



# **Metodología para la mejora de la Transparencia de las Administraciones Públicas**

Asistencias Técnicas en Perú, Venezuela y Albania  
2005-2010

El derecho de acceso a la información en poder de las administraciones públicas es un derecho humano fundamental. En el ámbito europeo fue consagrado como tal por el Consejo de Europa con el Convenio sobre el acceso a los documentos públicos (Convention on Access to Official Documents, 2009): todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos". El derecho de acceso a la información incluye el derecho de las personas de solicitar y también la obligación del gobierno de ofrecer información.

En línea con este texto normativo, el acceso a la información ha sido reconocido como derecho fundamental esencial para la protección de otros derechos por la Corte Europea de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Corte Europea Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos lo recoge en su Artículo 19.

En la actualidad, más de 90 países del mundo, entre ellos España, cuentan con una ley de acceso a la información y la gran mayoría de estas leyes entraron en vigor en los últimos 20 años. Paralelamente a los desarrollos normativos y a su implantación por parte de los Estados, las organizaciones civiles especializadas en el tema de acceso a la información trabajan en todo el mundo en una gran variedad de proyectos para promover la buena implementación de las leyes de acceso: elaboración de talleres, publicación de materiales educativos, organización de campañas informativas, monitoreos, análisis legal y también litigio.

A pesar de esta tendencia positiva de desarrollo normativo se percibe que aún queda mucho por hacer. Estas leyes poco valen si no son puestas en la práctica y a la hora de solicitar información en poder del gobierno, los ciudadanos todavía se enfrentan a numerosas dificultades, tal y como se desprende de informes realizados por organizaciones.

En el año 2005 nació la idea de diseñar un proyecto que permitiera avanzar en la implantación de sistemas de transparencia y acceso a la información eficaces en las administraciones públicas en todos los niveles: Central, Regional y Local.

## **RESÚMEN Y OBJETIVOS DEL PROYECTO**

Partiendo de un objetivo general de *promoción del derecho de acceso a la información, como herramienta para la protección de otros derechos y para una más eficiente y transparente gestión pública*, las actividades planificadas se dirigieron a cumplir con tres objetivos centrados en los actores:

- A. Fortalecer las instituciones públicas:
  - i. Sensibilizar y capacitar sobre los alcances y aplicación del derecho de acceso a la información.
  - ii. Asistencia técnica para promover la implementación del derecho de acceso a la información, a través del mejoramiento de sus procesos de gestión.
  - iii. Establecer mejores prácticas en instituciones públicas, que sirvan como referencia para otras.
- B. Fortalecer a la sociedad civil:

- i. Capacitar sobre el derecho y la ley.
  - ii. Uso del derecho de acceso a la información como herramienta para conseguir sus objetivos.
  - iii. Vigilancia de la actuación pública, a través del acceso a la información
  - iv. Generar una red de capacitadores entre las OSC sobre el uso práctico del derecho de acceso a la información
- C. Promover espacios de encuentro y diálogo entre instituciones públicas y OSC, sobre el tema.

Para poder ofrecer una asistencia técnica eficiente a las instituciones se dividió la planificación en diversas fases, comenzando por la realización de un diagnóstico de su funcionamiento, para identificar cuáles eran los problemas en el proceso de acceso a la información. Sustentia diseñó el método de diagnóstico, y también las herramientas utilizadas en fases posteriores, como el análisis de problemas, el plan de mejora, y otras actividades desarrolladas en talleres. En alguna de las instituciones, en especial con municipalidades, se trabajó de forma coordinada con organizaciones de la sociedad civil especializadas en áreas temáticas.

## **EL PROYECTO: ACTORES Y METODOLOGÍA**

En este caso se buscó trabajar de forma amplia sobre dos variables necesarias para la implementación del acceso a la información eficaz: instituciones públicas eficientes y comprometidas, y sociedad civil capacitada y activa en el ejercicio de este derecho.

