

Evaluación de políticas de transparencia: el caso de innovación en el Índice de Transparencia de la Agencia de Acceso a la Información Pública

Evaluation of transparency policies: Innovating in the Transparency Index, Agency of Access to Public Information

Beatriz Anchorena

Magister en Políticas Públicas y
Financiamiento del Desarrollo,
Georgetown University/UNSAM.
Docente en FLACSO Argentina y la
Universidad Nacional del Chaco Austral.
Actualmente titular de la Agencia de
Acceso a la Información Pública (AAIP).
beatriz.anchorena@gmail.com

Resumen

El presente documento analiza la conceptualización y el enfoque de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Pone énfasis en la necesidad de considerar las normativas, prácticas y herramientas en el marco de un ecosistema de transparencia en la Administración Pública Nacional (APN) y destaca la implementación de una nueva metodología para monitorear las políticas de transparencia de los organismos del sector público nacional con la participación de múltiples actores públicos y referentes de la sociedad civil que aportan su experiencia y miradas para el fortalecimiento de las prácticas de apertura de información hacia la ciudadanía.

Fecha de recepción:

14.11.24

Fecha de aceptación:

4.2.25

Palabras clave: acceso a la información pública - transparencia - participación ciudadana - Argentina

Abstract

This document focuses on the conceptual and methodological policy approach to the access to public information as conducted by the Bureau for the Access to Public Information (AAIP), stressing on the resort to a participative involvement of a broad arch of both public offices and officers and Civil Society representatives, thus enhancing as well as strengthening an effective citizen's access to public information.

Key-words: *access to public information - transparency - citizen's participation -Argentina*

Introducción¹

Este documento presenta una mirada sobre las políticas de transparencia en Argentina, presentando un enfoque experimental para analizar las sinergias e intersecciones entre sus distintos componentes y proponiendo una mirada sistémica como estrategia de fortalecimiento.

Entendemos las políticas de transparencia como el conjunto de estrategias y prácticas basadas en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la rendición de cuentas y al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno. En este sentido, las políticas de transparencia buscan acercar de forma comprensible y accesible los actos de gobierno a la ciudadanía para que puedan operar como recurso en el ejercicio de sus derechos y enriquecer el debate público de ideas, promoviendo el fortalecimiento democrático.

En el marco del Plan Estratégico 2022-2026 de la AAIP, y en línea con la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información, la Agencia incorpora dentro de sus objetivos garantizar el acceso a la información, impulsar la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana. Para abordar el fortalecimiento de estas políticas, se crea en 2022 la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNPT) con el objetivo de generar metodologías y herramientas a disposición de los organismos del sector público para promover la apertura de información pública, significativa y de calidad.

Desde esta institucionalidad, la AAIP promueve la evaluación como una estrategia de aprendizaje, a través del monitoreo de las políticas de transparencia. En este sentido, esta ponencia presenta cómo fue el proceso de evaluación del Índice de Transparencia Activa

(ITA) y su evolución al Índice de Transparencia a partir de la incorporación de nuevos ítems y dimensiones.

Sobre el ITA

En el año 2020 se confeccionó el Índice de Transparencia Activa (ITA), con el apoyo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como un compromiso asumido en el marco del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). Para comenzar, se definió la cantidad de dimensiones a relevar y se estableció una escala de ponderación que determina el nivel de cumplimiento (0 a 100). De la información que es exigida en los términos del art. 32 de la Ley 27.275 se acordó delimitar la medición a 8 de las 19 obligaciones establecidas legalmente, a saber: procedimiento para solicitudes de acceso a la información pública; autoridades y personal; escalas salariales; declaraciones juradas; compras y contrataciones; presupuesto; auditorías; y subsidios y otras transferencias.

De esta manera, luego de dos años de implementación, durante el 2023 comenzó un proceso evaluativo del índice que tuvo cuatro fases o etapas. La primera consistió en una revisión metodológica de los documentos existentes sobre el índice. En la segunda, se indagó sobre la percepción que los/as Responsables de Acceso a la Información y Transparencia² tienen acerca de las dimensiones del índice, y la utilidad de éste como instrumento de gestión para el cumplimiento de las políticas de transparencia. La tercera, se focalizó en la percepción de los/as representantes de OSC sobre las dimensiones del índice, el universo que abarca y su utilidad como una herramienta de rendición de cuentas. Finalmente, la cuarta etapa agrupa los hallazgos de las anteriores y presenta una nueva metodología del índice a partir de las recomendaciones identificadas.

Este proceso se caracterizó por ser de índole acumulativa y complementaria, donde cada fase agrega los hallazgos y recomendaciones de la anterior como insumo al incorporar de manera participativa la voz de los actores clave para repensar la metodología: la mirada de la AAIP; de los Sujetos Obligados (SO) a través de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia; y también de las OSC. Cabe destacar que con la incorporación de nuevas dimensiones consideradas proactivas, es decir, a partir de las propuestas de los sujetos obligados para publicar información y datos relevantes para la ciudadanía, el Índice de Transparencia Activa pasó a denominarse Índice de Transparencia por tener mayor alcance.

Finalmente, los hallazgos de la evaluación permitieron desarrollar una nueva metodología que recoge las fortalezas de la anterior e incorpora la mirada de los actores convocados. Esta metodología es parte del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información, plasmado en las resoluciones 76/2024 y 77/2024.

1. Las políticas de transparencia gubernamental y el rol de la AAIP

La transparencia, en un sentido amplio, se opone a la opacidad y al secreto. Aplicada a asuntos públicos y de gobierno, es la puesta a disposición de información con el objetivo de rendir cuentas para que la ciudadanía pueda conocer la forma en que se administran los recursos públicos, las acciones impulsadas y los resultados alcanzados por organizaciones estatales.

Diversos autores han asociado a la transparencia con la idea de publicidad, entendida como “la cualidad de lo que es o puede hacerse público” (López Ayllón, 2019, p. 338). Desde el surgimiento de las democracias contemporáneas, la obligación de dar publicidad a los actos de gobierno funciona como una herramienta de contención o prevención de las conductas anti-éticas y poco íntegras en las organizaciones públicas. Además, esta mirada sobre la transparencia se asocia a una forma de control de la ciudadanía sobre los asuntos de gobierno.

