

HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN¹

MANUAL DE METODOLOGÍA: PILOTO FASE III

La tendencia internacional de aprobar legislaciones de acceso a la información (AI) continúa, con aproximadamente 95 países que cuentan con un derecho legal a la información. Sin embargo, muchos de estos países no aplican plena y efectivamente sus leyes, y en la actualidad no existe un medio objetivo para analizar y abordar este problema crítico. Si bien ha habido una serie de iniciativas relacionadas con leyes modelo y la promoción de principios legales fundamentales, así como importantes estudios realizados para evaluar el cumplimiento del gobierno con su respectiva legislación y la medida en la que las personas que solicitan información la reciben; existe todavía una escasez de información con respecto a la etapa intermedia para establecer el derecho de acceso a la información – la implementación de la ley.

En este sentido, el Centro Carter inició el desarrollo de la Herramienta de Evaluación de la Implementación (IAT por sus siglas en inglés) enfocada en legislaciones de acceso a la información, la cual tiene el doble objetivo de diagnosticar el grado en el que la administración pública está capacitada para responder a solicitudes y proveer información, así como proporcionar una hoja de ruta de implementación para el gobierno/dependencias. La IAT está diseñada para evaluar las actividades específicas/propuestas en las que la administración pública se haya involucrado – y en algunos casos, no haya logrado cumplir – con una ley bien implementada. La IAT está construida deliberadamente para **NO** estar enfocada en la suficiencia del marco legal, la parte del usuario de la ecuación o la eficiencia global del régimen de acceso a la información. La IAT está construida para servir como una fuente de información para cada dependencia pública en la que se aplica, y no como un índice comparativo entre países.

Los objetivos de la Herramienta de Evaluación de la Implementación (IAT) son los siguientes:

1. Establecer un conjunto exhaustivo de indicadores sobre implementación del acceso a la información;
2. Identificar el grado (y en algunos casos la calidad) en el que un ministerio/dependencia ha implementado su ley;

¹ Para cualquier pregunta favor de contactar a la Gerente de la Iniciativa Global de Acceso a la Información del Centro Carter, Laura Neuman en, lneuman@emory.edu.

3. Proveer una hoja de ruta para mejoras, con base en los resultados de la herramienta;
4. Contribuir a la investigación enfocada en la implementación y la comprensión de los éxitos y desafíos de la implementación.

Por último, esperamos que la IAT sirva para alentar y apoyar a actores (gobierno, sociedad civil, académicos, donantes, etc.) para ser más eficaces en la promoción del derecho de acceso a la información.

A partir de 2009/2010, la Iniciativa Global de Acceso a la Información del Centro Carter desarrolló la metodología de la IAT, la cual incluye un conjunto de indicadores y un sistema de puntuación. En 2011, el Centro Carter terminó el piloto de la Fase I de la herramienta en tres países – Bangladesh, México y Sudáfrica. Para la primavera de 2013, el Centro había completado la Fase Piloto II, la cual incluyó cuatro nuevos países piloto – Chile, Indonesia, Escocia y Uganda. Todo el conjunto revisado de indicadores y mediciones de la IAT se aplicaron en estos nuevos países y los investigadores de la Fase Piloto I volvieron a aplicar una serie de indicadores claves que fueron revisados. Después de estas dos fases, el Centro llevó a cabo reuniones de evaluación para perfeccionar la herramienta y la metodología.

A través de estas reuniones con expertos y consultas, la IAT se está convirtiendo en una herramienta que goza de una gran legitimidad y que puede ser utilizada ampliamente para identificar el avance de la implementación para identificar avances y áreas adicionales de enfoque.

Para la Fase Piloto III, el Centro incluirá a cuatro países piloto – Georgia, Jordania, Guatemala, y los Estados Unidos. Como en la fase anterior, los investigadores en estos países aplicarán todos los indicadores revisados de la IAT y estarán acompañados por los investigadores de las Fases Piloto I y II quienes trabajarán con cualquier indicador nuevo o modificado en sus respectivos países.

El Centro continuará utilizar *Indaba* de Global Integrity, la plataforma en línea para recolección de datos. Tras la validación de la Fase Piloto III, haremos las revisiones finales a la herramienta y difundiremos el producto final, incluyendo los indicadores, la metodología y los manuales.