Por ello, en este caso y para atender al contexto concreto de oportunidad y necesidades detectadas, se decidió elaborar una metodología en la que los dos actores trabajan de forma paralela: **institución pública y sociedad civil.**

### **Posibles actores del proyecto**

- Entidad pública sobre la que se implementa el proyecto de mejora de la transparencia.
- Organización de la Sociedad Civil que puede liderar el Proyecto.
- Otras OSC que pueden intervenir en alguna de las fases del proyecto, son objetos de capacitación sobre el derecho de acceso a la información pública, para que puedan ejercerlo directamente, por ejemplo participando en el monitoreo.
- Aliados técnicos, organizaciones o personas que llevan a cabo alguna de las actividades del proyecto directamente o que prestan apoyo técnico al disponer de metodologías o conocimiento técnico que no tienen el resto de actores, como por ejemplo Sustentia Innovación Social.
- Otras instituciones públicas aliadas, como por ejemplo la Defensoría.

### **La metodología**

La metodología desarrollada estaba orientada a cumplir dos premisas:

-

- Poder comprobar avances y mejoras de forma objetiva y medible en el ejercicio del derecho. Para ello se incluyeron **indicadores** que permitiesen mostrasen a todos los actores del proyecto hasta qué punto el esfuerzo tenía consecuencias tangibles, en la eficiencia de las formas de trabajo y para establecer objetivos de mejora concretos.
- Poder comprobar de manera práctica, hasta qué punto se mejoraba la calidad del acceso a la información de los ciudadanos en el periodo que duraba el proyecto. Para ello, se incluyó la realización de dos **monitoreos** de solicitudes de información, uno al inicio del proyecto, que mostrase la situación de partida y otro después de haber implementado un Plan de acciones de mejora, y que formase parte fundamental de la información para llevar a cabo la evaluación del proyecto.

El reto se presentaba en que estos monitoreos se hiciesen sobre solicitudes de información generadas por la sociedad civil, en base a necesidades reales de información. Para ello, era imprescindible trasladar a las organizaciones que podían estar interesadas en la información que poseía la institución pública, un interés por el proyecto basado en un conocimiento sobre el potencial que un adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información podía tener sobre su trabajo. Había, pues que plantear una **capacitación** tanto sobre el significado y trascendencia del derecho de acceso a la información, como sobre la manera de ejercitarlo de acuerdo a la legalidad y procedimientos establecidos.

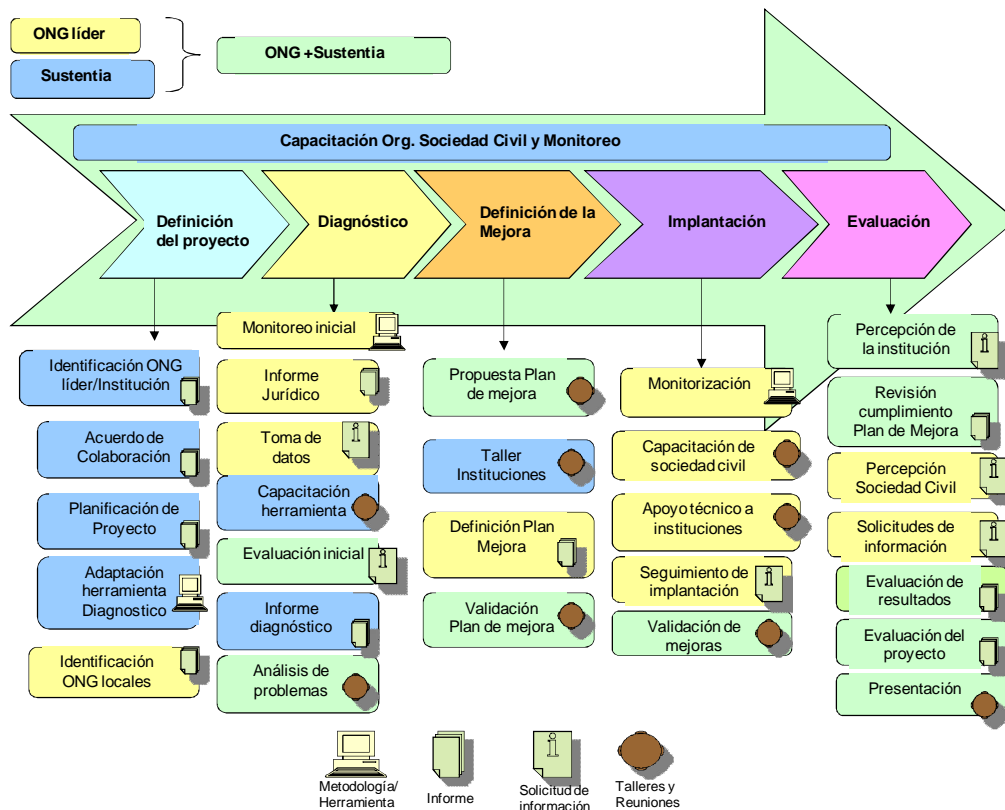
Para ello se planificaron reuniones y actividades con la sociedad civil, tanto organizaciones como individuos, con una variedad de metodologías que permitiesen a la vez formar y sensibilizar a las personas asistentes.