La concepción tradicional de transparencia ha ido evolucionando y desde fines del siglo pasado comenzó a concebirse principalmente en el ámbito de los organismos de cooperación internacional como parte de las condiciones necesarias para la gobernanza democrática. También tiene una dimensión relacional, en tanto instrumento de las organizaciones públicas para colaborar activamente con las partes interesadas (Douglas & Meijer, 2016) y consolidar la legitimidad de las acciones de gobierno.

En Argentina, la garantía de la transparencia gubernamental tiene en la Agencia de Acceso a la Información Pública un actor clave. Creada mediante la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública como un ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, es la autoridad de aplicación, órgano rector y garante de la mencionada ley, como así también de la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales y la Ley N° 26.951 del Registro Nacional No Llame.

La AAIP tiene como objetivos centrales monitorear el desempeño de la transparencia en la gestión pública, garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales, abordando los desafíos actuales en estas materias y promoviendo la participación ciudadana, en línea con los estándares internacionales, para reforzar la calidad institucional de las organizaciones (www.aaip.gob.ar). Para cumplir sus objetivos institucionales, la AAIP formuló el Plan Estratégico 2022-2026, aprobado por la Resolución 94/2023, documento rector sobre el que se estructuran las acciones, metas, productos y resultados de la Agencia.

El Plan propone impulsar la implementación de políticas de transparencia, eje central del modelo de gestión pública, identificando como desafío su incorporación como una dimensión sustantiva y transversal en todo el ciclo de la política pública (Agencia de Acceso a la Información Pública, 2023). Los objetivos fijados por la AAIP para este periodo son:

- Promover y fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos en materia de protección de datos personales y acceso a la información pública.
- Ampliar las capacidades regulatorias y de gestión a nivel nacional y federal.
- Impulsar la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana.
- Fortalecer las capacidades institucionales de la AAIP.

Para cumplir con estos objetivos estratégicos, la misión de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) es diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de transparencia e instrumentar proyectos y acciones que favorezcan la producción, sistematización, apertura y puesta a disposición de la ciudadanía de información pública tal como lo establece la Ley N° 27.275, en coordinación con las áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia. En esta línea, la DNEPT trabaja para fortalecer las políticas de transparencia de los organismos desde un enfoque integral y estructural, brindando herramientas a los equipos de gestión.

Desde la AAIP concebimos las políticas de transparencia como el conjunto de estrategias y prácticas, basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la rendición de cuentas y al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno. En el contexto actual, la información que tiene mayor valor para poner a disposición de la ciudadanía es aquella que refiere al modo, el contenido y los resultados de la acción del Estado, por ejemplo: información sobre programas, proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, entre otros.

En este sentido, las políticas de transparencia buscan acercar de forma comprensible y accesible los actos de gobierno a la ciudadanía y que estos puedan operar como recurso para el ejercicio de sus derechos y enriquecer el debate público de ideas, promoviendo el fortalecimiento democrático. Como plantea Oszlak (2012), “el acceso a la información permite a los ciudadanos participar de manera más informada en el proceso de-

mocrático, incidir en el proceso de toma de decisiones públicas, controlar activamente las acciones de gobierno y promover la responsabilidad del mismo”.

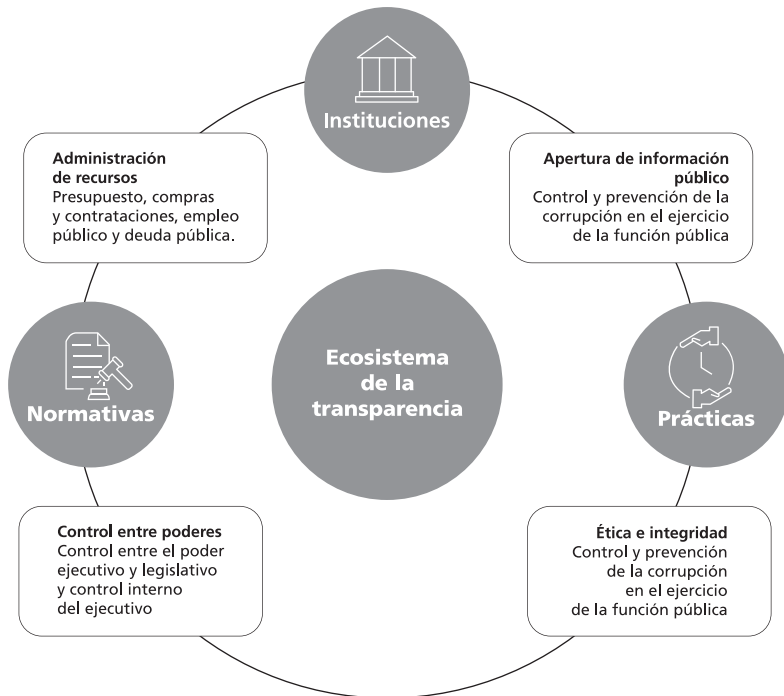
2. El ecosistema de la transparencia: actores, regulaciones y prácticas transversales al ciclo de las políticas públicas

Una política de transparencia implica un conjunto de regulaciones, estrategias, prácticas, instrumentos y procedimientos que las organizaciones públicas llevan a cabo, de manera transversal, en función de poner la información a disposición de la ciudadanía, procurando organizaciones capaces de dar visibilidad a los objetivos planteados, la gestión de los recursos, las acciones que realizan y los resultados logrados.

La política de transparencia es transversal a todas las áreas del Poder Ejecutivo Nacional en la medida en que deben adaptarse procedimientos, regulaciones y destinarse recursos para la producción, utilización y distribución de la información de la gestión estatal entendida como un valor público estratégico (Merino, 2019).

De esta manera, si bien la obligación de publicación de información está dada por la Ley 27.275, esta normativa coexiste con un entramado de instituciones, normativas y prácticas que sostienen los mecanismos a través de los cuales se genera la información sobre la gestión y que requieren que esta información sea pública.

Llamamos ecosistema de la transparencia al conjunto de instituciones, normativas y prácticas que sostienen diversos procesos para generar información sobre la gestión pública. La siguiente figura presenta las dimensiones para analizar un ecosistema de transparencia.



