora General de Asuntos Internacionales**
- b. **Conocer sobre las expectativas de la visita, el proyecto y la métrica.**

– *Dirección General de Asuntos Internacionales, Tania Sánchez Andrade*

Introducción conceptual, principales características de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el ejercicio del derecho de acceso a la información.

10:40-12:30
hrs

- c. **Introducción conceptual y antecedentes del derecho de acceso a la información en México. Reflexión y discusión sobre el papel del derecho de acceso a la información como una herramienta de la rendición de cuentas.**
- d. **Descripción General de La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).**

– *Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información, Rosa María Bárcena Canuas*

13:00-14:30
hrs

Solicitudes de Información y Recursos de Revisión

- a. **Proceso de recursos de revisión, elaboración de criterios para la resolución de los recursos de revisión y resoluciones más relevantes emitidas por el Instituto.**

– *Dirección de Normatividad, María del Carmen Fernández*

– *Dirección de Tramitación y Sustanciación, Marcela Valderrama Cabrera*

16:30-17:30
hrs

Solicitudes de Información y Recursos de Revisión

- a. **Determinar si la información solicitada es pública, reservada o confidencial.**

– *Dirección de Políticas de Desclasificación, Ubaldo Irvin León Fuentes*

17:45-
18:45hrs

Conocimiento sobre innovaciones y perspectivas del derecho de acceso a la información México

- a. **Conocimiento general sobre las políticas de acceso y datos abiertos**

– *Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso, Gabriela Segovia Cantú*

DÍA 2 – Martes 19 de agosto (SALA APERTURA GUBERNAMENTAL-PB)

10:00-11:00 hrs	Seguimiento a la participación del Primer Taller regional del Proyecto Modelo de medición Internacional de Transparencia
11:00-12:00 hrs	<ul style="list-style-type: none"> – Daniel Atalo Navarro Ramírez, Director adscrito a la Ponencia Del Comisionado Oscar Guerra Ford – Francisco Raúl Álvarez Córdoba, Director adscrito a la Ponencia del Comisionado Joel Salas Suárez
Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, así como mecanismos de Monitoreo y Evaluación	
<p><i>Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal, José Luis Marzal</i> <i>Dirección de Vigilancia, Justino Núñez Quiroz</i> <i>Dirección de Coordinación y Evaluación, Dinorah Ugalde Reza</i></p>	
12:20-14:30 hrs	a. Monitoreo y vigilancia hacia las dependencias de la Administración Pública Federal (APF)
16:30-18:30 hrs	b. Mecanismos de vinculación con las unidades de enlace de las dependencias y el seguimiento a las solicitudes de información y su respuesta. c. Indicadores
18:30 – 19:30 Hrs	<i>Reunión Coordinación de Acceso a la Información, Adrián Alcalá Méndez</i>
DÍA 3 – miércoles 20 de agosto (SALA ACCESO A LA INFORMACIÓN- PB)	
Mediciones de Transparencia	
9:00 – 11:00	a. Revisión específica de modelo preliminar propuesto por la consultoría <i>Dirección de Vigilancia, Justino Núñez Quiroz</i>
11:00-12:30 hrs	a. Vinculación y trabajo conjunto con Estados y municipios – <i>Dirección de Relaciones Interinstitucionales y Públicas, Christian Laris Cutino</i>
12:30-14:30 hrs	b. Métrica de Transparencia e Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)
16:30 -17:30 hrs	Conocer las expectativas de Comisionados y Coordinador de Acceso a la Información sobre la formulación de una métrica en materia de transparencia común en los países de la Red de Transparencia y Acceso a la Información – <i>Comisionado Oscar Guerra Ford</i>