Paralelamente, era necesario trabajar con la institución pública desde diversos enfoques: apoyo en la mejora de sus procesos de trabajo, asesoría sobre el cumplimiento de la legalidad, capacitación para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información y sensibilización sobre la importancia de este derecho.

Para realizar la asistencia técnica a entidades públicas, en la mejora de sus procesos de trabajo, Sustentia planteó a la organización de la sociedad civil local líder (IPYS en Perú, Transparencia Venezuela en Venezuela y Developing and Democratization of institutions en Albania) una metodología habitual en la gestión por procesos de las organizaciones, basada en un enfoque de **mejora continua**:

- diagnóstico a la institución pública sobre la situación del derecho de acceso a la información;
- plan de acciones de mejora en base a las conclusiones de este diagnóstico;
- implementación del plan de acciones en un plazo definido, una vez aprobado por la institución pública;
- evaluación de la implementación de este plan de acciones de mejora.

Figura 1: Fases y Metodología general de proyecto



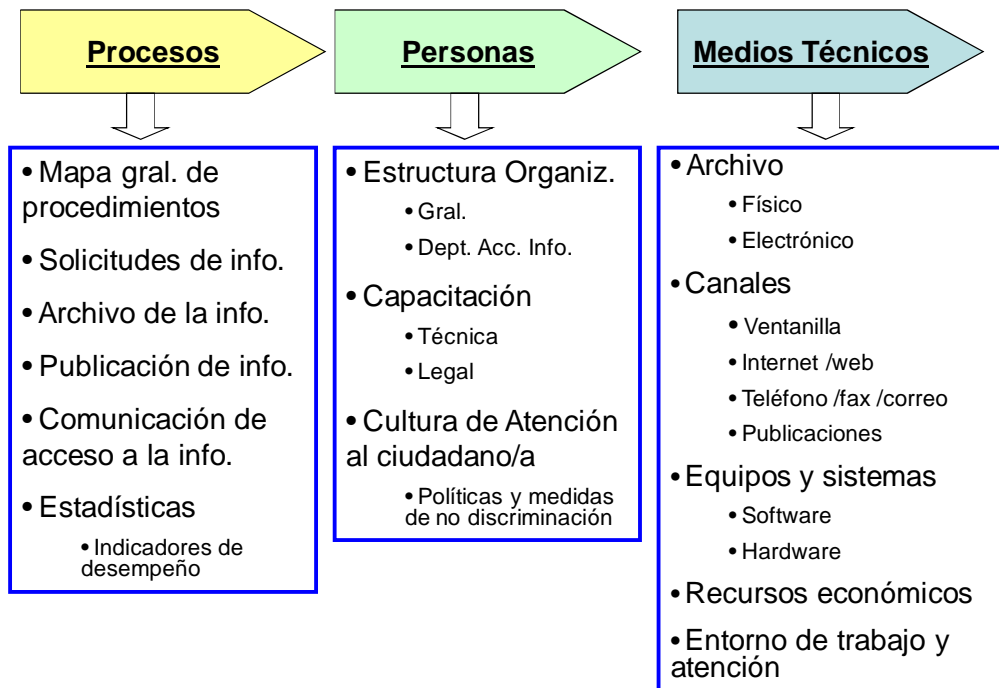
Sustentia desarrolló herramientas para la sistematización del trabajo.