Identificamos cuatro procesos críticos que componen el ecosistema de la transparencia:

- La **administración de recursos** (presupuesto, compras y contrataciones, empleo público) que –siguiendo los procedimientos establecidos– produce información significativa para que la ciudadanía pueda monitorear la transparencia de los procesos públicos;
- El **control interno y externo y entre poderes del Estado** (auditorías internas y externas, mecanismos de rendición de cuentas del poder ejecutivo frente al legislativo) que permiten generar informes sobre el apego a las normas y procedimientos establecidos, así como la rendición de cuentas publicando información sobre el destino de los recursos públicos;
- La **apertura de información pública** que consiste en brindar información a la ciudadanía frente a las solicitudes de información pública y disponer proactivamente información en formatos abiertos

y reutilizables a través de portales de información pública. La información sobre sectores específicos permite generar conocimiento a través de la participación y la colaboración Estado-ciudadanía.

- Las reglas de ética e integridad en la función pública promueven y controlan las conductas de los funcionarios y empleados públicos generando mecanismos para la prevención de la corrupción y publicando códigos de conducta y declaraciones juradas patrimoniales que constituyen información pública;

En cada uno de estos procesos críticos intervienen instituciones/órganos rectores, que tienen como misión regular un aspecto de este ecosistema:

- En el caso de la administración de recursos, intervienen la Oficina Nacional de Presupuesto, la Oficina de Compras y la Oficina de Empleo Público;
- Para el control interno y externo, intervienen la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros a través del área de relaciones parlamentarias, que articula la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo;
- En el caso del proceso de apertura de información intervienen la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), como órgano garante en materia de transparencia reactiva, activa y proactiva; y las direcciones de Datos Abiertos y Gobierno Abierto como impulsoras de políticas de gobernanza de datos;
- En las reglas de ética e integridad en la función pública, intervienen la Oficina Anticorrupción y la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública;

Cada uno de estos órganos rectores se rige por un cuerpo normativo y reglamentaciones que habilitan prácticas de publicación de información que sostienen el entramado del ecosistema de transparencia. A continuación, se detallan algunas de estas normativas y prácticas.

Tabla 1. Instituciones, normativas y prácticas que componen el ecosistema de la transparencia.

Procesos críticos	Prácticas	Normativas	Institución/es rectora/s
Administración de recursos	Presupuesto abierto y presupuesto ciudadano Base Integrada de Empleo Público (BIEP) Compr.AR y Contrat.AR Publicación de Escalas salariales	Ley 25.152 Administración de los recursos públicos	Oficina Nacional de Presupuesto Oficina de Compras Oficina de Empleo Público
Control interno y externo y entre poderes del Estado	Aprobación del presupuesto Memoria del Estado de la Nación Informe al Senado y a Diputados Informes de auditoría	Constitución Nacional	Sindicatura General de la Nación Auditoría General de la Nación Jefatura de Gabinete de Ministros
Apertura de información pública	Índice de Transparencia Mesa de Coordinación Institucional de Agencias de Acceso a la Información Pública Planes Nacionales de Gobierno Abierto Plataforma de Datos Abiertos datos.gov.ar	Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública	Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) Direcciones de Datos Abiertos y Gobierno Abierto de JGM
Ética e integridad en la función pública	Estrategía Nacional de Integridad Publicación de declaraciones juradas Observatorio de Obra Pública	Ley Ética pública: 25.188	Oficina Anticorrupción Dirección Nacional de Integridad y Transparencia

El **ecosistema de la transparencia** presenta importantes desafíos de coordinación entre los órganos rectores que permitan diseñar estrategias de difusión de estas prácticas en toda la administración pública nacional. Para ello, una iniciativa valiosa es la **Mesa Nacional de Integridad y Transparencia**, un espacio de coordinación interinstitucional creado por Decisión Administrativa 592/2021, integrado por la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública, la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anticorrupción y la Agencia de Acceso a la Información Pública. Su finalidad es la implementación, seguimiento y evaluación de políticas relativas a la ética en la Administración Pública Nacional. Además, para el abordaje de la integridad busca fortalecer las capacidades estatales en la materia, con el objetivo de guiar las intervenciones y organizar el funcionamiento del Estado a partir de los valores y principios de la ética pública.

3. Innovar y mejorar a través del monitoreo y la evaluación

La innovación en materia de políticas públicas refiere a la incorporación de nuevos procesos, productos, servicios o, incluso, nuevas formas de pensar los asuntos públicos. Sin embargo, en la literatura pueden encontrarse diferentes formas de identificar innovaciones. En ese sentido Schweinheim (2012) define este concepto como "...una

recombinación relativamente original de políticas, instituciones, formas organizativas, programas, sistemas de gestión, procesos y servicios para la ciudadanía...”, es decir, incorporar una nueva práctica en la gestión pública. Asimismo, Berry y Berry (2010) plantean que los procesos de innovación y difusión de políticas públicas se originan cuando una jurisdicción implementa ejecuta una política que ha sido implementada en otras jurisdicciones, otorgando también un carácter incrementalista a la innovación.

El Plan Estratégico de la AAIP tiene entre sus objetivos promover un salto de calidad en las políticas de transparencia y acceso a la información y para ello, la evaluación ocupa un rol central ya que provee evidencias para el (re)diseño de políticas públicas. En este sentido, la generación de evidencia y la innovación se vinculan en la medida que la incorporación de nuevos procesos cuenta con una valoración de su pertinencia y viabilidad.

De esta manera, la AAIP desarrolló un proceso de evaluación a partir del cual se generaron recomendaciones que impactaron en el diseño de una nueva metodología de monitoreo, que no negaba la anterior, sino que incorporaba sus fortalezas y mejoraba aspectos valorados como deficitarios. De esta manera, se innovaba de una manera incremental, generando nuevos procesos incorporando los que estaban vigentes. El resultado fue la construcción de un Sistema de Transparencia y Acceso a la Información que cuenta con un mecanismo de monitoreo y se institucionalizó a través de resoluciones de la AAIP.