La plena aplicación de la IAT en cada país incluye: una evaluación de la dependencia por parte de investigadores locales, la cual incluye una reunión con los funcionarios; una revisión de pares anónima, una reunión del grupo de enfoque; y narrativas cualitativas/descriptivas. En cada paso, el Centro Carter revisará los datos y resultados para asegurar su integridad, consistencia y exactitud

Este documento es un borrador del manual de instrucción y busca proveer una mejor comprensión de los antecedentes de la herramienta y la metodología, y será modificado a partir de los conocimientos adquiridos en los diferentes pilotos.

DESARROLLO Y PILOTO S DE LA IAT

Durante más de tres años, el Centro ha diseñado y desarrollado la Herramienta de Evaluación de la Implementación a través de trabajo de escritorio, servicios de consultoría y revisiones periódicas entre pares. Como se discutirá a continuación, las metodologías e indicadores han pasado por un proceso extensivo de validación previa su aplicación. Antes de presentar la herramienta a la comunidad de práctica, la IAT se pondrá a prueba en más que 10 países para asegurar su eficacia y valor.

Desarrollo de la IAT

Como un primer paso para el desarrollo de la Herramienta de Evaluación de la Implementación (IAT), el Centro Carter participó en numerosas investigaciones para identificar la variedad de los planes de implementación nacionales – y en algunos casos sub nacionales – y evaluar las coincidencias existentes. Sorprendentemente, encontramos que había pocos planes de implementación de leyes de acceso a la información nacionales o específicos a una dependencia. Además, hemos hecho una extensa revisión de la literatura relacionada a la implementación de la ley de libertad de información, así como de aquella referente a temas de políticas públicas y administración pública. Al igual que con los documentos de planeación nacionales más específicos, encontramos pocos artículos o estudios relacionados a temas de implementación. Basados en los documentos y en la investigación encontramos, desarrollamos el borrador de una matriz de similitudes y enfoques de implementación únicos/innovadores.

Después de la fase de investigación, el Centro convocó a un grupo de expertos de reconocido prestigio para considerar el valor y eficacia de un instrumento de evaluación de la implementación y para proporcionar insumos para su diseño básico. La primera reunión se enfocó en los aspectos clave de la implementación y posibles indicadores; y ahí se comenzaron a identificar los medios para medirlos. Se acordó que un objetivo principal de la IAT sería crear una herramienta que fuera útil para los gobiernos, lo cual les permitiría evaluar la amplitud y calidad de sus esfuerzos de implementación, en vez de ser una clasificación punitiva o un “martillo”. Además, durante esta primera consulta, modificamos nuestro diseño original, el cual había incluido considerar la implementación a través de una serie de fases.

Los dos días de intenso debate no sólo establecieron la importancia de la IAT, sino también subrayaron un número de problemas y riesgos potenciales asociados con la evaluación de la implementación que merecían atención especial. En el trasfondo de los dos días de discusión se encontró:

- 1) Cómo hacer a este estudio replicable y pertinente para diferentes países; y
- 2) Cómo asegurar que la herramienta también evaluaría la calidad de la implementación, y no caería en un ejercicio de “palomear casillas (check the box)” que muestre que se llevaron a cabo propuestas/actividades pero que no demuestre si se hicieron bien.

Con el fin de asegurar la pertinencia de la herramienta en diferentes países y contextos legislativos, y para evitar respaldar una ley que no se ajuste a las normas internacionales, acordamos que la herramienta **no** podría ser una evaluación del cumplimiento de una ley específica y **no** se involucraría directamente en las particularidades de la legislación nacional. Por el contrario, para la conclusión del evento, teníamos un consenso sobre la pregunta que enmarcaría a la herramienta: **“¿Hasta qué punto está capacitada y preparada la dependencia para proveer información y responder a solicitudes?”**.