La fase más complicada fue la **sistematización del análisis de diagnóstico** de la institución pública, sin perderse en una enorme cantidad de información, que finalmente no tuviese un valor real para mejorar el acceso a la información, y que consumiese nuestro tiempo y energías.

Por otro lado, el equipo era consciente de que para que la institución pública proveyese información de manera ágil y confiable, era necesario entrar a analizar el funcionamiento y la organización de los procesos de gestión de la información, más allá del simple procedimiento de recepción y respuesta de solicitudes. Se tenía que definir, por tanto, un alcance del proyecto suficiente para **identificar los problemas** que afectaban al acceso a la información, pero sin extralimitar los recursos disponibles.

Sustentia definió una herramienta de diagnóstico, que sistematizaba qué tipo de información debíamos requerir de la institución pública y que a la vez, permitía recoger los datos ordenadamente. El esquema propuesto por Sustentia de esta herramienta se basó en tres ejes de análisis, tal y como se muestra en la Figura 2.

Figura 2: Ejes del diagnóstico de situación de la Institución Pública



El **eje de Procesos** se centra en identificar las políticas y métodos de trabajo de la institución. Hasta qué punto existen procedimientos de trabajo estandarizados, si están documentados, son conocidos por la mayoría de empleados y se están llevando a cabo en la realidad. Aunque se busca tener una visión general de todos los procesos de la institución, la herramienta se centra especialmente en aquellos procesos que influyen más directamente, facilitando o limitando, el acceso a la información que gestiona y genera la institución (gestión de solicitudes de información, archivo de la información, publicación de la información, comunicación a la ciudadanía), así como en los procedimientos de generación de estadísticas e indicadores sobre el desempeño y toma de decisiones de la institución. En resumen, en este eje se indaga hasta qué punto la institución ha establecido formalmente cómo se hacen las cosas desde un nivel más político, hasta uno más técnico y operativo, si estos procedimientos se están siguiendo y la adecuación y eficacia de los mismos para alcanzar los objetivos de transparencia y acceso a la información de los ciudadanos.

El **eje de Personas** analiza cómo influyen las personas en la respuesta que da la institución a la ciudadanía desde el punto de vista siempre del acceso a la información, pues aunque los procesos estén perfectamente definidos y comunicados, de nada valdrá si las personas que las tienen que llevar a cabo no lo hacen adecuadamente. El análisis contempla tres aspectos relacionados con las personas, haciendo especial foco en todos ellos en como contribuyen al ejercicio real del derecho de acceso a la información. Los tres aspectos o ejes de análisis y mejora son hasta qué punto están bien organizados, sus funciones y relaciones definidas, si tienen la capacitación necesaria para desempeñar sus funciones adecuadamente y si poseen una cultura de atención al ciudadano.

Por último, el **eje de Medios Técnicos**, trata de identificar hasta qué punto la institución pública está dotada de los recursos necesarios para afrontar los compromisos derivados de la transparencia y el acceso a la información en su

gestión. Por ello hay que analizar si realmente los compromisos son coherentes con la asignación de recursos, ya que únicamente de esta manera se puede asegurar la transparencia proactiva, la eficiente gestión de la información que posee la entidad y la atención adecuada a la ciudadanía. Se presta especial atención a los medios de archivo tanto electrónico como físico, así como a los canales de comunicación con la ciudadanía, especialmente a través de la página Web y otros canales tradicionales.