4. Evaluación del Índice de Transparencia

Metodología de la evaluación

El Índice de Transparencia se implementó durante el período 2021–2022, por lo que en 2023 se inició un proceso evaluativo del mismo impulsado desde la Dirección de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT), a través de la Dirección de Evaluación y Participación Ciudadana (DEyPC). Este informe representa la culminación de una evaluación en 4 etapas (ver figura 1), caracterizado por tener una lógica acumulativa y complementaria donde cada fase agrega los hallazgos y recomendaciones de la anterior como insumo y, a la vez, incorpora de manera participativa la voz de los actores clave para repensar la metodología.

La primera etapa se centró en indagar, analizar e interpretar la información existente del Índice de Transparencia Activa (ITA), a modo de presentar un estado de situación de su implementación durante el período 2021–2022. De esta manera, se realizó una revisión de los documentos metodológicos y operativos utilizados para identificar las dificultades resultantes de su aplicación como estrategia de monitoreo, y, a su vez, ofrecer una primera hoja de ruta que guíe el proceso evaluativo con el propósito de aplicar mejoras para actualizar su metodología e implementación.

La segunda fase se abocó a relevar la percepción del ITA por parte de quienes cumplen el rol de Responsables de Acceso a la Información y Transparencia⁵ vinculados a áreas de transparencia. Para tal fin, se diseñó una metodología que trianguló enfoques cuantitativos y cualitativos, desarrollados entre los meses de abril y julio de 2023: el primer enfoque se aplicó mediante una encuesta autoadministrada y permitió construir un primer escenario o estado de situación en base al imaginario que tienen sobre el índice y su implementación; posteriormente, se convocó a los responsables a participar de 7 grupos focales y entrevistas en profundidad (evaluación cualitativa)-. En total, participaron 23 responsables en representación de 20 Sujetos Obligados.

Para la tercera etapa de la evaluación agrupada, se utilizó una metodología de tipo cualitativa para recabar la perspectiva de las OSC⁶. Se realizaron dos instancias de diálogo estructurado a través de una guía de pautas con consignas específicas:

- La primera se realizó en forma presencial en el salón de Pueblos Originarios de Casa Rosada el día 23 de agosto de 2023, donde se hicieron presentes 27 organizaciones con 31 participantes (en algunos casos con más de un representante por OSC);
- La segunda instancia complementaria de carácter virtual, se realizó el día 6 de septiembre de 2023, y contó con una participación de 7 organizaciones (con un representante por OSC) de las cuales se incorporaron 5 que no habían podido asistir al evento presencial. De esta manera, se mantuvo la premisa de una convocatoria federal con representantes de las provincias, como San Luis, Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba, y Buenos Aires.

Figura 1. Estrategia de evaluación agrupada del Índice de Transparencia Activa.



Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)

Resultados del proceso evaluativo

Etapa 1. Análisis de documentos metodológicos

En esta etapa, el análisis se centró en la valoración de la metodología del ITA tomando como fuente los documentos que dan registro a las decisiones tomadas. Asimismo, también se observaron los resultados obtenidos a dos años de su implementación. Entre las dimensiones analizadas se destacan la muestra de sujetos obligados (SO), la selección de ítems de transparencia activa, y la descripción de las acciones de seguimiento.

Respecto al tipo de organismos que conforman la muestra A, se observó una mejora generalizada de un año a otro en el cumplimiento tanto en organismos centralizados, descentralizados y empresas; y una disminución del cumplimiento por parte de las universidades nacionales. Por otro lado, en la muestra B se apreció una mejora en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de las universidades y una continuidad en el puntaje promedio en el resto de los organismos. En cuanto al análisis metodológico de la estrategia de muestreo, entre los hallazgos destaca en primer lugar, que la muestra B no lograba alcanzar a todas las empresas públicas identificadas como sujetos obligados; en segundo, que no había una estrategia de ajuste ante la variación de la cantidad de sujetos obligados que abarcaba la medición del índice; y finalmente, una característica del muestreo es que no existía un registro del universo de sujetos obligados a relevar. Esta última característica condiciona las anteriores, ya que es complejo seleccionar aleatoriamente o asignar cuotas de SO cuando se desconoce el listado total; también es sumamente difícil abarcar un universo de actores que no tiene límites.

En relación con los apartados de transparencia activa, mientras que en los sujetos obligados monitoreados en la muestra A se evidenció un mayor nivel de cumplimiento en las dimensiones de “Compras y Contrataciones”, “Escalas Salariales”, “Procedimiento para solicitudes de acceso a la información pública” y “Presupuesto”; las dificultades son compartidas con aquellos evaluados en la muestra B y se centraron en los apartados “Declaraciones Juradas” y “Auditorías”.

Entre las **acciones de fortalecimiento** realizadas en abril de 2022 destacan:

- Se realizó un listado de sujetos obligados alcanzados en el relevamiento del índice. Si bien éste no coincidió con el original, se alcanzó un documento con mayor nivel de información y consistencia⁷.
- Se realizó una migración de los documentos, formularios y planillas de registro, scripts (para el procesamiento), y la herramienta de visualización, al servidor institucional de la AAIP. De esta manera, se instrumentó una política de gestión documental del relevamiento para dar cuenta de los puntajes históricos de cada SO, desagregado por apartado de transparencia activa.
- Se optimizó y documentó el código de los scripts de procesamiento en el sistema “R”. De esta manera, se alcanzó una sistematización detallada del procesamiento y publicación de datos. Por otra parte, el uso de la plataforma *git* permitió archivar y gestionar las bases de datos y scripts del índice. Cabe señalar que, además de la mejora en la visualización de datos, se han publicado en el portal de datos abiertos todas las mediciones históricas del índice.

Respecto a la metodología del relevamiento, se observó que el formulario fue elaborado con una perspectiva centrada en la normativa y realidad de la administración central, lo que lo vuelve un instrumento sesgado que en ciertos casos se adapta mejor a la lógica de los organismos descentralizados, pero su implementación no es directamente aplicable para la evaluación de universidades y empresas. Asimismo, los criterios para considerar completo un indicador distan de estar consolidados en la metodología, por lo que en ciertas ocasiones se han aplicado acuerdos ad hoc para la asignación del puntaje.