Quizás, el aspecto más difícil en el desarrollo de la IAT fue la falta de claridad de consensos universales sobre buenas prácticas de legislación de acceso a la información y su implementación. Como habíamos anticipado, hay muy pocos planes de implementación nacionales de los cuales se podrían obtener indicadores y estándares para la implementación de legislación de acceso a la información. Esto significó un mayor énfasis en el desarrollo de los que consideramos elementos clave para la implementación plena y efectiva y las buenas prácticas, y requirió invertir tiempo adicional en la verificación de estos determinantes con colegas expertos del gobierno, sociedad civil y la academia. También fuimos conscientes de que la herramienta debería funcionar igualmente bien cuando se utilice en un sistema maduro (donde la ley ha existido y se ha implementado por años) y cuando sea usada en un país con una ley de acceso a la información recién aprobada.

Siguiendo el diseño inicial de la IAT, el Centro Carter convocó a un grupo más amplio de expertos en acceso a la información y transparencia para participar en una evaluación entre pares del: primer borrador de indicadores, la metodología de aplicación y las determinaciones de muestreo (país y ministerio/dependencia). Durante esta revisión hubo un acalorado debate sobre si la herramienta debería captar de manera más incluyente la satisfacción de los usuarios (i.e. si los solicitantes están satisfechos) y si debería extenderse la fase de ejecución. Después de largas discusiones y consideraciones, el Centro decidió mantener el diseño inicial para centrarse en los insumos administrativos (“la fontanería”), en lugar de evaluar la calidad de los productos i.e. la satisfacción de la demanda; el Centro incluyó una reconsideración interna pero decidió no ir más allá para incluir el proceso judicial o cuasi-judicial en la evaluación.

Con la ayuda de los expertos internacionales, en el transcurso de los meses subsiguientes, el diseño de la IAT fue modificado para permitir la evaluación de tanto el eje “x” como el “y” y una serie de indicadores fueron desarrollados. Como se describe en mayor detalle a continuación, el eje “x” de la evaluación se enfoca en las funciones de gobierno necesarias para un régimen de acceso a la información y el eje “y” detalla los componentes críticos como liderazgo, reglas y recursos. Finalmente, para validar los indicadores y medidas/puntajes definidos, el Centro Carter realizó, de nuevo, un análisis extensivo de los planes y prácticas de implementación.

Nos enfrentamos con la posibilidad de que la IAT pudiera proveer una calificación alta para la implementación de lo que se considera una mala legislación lo cual pudiera parecer como respaldo a una ley de bajo nivel.

Piloteando la IAT

Fase Pilota I

A partir de agosto de 2011, el Centro inició la primera fase piloto que consistió en aplicar/probar la IAT. Tres investigadores locales comenzaron sus evaluaciones de los países piloto: México, Sudáfrica y Bangladesh. Utilizando los 72 indicadores, contactaron a las seis dependencias piloto seleccionadas – Agricultura, Aduanas, Educación, Finanzas, Salud y Justicia – para realizar las entrevistas y visitas *in situ* y emprendieron trabajo de escritorio para completar su investigación. Después de cuatro meses de evaluación, los investigadores capturaron sus resultados en el sistema de recolección de datos. Ya que los datos fueron capturados, el personal de Acceso a la Información del Centro Carter analizó los resultados y determinó qué funciones y componentes había cumplido la dependencia en lo que se refiere a “buenas prácticas” y dónde se necesitaban mejoras. Para completar la Fase I del piloto, el Centro organizó una reunión para revisar los resultados, tanto en términos de recopilación de datos como de evaluación de la propia herramienta.

Los participantes de la reunión de revisión incluyeron expertos internacionales en acceso a la información e indicadores; los tres investigadores; y expertos de cada uno de los países piloto quienes podrían contextualizar más a fondo los datos y posiblemente utilizar los resultados para potenciar la implementación del acceso a la información en su país.

Inicialmente, el Centro consideró que la IAT podría proporcionar una serie de “mejores” prácticas. Sin embargo, durante el debate de revisión, fue evidente que esto sería demasiado prescriptivo y no capturaría los matices del contexto de cada país. Por otra parte, no reflejaría la terminología utilizada por los garantes del acceso a la información más importantes, que usen “Buenas Prácticas”. Los participantes recomendaron, y el Centro estuvo de acuerdo, que la herramienta de evaluación de la implementación debería servir para desarrollar y medir “**buenas prácticas**”, y de esta manera reflejaría de manera más significativa una realidad en la que hay múltiples buenas prácticas en función de las circunstancias de cada país y las dinámicas administrativas.