La metodología desarrollada establece que una vez que, a partir de entrevistas y estudio de documentos, se completa la recogida de información, se procede a redactar un **informe de diagnóstico**. En este informe se presenta una opinión sobre la situación de la institución, identificando tanto los problemas, como las fortalezas. Es muy importante que de este informe sea sencillo extraer un listado de problemas a solucionar, pues será sobre este listado sobre el que se comenzará a trabajar el plan de acciones de mejora.

La secuencia lógica que se sigue para llegar al Plan de acciones de mejora, es que una vez documentados todos los problemas, éstos se organicen de forma que se identifique cuál o cuáles son los problemas raíz, que generan otros problemas y que, por tanto, al solucionarlos, desaparecerán toda una serie de problemas derivados. Para ello se utiliza la metodología del **árbol de problemas**. Una vez, que tenemos esta lista de problemas raíz, asociamos a cada uno de ellos, la acción, o acciones que podrían solucionarlos. Cuando este listado de acciones esté validado por la institución pública, se haya asignado responsables, plazos y recursos para llevar a cabo cada una de las acciones, tendremos el **Plan de acciones de mejora**. Como se explica más adelante en las fases del proyecto, es muy importante que las personas responsables de la institución pública participen activamente en la validación y asignación de responsabilidades de las acciones, para que exista un consenso en la idoneidad y factibilidad de las mismas.

En el periodo de implementación del Plan, se hará un seguimiento de los avances, y se prestará apoyo técnico para algunas de las acciones en las que la institución pública pueda tener menos conocimiento, sin embargo, es muy importante que sean los funcionarios públicos los responsables de llevar a cabo el Plan y el apoyo que se les brinde no suponga un traspaso del trabajo.

Una vez transcurrido el periodo de implementación del Plan se realiza una **evaluación de los resultados** conseguidos, tanto en la implementación de las acciones, como en el monitoreo realizado por la sociedad civil. Como se decía anteriormente, como resultado de esta evaluación, la institución pública debería realizar un nuevo plan de acciones para continuar con la mejora. El alcance de nuestro proyecto, sin embargo, termina en la evaluación final del proyecto, a partir de ahí la institución debe continuar el proceso regular e indefinidamente.

La metodología del proyecto también incluye realizar **una asesoría de cumplimiento de sus obligaciones legales** a la institución pública respecto al acceso a la información. Debido a que estas legislaciones y regulaciones no siempre son bien conocidas, es importante que los responsables de la institución sepan hasta qué punto están cumpliendo con la legalidad y qué consecuencias podría tener no hacerlo. Para ello, se realiza un informe legal, al comienzo del proyecto. Adicionalmente a lo largo del proyecto en la medida que surgen dudas jurídicas sobre la interpretación de las normativas, en la redacción de documentos o en la valoración de situaciones sobre acceso a la información, se le provee de una **opinión jurídica especializada**, que sin embargo no debe significar un traspaso de responsabilidad por las decisiones que de ella se deriven.