2. Brasil

Día 1- lunes 25 de agosto

Tarde (14:00 – 18:00) – Ouvidoria-General de la Unión

Local: Contraloría-General de la Unión, Ed. Darcy Ribeiro, sala 958

<p>Participantes: José Eduardo Romão (Ouvidor-General de la Unión), Delegación Unión Europea en Brasil (DUE) , Vitor Xavier (Coordinador-Sustituto de Recursos de Acceso a la Información de la CGU)</p> <p>Conocer los principales aspectos de la implementación de la Ley de Acceso a la Información en Brasil</p> <p>Principales características y resultados en materia de transparencia pasiva</p> <p>Principales programas y acciones de la OGU como instancia apelación: resultados e impacto</p>
<p><u>DÍA 2 – Martes 26 de agosto</u></p> <p>Mañana (9:30 – 13:00)</p> <p>Local: Contraloría-General de la Unión, Ed. Darcy Ribeiro, sala 958</p> <p>Participantes: Anjuli Tostes Faria Osterne e Priscila Coradi</p> <p>Seguimiento a la participación del Primer Taller regional del Proyecto Modelo de medición Internacional de Transparencia (Discusión de contenidos y aspectos trabajados en taller 1 y principales conclusiones)</p> <p>Tarde (15:00 – 18:00) - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA</p> <p>Local: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada</p> <p>Participantes: Roberto Pires (Doctor en Políticas Públicas por el Massachusetts Institute of Technology-MIT (2009) y Técnico de la Directoria de Estudios del Estado, de las Instituciones y de la Democracia - DIEST)</p> <p>Indicadores sociales y de efectividad</p> <p>Posibilidades de participación del IPEA en el proyecto</p>
<p><u>DÍA 3- Miércoles 27 de agosto</u></p> <p>Mañana (9:30 – 12:00)</p> <p>Local: Contraloría-General de la Unión, Ed. Darcy Ribeiro, sala 958</p> <p>Participantes: Cibelle Brasil (Coordinadora Sustituta de la Coordinación de Gobierno Abierto y Transparencia)</p> <p>Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción presentará los indicadores definidos para el monitoreo de la ley de acceso a la información</p> <p>Instrumentos y proceso de seguimiento y apoyo a la implementación de la ley de acceso a la información</p> <p>Proceso de monitoreo, interacción con órganos del gobierno federal</p> <p>Sistema de solicitudes de acceso a información – e-SIC</p> <p>Portal de Transparencia</p> <p>Tarde (14:00 – 17:30)</p> <p>Local: Contraloría-General de la Unión, Ed. Darcy Ribeiro, sala 958</p> <p>Participantes: Cibelle Brasil (Coordinadora Sustituta de la Coordinación de Gobierno Abierto y Transparencia)</p> <p>Conocer las funciones, atribuciones y principales líneas de acción de la Secretaría de la Transparencia y Prevención de la Corrupción de CGU</p> <p>Conocer los principales aspectos de la implementación de la Ley de Acceso a la Información en Brasil</p> <p>Estadísticas de implementación de la ley de acceso a la información en Brasil</p>

Principales características y resultados en materia de transparencia activa
Principales características y resultados en materia de transparencia pasiva

DÍA 4 – Jueves 28 de agosto

Mañana (9:30 – 12:00) – Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción

Local: Contraloría-General de la Unión, Ed. Darcy Ribeiro, sala 958

Participantes: Edward Borba (Coordinador-General de Cooperación Federativa y Control Social)

(12:00 a 13:00)- Local: Contraloría-General de la Unión, Ed. Darcy Ribeiro, sala 958

Participantes: José Eduardo Romão (Ouvidor-General de la Unión)

Tópicos definidos por la consultora Gloria de la Fuente

3. El Salvador

Martes, 30 de septiembre

Ubicación: Oficinas de Transparencia Institucional de la SPCTA: 85 Av. Norte y 15 calle Poniente, No. 820, Col. Escalón Norte, San Salvador.

Jornada 3. Contextualizar y explicar las funciones de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia (SPCTA) y generalidades sobre la LAIP y los principales procesos contemplados en el Reglamento de la LAIP (SPCTA-IAIP)

08:00 a 08:30 horas	Bienvenida por parte de la SPCTA (por la Directora de Transparencia Institucional de la SPCTA)
08:30 a 10:00 horas	Funciones de la SPCTA
10:00 a 10:30 horas	Receso
10:30 a 12:00 horas	Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) de El Salvador y Reglamento de la LAIP

Jornada 4. Conocer el proceso de implementación de la LAIP realizado por la SPCTA (antes SSTA)

13:30 a 15:00 horas	Estrategia de implementación de la LAIP. Revisión de documentos normativos y ejemplares de la LAIP elaborados
15:00 a 15:30 horas	Receso
15:30 a 17:00 horas	Proceso de capacitación, sensibilización de la SPCTA (alianzas estratégicas y convenios interinstitucionales)
18:30 a 20:00 horas	Cena-reunión con Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, Directora de Transparencia Institucional y equipo técnico de la SPCTA

AGENDA

29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 2014

Miércoles, 1 de octubre

Ubicación: Oficinas de Transparencia Institucional de la SPCTA: 85 Av. Norte y 15 calle Poniente, No. 820, Col. Escalón Norte, San Salvador.

Jornada 5. Gobierno Abierto y las herramientas tecnológicas en función de la gestión de solicitudes (transparencia pasiva), información oficiosa (transparencia activa) e información pro-activa (InfoÚtil).

08:00 a 09:00 horas	Gobierno Abierto: Sistema de Gestión de Solicitudes
09:00 a 10:00 horas	Componentes de Transparencia
10:00 a 10:30 horas	Receso
10:30 a 12:00 horas	InfoÚtil y demás herramientas de GA

Jornada 6. Algunos temas de interés común para ambas instituciones

Ubicación: Presidencial de la República (aulas): Casa Presidencial, Alameda Doctor Manuel Enrique Araujo No. 5500, San Salvador.

13:30 a 14:15 horas	Nombramiento de Oficiales de Información y su función en el marco del AIP (ROI)
14:15 a 15:00 horas	Retos y principales acciones en materia de gestión documental y Archivos
15:00 a 15:30 horas	Receso
15:30 a 16:15 horas	Explicación y discusión del INTEIC (proyecto con el PNUD)
16:15 a 17:00 horas	Principales desafíos del proyecto (consultora)

4. Chile

Reuniones sostenidas con:

4. Dirección de fiscalización: María Alejandra Sepúlveda y equipo
5. Dirección de Estudios: Daniela Moreno, Daniel Pefaur y Carolina Maturana