La metodología inicial para la revisión de los resultados con expertos de la sociedad civil y actores clave fue impulsada, en gran parte, por la preferencia del investigador, i.e. si se utilizaron entrevistas individuales o sesiones de grupos de enfoque. Aunque esto proporcionó flexibilidad, también creó una falta de uniformidad y formalismo en el proceso de revisión. Por lo tanto, el Centro añadirá una revisión anónima de pares a las entrevistas/grupos de enfoque. Las revisiones múltiples, tanto las revisiones independientes de pares anónimas como los grupos de enfoque/entrevistas, contribuirán a garantizar la fiabilidad de la herramienta y sus hallazgos.

Otro refinamiento metodológico acordado durante la revisión Fase Piloto I fue la continuación de los investigadores/países iniciales en la Fase Piloto II. De esta manera, los investigadores originales aplicarán los indicadores refinados/modificados a sus

dependencias. Esto ayudará a validar las modificaciones a dichos indicadores, y proveerá una visión más completa del alcance y calidad de la implementación.

Por último, hemos decidido no publicar los resultados de los países. Ya que los indicadores estaban cambiando sustancialmente, se determinó que sería injusto para los primeros países el compartir los resultados (basados en indicadores imperfectos) ampliamente.

Fase Piloto II

Con estas revisiones y mejoras, basadas en la revisión de la Fase Piloto I, la IAT incluyó 75 indicadores para poner a prueba en los países de las Fases Piloto I y II: Chile, Indonesia, Escocia y Uganda se unieron a Sudáfrica, Bangladesh y México. Los investigadores locales probaron la herramienta en las seis dependencias originales, así como en una séptima dependencia, que se incluyó con el fin de asegurar la eficacia de la herramienta, incluso en organismos públicos más pequeños y con menos recursos.

Durante la Fase Piloto II pudimos utilizar la plataforma Indaba para la recopilación de datos y la gestión del proyecto. Indaba permitió a los investigadores y evaluadores anónimos introducir sus hallazgos en línea y al Centro Carter le permitió revisar cada una de las conclusiones y comentarios y formular preguntas aclaratorias adicionales. Si bien este sistema funcionó infinitamente mejor que SurveyMonkey, el cual utilizamos en la primera fase, la cantidad de tiempo utilizada para configurar el sistema fue considerable. Este costo, único por ser la primera vez, se mitigó rápidamente dada la facilidad que Indaba brindó a los investigadores, evaluadores y al Centro Carter para la recolección y análisis de los datos.

Una vez que los datos fueron entregados y revisados, el Centro Carter analizó los resultados y creó presentaciones para que los investigadores los compartieran con grupos de enfoque, el segundo nivel de revisión a nivel país. Los investigadores concluyeron su trabajo con la presentación de cuatro informes narrativos, los cuales incluían el contexto del país, un resumen de los hallazgos, reflexiones sobre los indicadores y la metodología de la IAT y discusión de los grupos de enfoque. La Fase Piloto II culminó en una reunión de revisión de dos días a la que se convocó a investigadores, evaluadores y representantes de los gobiernos de la mayoría de los países piloto.

La Fase Piloto III incluirá cuatro indicadores “comodín” para evaluar la implementación en la práctica. El investigador completará estos indicadores en base a su propio conocimiento, investigación y experiencia práctica con la dependencia que se está evaluando.

Los participantes de la reunión revisaron de forma activa los indicadores, eliminaron cualquier indicador que fuera repetitivo e hicieron cambios necesarios en el lenguaje para dar cabida a una variedad de contextos gubernamentales. También se hizo hincapié en asegurar la existencia de un número suficiente de indicadores para evaluar la calidad de la implementación. Una de las principales modificaciones realizadas durante la fase piloto final fue la de incluir indicadores enfocados más

específicamente en la implementación en la práctica, lo que se logra mediante el uso de cuatro “comodines”. Los comodines se vincularán con las principales funciones del acceso a la información (es decir, recepción y respuesta de solicitudes, gestión de archivos, etcétera) y permitirán al investigador proporcionar una evaluación general de cómo la dependencia está desempeñándose en la práctica en relación a esa función.