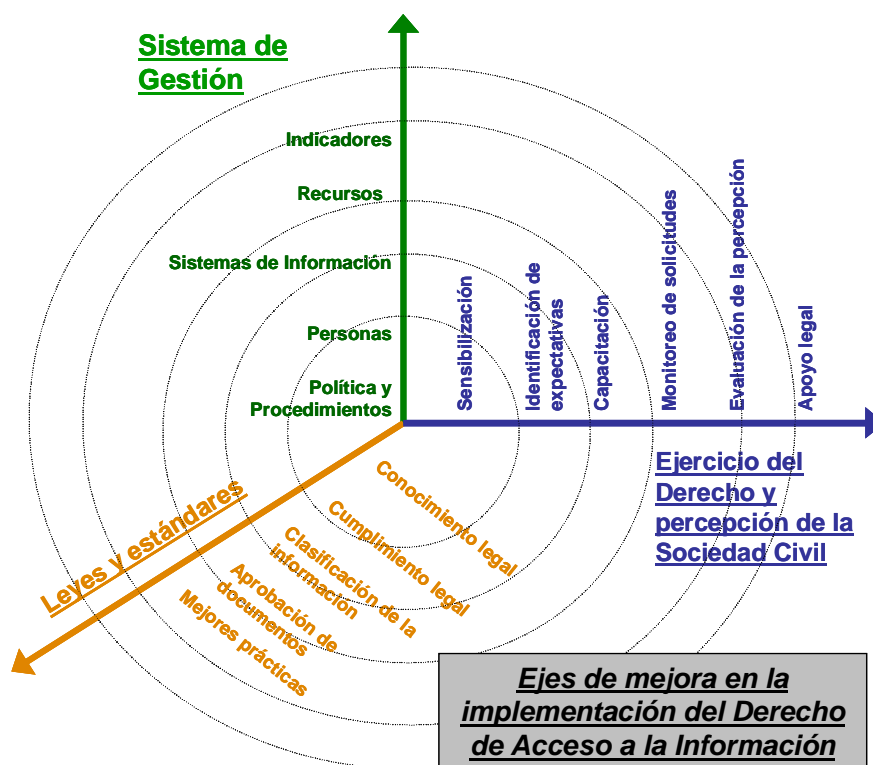


Por último, a lo largo de todo el proyecto se plantean una serie de **talleres con los funcionarios públicos** con un doble objetivo: capacitar en la normativa de acceso a la información y sensibilizar sobre el derecho de acceso a la información. En la práctica ambos objetivos son más amplios, pues las capacitaciones pueden incluir aspectos sobre cómo implementar de forma práctica lo que exige la normativa (desarrollo de procedimientos, indicadores, clasificación de la información, etc.) y la sensibilización se plantea como un replanteamiento de la relación funcionario / ciudadano, desde el punto de vista de personas con derechos y obligaciones.

A lo largo del proyecto se demostró como un aspecto clave en la generación de confianza entre los funcionarios públicos, el éxito en la realización de este tipo de talleres de sensibilización, pues su actitud se tornaba mucho más colaboradora, confiada e implicada en el proyecto.

A continuación mostramos un diagrama sobre las diferentes dimensiones que afronta la metodología de trabajo de este proyecto.

**Figura 3: Ejes de mejora en la implementación del derecho de acceso a la información**





## Lecciones aprendidas en los proyectos de implementación

### Principios Generales:

1. La transparencia debe basarse en facilitar el ejercicio eficaz del acceso a la información por parte de las personas.
2. La transparencia debe estar enfocada hacia la rendición de cuentas a la ciudadanía.
3. La transparencia debe facilitar la participación en la gestión de las políticas públicas.
4. La transparencia requiere un compromiso político, pero no basta.
5. La transparencia requiere un marco normativo, pero no basta.
6. La transparencia requiere un sistema de gestión orientado a la misma.
7. La transparencia requiere capacitación y sensibilización en el funcionariado.
8. La transparencia requiere recursos orientados a la misma.

Se trabajó sobre los 8 principios generales durante todo los proyectos y en la definición del modelo de evaluación y mejora, pero en especial se trabajo bajo el principio que pivota sobre la necesidad de definir sistemas de gestión y decisión públicas orientados y faciliten a la Transparencia y la Rendición de Cuentas. Pues aunque hay necesidades mínimas para desarrollar el principio de transparencia como son el compromiso político y el desarrollo normativo, este no será real hasta que no haya un sistema de gestión capaz de incorporarlo plenamente como herramienta para asegurar la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas. Por ello es necesario que las herramientas y sistemas que busquen garantizar la transparencia y la participación estén integrados y sean coherentes con los sistemas de gestión y decisión de las administraciones públicas, y por ello deben tener asignados recursos específicos, así como capacitación y sensibilización a los empedados públicos, orientados a conseguir los objetivos en estos ámbitos y principios de la gestión de lo público.