Tal como se mencionó más arriba, la periodicidad de aplicación del monitoreo de la muestra B, planteada en la metodología, no garantizaba que el conjunto de las entidades y organismos sean monitoreados en forma aleatoria a lo largo de un año. Al mismo tiempo, en otros casos era necesario iniciar nuevamente el sorteo de dicha muestra cuando se agotaba el conjunto, por lo que algunos sujetos obligados fueron relevados más de una vez al año. De esta forma, el tiempo transcurrido entre la aplicación de un monitoreo y otro no aseguraba que las potenciales mejoras realizadas en la pestaña de transparencia por parte del organismo monitoreado tengan impacto en la medición del nivel de cumplimiento; incluso en la muestra A, las mediciones bimensuales podían llegar a no captar los cambios en la información publicada, dado el breve lapso de tiempo que mediaba entre una y otra. En este caso, se decidió que sea trimestral.

De esta primera etapa se obtuvieron hallazgos que permitieron tomar decisiones de mejora y ajuste en la implementación del índice, fortaleciendo la gestión documental de la metodología del índice, ajustando la frecuencia de medición para ampliar el alcance sin dejar de captar cambios en la política de transparencia, y revisando el universo de sujetos obligados alcanzados por el ITA.

Etapa 2. Relevamiento de la percepción de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia

En esta etapa se pretendió conocer las opiniones y percepciones de los y las Responsables de Acceso a la Información y Transparencia, quienes en su mayoría están en permanente contacto con las políticas de transparencia y con los resultados del índice. De esta manera, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

- **Conocimiento del ITA y de sus resultados:** la mayoría de los responsables conocían el índice, principalmente de los organismos centralizados. Sin embargo, una lectura desagregada por tipo de sujeto obligado, muestra que existe el desafío de ampliar su difusión a universidades nacionales y organismos descentralizados. Una situación similar ocurre con los resultados del ITA: si bien son menos conocidos y las dimensiones que releva el índice son apropiadas para dar cuenta de la implementación de una política de transparencia, el mayor desconocimiento se encuentra en empresas, descentralizados y universidades.

- **Frecuencia de medición:** hubo acuerdos y desacuerdos dependiendo del tipo de organismo. Entre los organismos centralizados llegaron a un consenso en que una medición trimestral era razonable, mientras que en descentralizados hubo dos posiciones sobre la frecuencia de medición: trimestral o semestral. En cuanto a las empresas públicas consultadas, también hubo dos posturas: semestral o anual. Y finalmente, entre las universidades relevadas hubo cierto acuerdo en que la frecuencia sea semestral (inicio y mitad del ciclo lectivo).

- **Selección de la muestra:** si bien las temporalidades de medición de cada tipo de sujeto obligado son diferentes, consideraron que se debe buscar un equilibrio en la selección de casos para cada período, con el objetivo de abarcar a la mayor cantidad de SO. En este sentido, aumentar la cantidad de organismos seleccionados al azar puede ser una alternativa.

- **Dimensiones:** existe una mirada mayoritaria a favor de incorporar nuevas dimensiones vinculadas a transparencia activa y proactiva, entre las que se destacan: Trámites y Servicios; Código de Ética; Balances (en lugar de Presupuesto para el caso de Empresas); Participación Ciudadana; Desarrollo Sostenible; Estadísticas; Noticias y Novedades; y Política de Género. Sin embargo, algunos organismos centralizados propusieron optimizar las dimensiones actuales antes de incorporar otras nuevas.

- **Difusión:** hubo consenso en que las visualizaciones del índice son claras y fáciles de entender. Sin embargo, manifestaron la necesidad de contar con un calendario de medición y publicación de los resultados, ya que les permitiría tener una mejor planificación del trabajo y comunicación interna sobre el ITA. Incluso, emergió la necesidad de realizar capacitaciones sobre transparencia e incorporar el uso del índice para difundirlo entre los asistentes.

- **Uso del ITA:** se identificaron dos usos. El primero de ellos está asociado a utilizar el índice como un instrumento de monitoreo, permitiendo hacer un seguimiento de la política, tener regularidad y llevar una agenda de trabajo. El segundo, asociado al anterior, es que el índice coadyuvó a la institucionalización de la política de transparencia activa de cada organismo.

- **El rol del/la Responsable:** se identificaron dos grandes grupos: aquellos vinculados a la gestión de las políticas de transparencia de su organismo, y aquellos que solo trabajan vinculados a acceso a la información pública. Dentro del primer grupo, existen dos roles distintos: a) quienes se encargan de todo el proceso de recolección y publicación; b) aquellos que sólo tienen injerencia en algunas etapas. Por su parte mencionaron que, de manera informal, se conformó una comunidad de prácticas donde se fomenta el aprendizaje entre pares a través de mensajes vía mail o comunicación por WhatsApp.

A su vez, para fomentar el conocimiento sobre el ITA, propusieron que se contextualicen mejor los resultados especificando la metodología implementada, junto con los observables de las dimensiones y su ponderación; y diseñar acciones por tipo de sujeto obligado, adoptando las preguntas de relevamiento para cada tipo de organismo. De la misma manera, avalan la posibilidad de incorporar nuevas dimensiones vinculadas a aspectos no contemplados en las obligaciones del mencionado artículo de la Ley 27.275, con el fin de generar incentivos para la innovación en materia de transparencia.

Por último, un hallazgo crítico, aunque no directamente relacionado con el ITA, es la nueva ubicación del botón de transparencia en el sitio *argentina.gob.ar* producto de su reconfiguración, quedando en la parte inferior de la página. Esto le quita visibilidad y trascendencia a la pestaña, dificultando el acceso a las obligaciones de transparencia publicadas. Además de los hallazgos, en dichas reuniones se recabaron propuestas que fueron sistematizadas y resumidas en la Tabla 2.

Tabla 2. Resumen de las propuestas de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia.