De esta manera, el investigador actuará como otra instancia de revisión para respaldar resultados precisos. Si la información que se recibe a través de entrevistas, visitas de campo e investigación documental no es consistente con la experiencia en la práctica de la implementación de la dependencia, el investigador tendrá ahora la oportunidad de comunicar la discrepancia a través de sus opciones de respuesta. Con las revisiones antes mencionadas, la Fase Piloto III incluirá 65 indicadores.

Sobre la base de estos cambios, hemos revisado la metodología para incluir a los investigadores, tanto de la Fase Piloto I como de la Fase Piloto II, en la puesta a prueba de los indicadores revisados en la Fase III. Debido a los numerosos cambios menores en los indicadores, se consideró valioso e importante seguir contando con los investigadores de la Fase Piloto I, ya que serán capaces de proveer retroalimentación sobre la IAT desde el inicio hasta el final de las fases piloto.

Parámetros de la Herramienta de Evaluación de la Implementación

El instrumento no indicará cuánto tiempo tardan las dependencias públicas en responder a solicitudes de información o si cumplen con los plazos establecidos en las leyes de acceso a la información. No indicará si las dependencias públicas discriminan a los solicitantes basadas en raza, género o diferencias sociales o étnicas. Tampoco permitirá conocer si documentos específicos son divulgados o reservados. Lo que sí indicará es si las dependencias públicas tienen los componentes necesarios y elementos clave para implementar de manera exitosa un régimen dinámico de acceso a la información.

La IAT está diseñada para evaluar sólo las actividades/propuestas en las que la administración pública se ha involucrado en (y en algunos casos no haya logrado cumplir) un régimen bien implementado de acceso a la información. A través de un conjunto de elementos clave y componentes necesarios identificados por expertos internacionales como cruciales para lograr el éxito, la IAT medirá la capacidad del gobierno para cumplir con todas las tareas y responsabilidades que exige la implementación de un régimen dinámico de acceso a la información.

Una serie de indicadores basados en estas propuestas/actividades son utilizados, los cuales evaluarán el grado en el que la dependencia está capacitada y preparada para proveer información y responder a solicitudes; divulgar información de forma proactiva; y garantizar la calidad de la gestión de archivos. Estas propuestas/actividades son similares a las que otros podrían llamar “buenas prácticas”. Como se indicó anteriormente, y vale la pena repetirlo, **en la actualidad no hay consenso universal o una norma sobre lo que constituyen “mejores/buenas prácticas” en la implementación de acceso a la información.** Este hecho es

útil para entender las limitantes y capacidades de la herramienta.

La herramienta está diseñada deliberadamente para **no** centrarse en la suficiencia del marco legal, la parte del usuario de la ecuación o la eficacia general del régimen de acceso a la información. Ya que la IAT no es un instrumento diseñado para medir resultados, su metodología no incluye el envío sistemático de solicitudes de información.

La IAT analiza “las partes aburridas²”, los ingredientes necesarios para garantizar la efectividad de la implementación y los resultados deseados. Los resultados de la evaluación proveerán a actores interesados los datos necesarios para identificar fácilmente el alcance y la calidad de la implementación del acceso a la información en cada dependencia. También señalará dónde existe una necesidad de insumos adicionales o enfoques para que el gobierno pueda superar los retos y avanzar positivamente en sus esfuerzos de implementación.

La experiencia ha demostrado que los gobiernos no son monolíticos y que no todos los componentes del gobierno son tan exitosos (o no exitosos) como otros. Por lo tanto, es erróneo caracterizar a un gobierno como exitoso o deficiente en la implementación. Por lo tanto, la IAT se centrará en evaluaciones a organismos públicos administrativos específicos más que en el gobierno en su conjunto.

Para que la IAT sea aceptada y utilizada por los gobiernos, y esto es fundamental ya que ellos serán la fuente primaria de datos y el público objetivo principal, y para cumplir con sus objetivos declarados, hemos optado por no ampliar los hallazgos y convertirlos en un índice o clasificación de países. Nuestras metodologías, incluidas la selección de medidas y ponderaciones, se establecieron con esta filosofía en mente. Por otra parte, la IAT está construida como un “instrumento abierto”, llevado a cabo en colaboración con las autoridades públicas. Su éxito no depende del nivel de confidencialidad concretado durante su aplicación. Por el contrario, es crucial para los gobiernos el acoger la aplicación de la herramienta ya que para reunir todos los requerimientos de datos puntuales se necesita acceso a documentos/información en posesión del ministerio/dependencia.