Principales problemas de la gestión que dificultan la transparencia, identificados en los proyectos de diagnóstico, mejora e implantación

Estos problemas han sido identificados en las actividades de evaluación y diagnóstico desarrolladas en los distintos proyectos de implantación realizados en las diversas administraciones públicas y países. Estos problemas están agrupados por aspectos de la gestión de las administraciones públicas (según el modelo de diagnóstico diseñado) que inciden finalmente en el ejercicio real del derecho de acceso a la información de los ciudadanos, sobre la información relacionada ( sobre gestión, gobierno, decisión, estrategia, inversión y prestación de servicios, entre otras posibles funciones que desempeña) con la Administración Pública analizada, así como la eficacia en el despliegue de sus políticas de Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación.

Aunque los problemas y áreas de mejora son más amplios y específicos en cada proyecto, se pueden destacar los siguientes como más relevantes.

### Políticas:

1. No existe una política de Transparencia y Servicio Público, específica y oficialmente aprobada, por parte de la AAPP, por medio de la cual se desarrolle y promueva el Acceso a la información como derecho de la ciudadanía.

2. El Organigrama de la AAPP no presenta nombres, ni funciones, ni así mismo identifican al responsable de acceso a la información.
3. Los manuales de normas, cargos y procedimientos no recogen las funciones y responsabilidades de los diferentes puestos de trabajo relacionadas con el acceso a la información.
4. No existe un mapa de procedimientos u otro método que provea una visión integrada del funcionamiento de la organización y permita entender las interrelaciones entre distintos procesos de actividad y decisión.
5. Los procedimientos no son accesibles para la ciudadanía.
6. Los procedimientos no han sido implementados eficazmente por las distintas Direcciones de la AAPP.
7. La carta de los servicios, que presta la AAPP, no está definida, ni por tanto publicada.
8. No se han publicado, contenidos sobre compromisos y especificaciones de servicio (responsables, calidad, plazos, costos/tasas, derechos y deberes de los usuarios/ciudadanos, características técnicas, entre otras).
9. No existe evidencia de que se haya designado oficialmente un Responsable de Acceso a la Información.

Procedimiento de gestión de solicitudes información:

10. No se ha evidenciado en el diagnóstico la existencia un Procedimiento de Gestión de Solicitudes de Acceso a la Información aprobado, implantado y eficaz.
11. No se ha evidenciado la existencia de un procedimiento, ni criterios de clasificación de la información.
12. No se ha definido un procedimiento interno de apelaciones por parte de la ciudadanía, a las decisiones tomadas sobre solicitudes de información.
13. Se ha evidenciado que se está realizando un control previo para recibir y admitir las solicitudes de información.
14. No se han establecido plazos máximos de contestación, ni de gestión interna de solicitudes de información por parte de la AAPP, que permitan al menos cumplir con lo establecido en las leyes de acceso a la información o de procedimiento administrativo.
15. No se ha definido, ni aprobado reglamentariamente los costos o tasas de reproducción derivados de entrega de documentos por solicitudes de acceso a la información.
16. La institución no cuenta con indicadores, ni datos estadísticos, de gestión de solicitudes.
17. No se ha definido responsabilidades en el proceso de toma de decisiones, en cuanto a la contestación a las solicitudes de información.

Archivo:

18. No existe un procedimiento de archivo eficazmente implantado en cada una de las Direcciones.
19. Se ha evidenciado que cada Dirección siguen procedimientos informales y criterios de archivo distintos.
20. No se han definido plazos de entrega de documentos por parte del archivo central.
21. No hay estadísticas que evidencien el desempeño y la eficacia de la gestión del archivo.

22. Las condiciones físicas del archivo no garantizan la correcta conservación de los documentos, y por tanto pone en riesgo el ejercicio del derecho al acceso a la información.
23. La sistemática clasificación y ordenación del archivo físico, no garantiza la eficacia en el ejercicio del derecho al acceso a la información.
24. No existe un archivo electrónico centralizado. No existe una intranet donde se puedan compartir y conservar los distintos documentos.
25. No existe una sistemática para la realización de copias de seguridad y la conservación de los archivos electrónicos.