<ol style="list-style-type: none">1. Fomentar el conocimiento sobre el ITA:<ol style="list-style-type: none">a. Visibilizaciónb. Contextualizaciónc. Diseñar acciones específicas por tipo de sujeto obligado2. Abarcar la mayor cantidad de sujetos obligados.3. Especificar los observables de las dimensiones del índice.4. Incorporar nuevas dimensiones al ITA.5. Fortalecer la difusión y comunicación del ITA:<ol style="list-style-type: none">a. Calendario de publicacionesb. Capacitaciones <p>Apoyar las instancias de aprendizaje entre pares Fomentar al índice como un incentivo para la transparencia proactiva.</p>

Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)

Etapa 3. Diálogo con Organizaciones de la Sociedad Civil

Por el lado de las **fortalezas**, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil destacaron que el índice es un instrumento de monitoreo consolidado con un buen alcance y representatividad de los SO. Las dimensiones que lo componen, y a su vez elegidas de manera colaborativa, representan los aspectos centrales de una política de transparencia, siendo las instancias participativas realizadas en este proceso evaluativo un buen ejemplo de ello.

Entre las **oportunidades de mejora** se identificaron:

- la necesidad de incorporar la interacción de la ciudadanía con la información publicada en los sitios web oficiales;
- mitigar la dificultad para captar la diversidad de sujetos obligados;
- dado que el índice no releva indicadores de resultados, de gestión, estadísticas de reclamos o instancias de participación, incorporar una valoración de éstas dimensiones;

- ante la necesidad de mayor difusión del índice, ampliarla de forma descentralizada (esto es, a través de los sujetos obligados y las organizaciones de la sociedad civil);
- y, finalmente, revisar la publicación de las fuentes de la información relevada junto con los documentos metodológicos del índice.

Asimismo, entre las **propuestas** que la sociedad civil realizó se destacan: la incorporación de criterios de disponibilidad y lenguaje claro, en conjunto con los mecanismos de denuncia y solicitud de información (inciso “O” del Art. 32, Ley 27.275) como nuevas dimensiones del índice; el relevamiento de la información financiera, la misión, objetivos y metas; y la inclusión de las métricas de uso de las páginas web oficiales en el cálculo del ITA.

Etapa 4. Enfoque global de la evaluación: recomendaciones para el monitoreo de la política de transparencia

La última etapa de la evaluación se centró en sistematizar y realizar un análisis agregado de la evaluación del Índice de Transparencia Activa produciendo recomendaciones para el fortalecimiento de la metodología para el monitoreo de las políticas de transparencia.

En este sentido, entre las recomendaciones que se realizaron se destacaron las siguientes:

- **Calendarizar la medición.** Como parte del relevamiento a los funcionarios responsables del acceso a la información se recomendó establecer un calendario de medición y reporte para dar certidumbre tanto del momento en que cada SO es relevado como del impacto de las mejoras que realice.
- **Ampliar la muestra.** Un aspecto relevado al revisar la metodología del índice original fue identificar que la muestra de sujetos obligados no lograba abarcarlos a todos, ya que por un lado se seleccionaba al azar sin tener especificado un universo y por otro, en el sorteo original generaba que algunos SO no sean relevados durante todo el año mientras otros eran medidos más de una vez.

- **Incluir más dimensiones.** Tanto en el relevamiento con funcionarios del poder ejecutivo, responsables de acceso a la información como con referentes con OSC un tema emergente fue incorporar nuevos ítems y dimensiones en el índice. Particularmente, las OSC pusieron énfasis en la información sobre resultados de gestión.
- **Documentar el proceso.** Un aspecto crítico identificado en la revisión metodológica es la necesidad de registrar todo el proceso de producción del índice.

De esta manera, con la incorporación de nuevas dimensiones consideradas proactivas, es decir, recuperando las nuevas propuestas de los sujetos obligados para publicar información y datos que sean relevantes a la ciudadanía, el Índice de Transparencia Activa pasa a denominarse **Índice de Transparencia**, ya que presenta un mayor alcance abarcando ítems que no están considerados en el artículo 32 de la ley 27.275. En este sentido, la Tabla 3 muestra de manera panorámica el proceso de evaluación.

Tabla 3. Hallazgos para el rediseño metodológico del Índice de Transparencia.