#### Gestión:

26. No existe un procedimiento sobre recopilación de datos estadísticos en las actividades claves y servicios de la institución.
27. No se evidencia de la existencia de indicadores de desempeño de los servicios prestados por la AAPP.
28. No se evidencia que se esté realizando un análisis de los indicadores de desempeño para establecer medidas de mejora continua.

#### Capacidad Técnica:

29. No existe una carrera profesional del funcionariado.
30. No existe una sistemática de detección de necesidades de formación para los funcionarios.
31. La AAPP no tiene un programa aprobado de capacitación para los funcionarios.
32. No existe una capacitación a los funcionarios sobre el derecho de acceso a la información.

#### Sensibilización:

33. No existe evidencia que la institución haya implementado y promovido una política de orientación hacia la ciudadanía en todos los niveles de responsabilidad.

#### Accesibilidad:

34. No se ha definido una política de comunicación sobre los procedimientos y recursos de acceso a la información que ha establecido la Alcaldía para la ciudadanía
35. Los Manuales de Normas y Procedimientos en los que se recogen las funciones y responsabilidades no están accesibles a la ciudadanía.
36. No existe una oficina de acceso a la información
37. No se han establecido medidas para evitar discriminación (lengua, acceso físico, horarios, analfabetismo, brecha digital, sexo, raza, indígenas, edad y nivel educativo) en el acceso a la información.
38. No se utilizan los distintos canales para recibir solicitudes de información (correo electrónico, correo postal o mensajero, fax, llamada telefónica u oral)
39. Los espacios para la atención al público en las diferentes oficinas de la AAPP son inadecuados e incómodos.
40. El portal Web recoge únicamente la información y noticias que pueden ser consideradas como de relaciones institucionales o de información al usuario.
41. No se ha definido un procedimiento de aprobación de contenidos a incluir en la Web.

42. No se ha definido qué contenidos se compromete la AAPP a publicar y en especial en lo relativo a información de rendición de cuentas a la ciudadanía, como es la financiera, cumplimiento de planes, indicadores de desempeño de los servicios que presta la institución, etc.

Relación y Participación:

43. No se han establecido mecanismos que permitan evaluar la calidad de la información incluida en el portal de transparencia, ni si ésta está orientada a satisfacer las expectativas de las partes interesadas de la Alcaldía (sociedad civil, asociaciones, empresas, universidad, organizaciones profesionales, asociaciones vecinales,...).
44. No se consulta a la ciudadanía sobre el nivel de satisfacción en el desempeño de los servicios que presta la AAPP.

**ALCANCE DEL PROYECTO**

La metodología descrita se implementó mediante un total de 17 asistencias técnicas desarrolladas en 3 países y con 3 OSC como líderes de los proyectos.

En Venezuela (2007-2010), con Transparencia Internacional Venezuela como OSC líder del proyecto.

- Municipio de Campo Elías – Estado Mérida.
- Municipio Los Salías – Estado Miranda.
- Municipalidad de Baruta – Caracas.
- Municipalidad de Maneiro- Nueva Esparta.
- Municipalidad de Macanao- Nueva Esparta.
- Gobernación de Nueva Esparta- Isla Margarita.
- Gobernación de Sucre.

En Perú (2005-2006), con Instituto Prensa y Sociedad (IPIS) como OSC líder del proyecto.

- Gobierno Regional de Lambayeque:
  - Dirección Regional de Educación.
  - Dirección Regional de Salud.
- Ministerio de Salud:
  - Dirección General de Salud de las Personas.
  - Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas.
- Municipalidad de Independencia (Lima).
- Gobierno Regional de Lambayeque, Sede Central.
- Ministerio de Salud - Programa de Administración de Acuerdos de Gestión.

En Albania (2006), Con Developing and Democratisation Institutions of Institutions como OSC líder del proyectos.

- Dirección General de Carreteras.
- Municipalidad de Laç.
- Municipalidad de Vlora.