Variables analizadas	Índice (original)	Evaluación interna	Evaluación Responsables De Acceso a la Información y Transparencia	Evaluación referentes de OSC	Propuesta nuevo índice
Muestra	Utilizaba dos muestras: A: Organismos de la administración central (JGM, ministerios y secretarías bajo órbita de la presidencia); organismos descentralizados (AFIP, ANSES, PAMI y CNRT); Empresas (AFSA, Radio y Televisión Argentina S.E. y holding Trenes Argentinos); y Universidades (UBA y UNC) B: Se eligen al azar 15 descentralizados, 9 empresas públicas, 11 universidades nacionales.	La muestra B no garantiza que los organismos sean monitoreados a lo largo de un año. Los criterios para la selección no eran claros, especialmente la fuente de información que se utilizaba para evidenciar el presupuesto de cada organismo. La muestra A, por su frecuencia, no deja un lapso de tiempo suficiente para que impacten en el índice los cambios que los sujetos obligados realizan. Sin embargo, sí pueden identificarse en la siguiente medición.	Se recomendó abarcar a la mayor cantidad de SO.	Ampliar la muestra A, priorizando la incorporación de aquellas empresas con mayor volumen de transacciones. Reducir la muestra B a las empresas públicas relevantes que tienen incentivos para la transparencia (con injerencia y acciones en organismos internacionales).	Muestra única aleatoria estratificada por tipo de SO (centralizados, descentralizados, empresas y universidades).
Frecuencia de relevamiento	Muestra A se releva los meses pares y la muestra B los impares	Se modificó la frecuencia de medición: la muestra A se releva de manera trimestral, y la muestra B el resto de los meses.	Los entrevistados llegaron a algunos acuerdos: Centralizados: trimestral Descentralizados: trimestral o semestral Empresas: semestral o anual Universidades: semestral (al inicio y a la mitad del ciclo lectivo)	Hubo 2 posturas para captar las mejoras que hagan los SO: Realizar una medición mensual. • Contemplar otros plazos para aquellos organismos que les lleva más tiempo recolectar la información: cada 3 meses evaluar las empresas públicas, y cada 4 o 6 meses para universidades.	Se relevará de manera trimestral, abarcando el 50% del universo de SO en cada trimestre: • Abril (se relevará el periodo enero-marzo); • Julio (para el periodo abril-junio); • Octubre (el periodo julio-septiembre); • Enero del año siguiente (el periodo octubre-diciembre).
SO abarcados	218 (SO alcanzados) 432 (medidos)	224 (SO alcanzados) 413 (medidos)		Se reconoce una buena representatividad en la muestra.	Se espera alcanzar el 100% del universo de SO dos veces en el año.
Dimensiones de transparencia activa para incluir	Las 8 dimensiones originales: • Solicitud de Información • Autoridades y Personal • Escalas Salariales • Declaraciones Juradas • Compras y Contrataciones • Presupuesto • Auditorías • Subsidios y otras Transferencias		Hay un consenso en que estas dimensiones eran un buen proxy de transparencia activa. Las empresas públicas plantearon la necesidad de agregar variables específicas.	Hubo un común acuerdo en que las 8 dimensiones originales son adecuadas. Propusieron incorporar como variables los siguientes puntos: • Disponibilidad y claridad de la información como criterios base • Inciso O del art. 32 de la Ley 27.275, "Mecanismos de solicitudes y denuncias a disposición del público" • Explicar el motivo por el cual algún apartado "no le corresponde publicar al organismo" • Financiamiento, Misión, objetivos generales y específicos • Actas administrativas y órdenes del día (directorio de empresas públicas). • Cargos concursados en general, como un equivalente al modo de contratación.	Se mantienen las dimensiones originales pero reagrupadas, y se agregan otras nuevas. Quedando en total, los siguientes ítems: • Misión y/u objetivos • Servicios y trámites con requisitos o procedimientos • Autoridades y sus designaciones • Planilla de personal y organigrama • Declaraciones Juradas • Escalas salariales • Presupuesto • Transparencias • Compras y contrataciones • Informes de auditoría y evaluaciones • Solicitud de información • Datos del área encargada y del Responsable de Políticas de Transparencia • Participación ciudadana
Dimensiones de transparencia proactiva para incluir			Hubo consenso en publicar acciones de transparencia proactiva, como los códigos de ética o política de género.	• Informes de inicio y cierre de año/gestión y/o balances que reflejen indicadores de resultado y de eficacia. • La interacción de la ciudadanía con los sitios • web (métricas de uso de páginas web oficiales y encuestas a usuarios). • Información sobre desarrollo sostenible (Agenda 2030). • Temáticas transversales (como perspectiva de género). • Vinculo de los organismos con las OSC. • Dotación de personal. • Leyes y normativas que rigen a las empresas y están a la par de la Ley 27.275. • Georreferencia de políticas públicas para asentar un mapa público de los organismos con sus programas.	Se agregan 7 ítems: • Dotación óptima • Políticas de integridad • Planificación estratégica • Datos estadísticos • Metas • Informes de gestión • Ítem específico por sujeto obligado: • Políticas prioritarias (para centralizados y descentralizados) • Autonomía financiera o grado de financiamiento propio (para empresas y otros entes) • Explicación de la forma de gobierno y autonomía (para universidades nacionales)

Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)

5. Institucionalización de un mecanismo de monitoreo de las políticas de transparencia

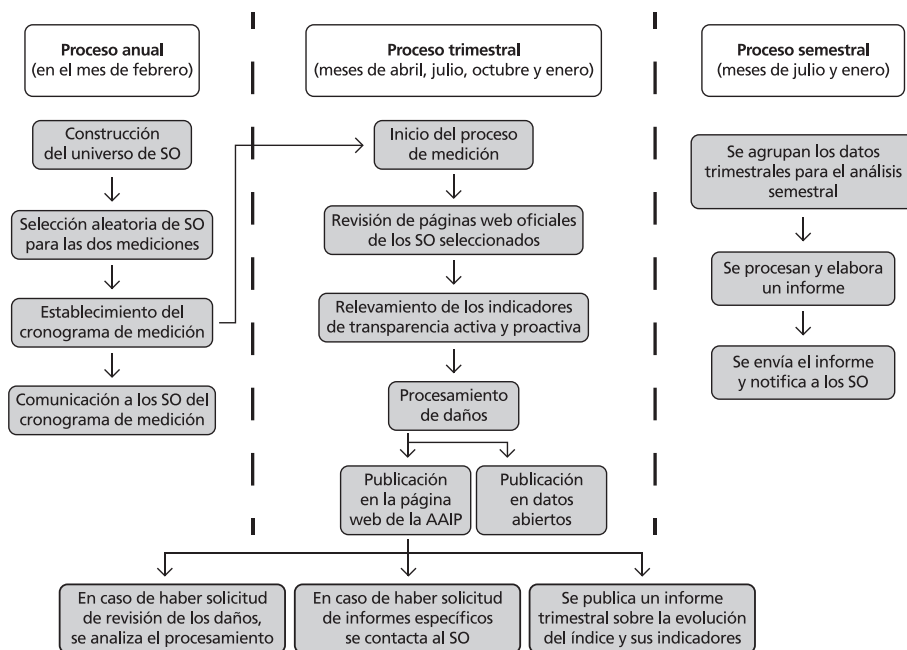
De acuerdo al estudio realizado por Mackay (2007), entre las buenas prácticas internacionales en materia de sistemas de monitoreo y evaluación, se destacan tres dimensiones de éxito: **uso de la información, calidad de la misma y sostenibilidad del sistema** (Mackay, 2007, pp. 23-24). La primera dimensión refiere a que la información producida debe tener una finalidad, como, por ejemplo, ser insumo para la elaboración de políticas públicas, para la implementación de políticas o para la rendición de cuentas. La segunda dimensión alude a la necesidad de contar con información rigurosa que tenga controles de calidad. Finalmente, la tercera, considera que un sistema de monitoreo y evaluación debe persistir en el tiempo, más allá de los cambios de gobiernos o altos funcionarios. A este esquema propuesto por Mackay, se debe agregar una cuarta dimensión vinculada a la **viabilidad** del sistema, la cual refiere a la existencia tanto capacidad y preparación en la administración para llevar adelante procesos de monitoreo y evaluación como así también que existan instrumentos y fuentes de información para alimentar a los indicadores.

La evaluación realizada por la AAIP del Índice de Transparencia Activa reveló fortalezas como su grado de conocimiento entre los sujetos obligados de la administración central así como también ventanas de oportunidad para la mejora de la metodología, pero también respecto de su institucionalización. A partir de las recomendaciones surgidas de este proceso, la AAIP instituyó un mecanismo de monitoreo que tiene como eje central la nueva versión del Índice de Transparencia y que se complementa con un proceso de reporte tanto a los sujetos obligados como a la ciudadanía. Al momento de presentar esta ponencia, el nuevo Índice de Transparencia se encuentra en proceso de implementación por parte de la AAIP. La primera serie de monitoreos incluirá al 100% de los sujetos obligados, a fin de poder contar con una línea de base integral.

De esta manera, siguiendo las buenas prácticas identificadas por Mackay, el mecanismo de monitoreo instituido por la AAIP plantea un **uso de la información** en dos sentidos. Por un lado, la información será visualizada en la página de la agencia y en el Portal Nacional de Transparencia, permitiendo que la ciudadanía y los funcionarios accedan a la valoración del desempeño en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y en los ítems de transparencia proactiva (identificados en el proceso de evaluación participativa). Por otro lado, desde la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) se realizan informes trimestrales por sujeto obligado y también informes globales (por todos los sujetos obligados) que son remitidos a las autoridades de todas las jurisdicciones para que tomen conocimiento del desempeño en esta materia.

En cuanto a la **calidad de la información**, la producción de información y visualización del índice tiene una serie de controles de calidad que permiten resguardar la calidad y ofrecen la posibilidad de replicar cada paso. Para el proceso de relevamiento del índice se elaboraron una serie de instrumentos para garantizar la calidad de la captura de la información: i) documento con notas aclaratorias para interpretar la información a relevar; ii) documento para el registro de las páginas web de sujetos obligados; y, iii) formulario online para la carga de información. Estos instrumentos se complementan en un proceso de control cruzado que realiza el equipo de la DNEPT. En la Figura 2 puede observarse el flujo de producción del índice.

Figura 2. Diagrama de flujos del Índice de Transparencia.



Fuente: Resolución 77/2024, Anexo II (2024b, p. 41)

Asimismo, en la instancia de procesamiento de la información se diseñó un proyecto en R, alojado en un repositorio de GITLAB que permite realizar un seguimiento de cada paso y tener registro de todas las versiones. Además, utilizar el lenguaje de programación estadística R y contar con un SCRIPT para cada etapa del procesamiento facilita que sea replicable por distintos funcionarios.

Estas decisiones permiten garantizar la calidad del proceso de producción de la información. Sin embargo, para que este mecanismo de monitoreo sea **sostenible** y **viable** se fortalecieron las capacidades de los recursos humanos de la DNEPT a través de capacitación y asistencia técnica en programación estadística en lenguaje R. Además, se publicaron dos resoluciones que dieron institucionalidad al mecanismo de monitoreo. Por un lado, la Resolución 76/2024 organiza el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información incorporando entre los componentes normativos, orientativos y procedimentales al monitoreo de las políticas de transparencia a través del índice (2024a, p. 3). Por otro lado, la Resolución 77/2024 publica en su anexo II el mecanismo de monitoreo junto con la metodología del Índice de Transparencia. Finalmente, a partir de estas resoluciones, se realizaron reuniones con los sujetos obligados para apoyar la adecuación a las disposiciones de las resoluciones y dar conocimiento de los cambios del índice.

¹ Documento presentado en el IV Congreso Nacional de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 22-27 de agosto, 2024. Las opiniones expresadas en él son personales de la autora y no involucra institucionalmente a la AAIP

Referencias bibliográficas

Agencia de Acceso a la Información Pública (2024^a). Resolución 76/2024 - Anexo I (IF-2024-31137383-APN-AAIP). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305397/20240405>

Agencia de Acceso a la Información Pública (2024b) Resolución 77/2024 - Anexo II (IF-2024-32161046-APN-DNEPT#AAIP). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305398/20240405>

Agencia de Acceso a la Información Pública y Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (2023a) *Estrategia de evaluación del Índice de Transparencia Activa. Primer Informe. Balance sobre su implementación en el periodo 2021-2022 y acciones de fortalecimiento*. Agencia de Acceso a la Información Pública. <https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparenciayparticipacion/estrategia-de-evaluacion-del-indice-de-transparencia-activa>

Agencia de Acceso a la Información Pública y Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (2023b) *Estrategia de evaluación del Índice de Transparencia Activa. Segundo informe: Percepciones de los Responsables de Acceso a la Información Pública sobre su implementación*. Agencia de Acceso a la Información Pública.

Agencia de Acceso a la Información Pública y Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (2023c) *Estrategia de Evaluación del Índice de Transparencia Activa. Tercer informe: Percepciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre su implementación*. Agencia de Acceso a la Información Pública. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_del_ita_3deg_informe_1.pdf

Agencia de Acceso a la Información Pública y Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (2023d) *Resultados de la Evaluación del Índice de Transparencia. Cuarto informe: Síntesis de los hallazgos y actualización metodológica*. Agencia de Acceso a la Información Pública. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4to_informe_nueva_metodologia_indice_de_transparencia_1.pdf

Berry, P. y W. Berry (2010) “ Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas”. En P.A. Sabatier, ed. *Téorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado.

Douglas, S. & A. Meijer (2016) “Transparency and Public Value - Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities”. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 940-951.

López Ayllón, S. (2019) “Transparencia gubernamental”. En G. Cejudo, *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Mackay, K. R. (with World Bank) (2007) *How to build M&E systems to support better government*. Washington D.C., World Bank.

Manin, B. (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Alianza.

Merino, M. (2019) “Política de transparencia”. En G. Cejudo, *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Oszlak, O. (2012) “Gobierno Abierto Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”. Conferencia Anual. San Juan, INPAE.

Schweinheim, G. (2012) “Innovación en políticas públicas y administración del Estado para el desarrollo con equidad”. *Voces en el Fénix*, 17. <http://vocesenelfenix.com/content/innovaci%C3%B3n-en-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-administraci%C3%B3n-del-estado-para-el-desarrollo-con-equidad>

Cómo citar este artículo:

Anchorena, Beatriz (2025) “Evaluación de políticas de transparencia: el caso de innovación en el Índice de Transparencia de la Agencia de Acceso a la Información Pública”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°28: 275-300