La IAT evalúa a organismos públicos individuales. No está diseñada para ser un índice o ranking de países.

Durante la Fase Piloto I, con la esperanza de facilitar la participación de la dependencia, el Centro Carter envió una carta de explicación de la IAT e introdujo a los expertos del país/investigadores sociales que estarían recolectando los datos. Aunque esto resultó exitoso para abrir puertas en algunos países, en otros elevó el perfil de la evaluación causando preocupaciones y la necesidad de aprobación/supervisión burocrática adicional, lo cual resultó en algunos retrasos. Para la Fase Piloto II, el Centro trabajará con los investigadores para determinar la utilidad de las cartas de presentación, y continuará esta práctica para Fase Piloto III.

² El profesor Alan Doig acuñó este término en su trabajo “Acertando las partes aburridas primero” en el que analiza la generación de capacidades en agencias anti-corrupción.

Cuando sea factible, los investigadores se reunirán con el funcionario de la dependencia que tenga autoridad sobre políticas para describir la IAT. Después de la compilación de datos específicos, pero antes de finalizar la evaluación, el investigador deberá regresar al funcionario público para que él/ella pueda informar o suplementar la recolección de datos.

En la Fase Piloto III, también continuáramos involucrar más activamente a la Comisión (Comisionados) de Información y órganos garantes para facilitar el apoyo de las dependencias públicas. Estos órganos supervisores, quienes a menudo tienen la tarea de apoyar y monitorear la implementación, también serán usuarios-finales de los hallazgos y recomendaciones.

Selección de Países y Agencias

Como se discutió anteriormente, para asegurar la eficacia y el valor de la IAT antes de un lanzamiento universal, el Centro Carter decidió aplicar la herramienta de forma gradual en más que diez países piloto.

En la Fase Piloto I se evaluó a tres países, la Fase Piloto II evaluarán a cuatro países, Fase Piloto III evaluará cuatro países nuevos.

En preparación para la selección de los países piloto en los que se pondría en operación la IAT, el Centro creó una lista de criterios y variables. Para la selección piloto, consideramos las siguientes condiciones:

- Diversidad regional
- Variedad en el período de tiempo en el que la ley de acceso a la información/reglamentación ha estado en vigor
- Sistema legal/marco regulatorio distinto (derecho consuetudinario vs. civil)
- Tipo de servicio civil (profesional vs. partisano)
- Estatus de desarrollo/niveles de ingreso contrastantes
- Disponibilidad de investigadores sociales/líderes de sociedad civil para llevar a cabo el estudio
- Disponibilidad de conjuntos de datos o estudios sobre acceso a la información
- Voluntad política/interés
- Participación divergente en la Alianza para el Gobierno Abierto

Como se mencionó anteriormente, Bangladesh, México y Sudáfrica fueron seleccionados como países de la Fase Piloto I. Chile, Indonesia, Escocia y Uganda sirvieron como los países seleccionados para la Fase Piloto II. Fase Piloto III incluirá Georgia, Jordania, Guatemala, los Estados Unidos.

La IAT se aplicará en siete ministerios y/o dependencias en cada país (con la posibilidad de una octava para incluir a una dependencia relacionada a las industrias extractivas), seleccionados por el Centro Carter, con la participación de los

funcionarios respectivos con autoridad sobre políticas y procedimientos. Para uniformidad, decidimos contactar a los mismos ministerios/dependencias en cada uno de los países piloto. Los criterios utilizados en la determinación de los ministerios/dependencias específicos incluyeron:

- las dependencias que resguardan información crítica sobre derechos humanos y socio-económicos fundamentales;
- dependencias que desempeñan un papel en la reducción de la pobreza y cumplimiento de los ODMs;
- dependencias que son clave en la supervisión o promoción del régimen general de acceso a la información;
- una mezcla de ministerios y dependencias, y en particular incluimos organismos públicos de tamaños y recursos diversos.

Los ministerios/dependencias incluyen:

1. Finanzas;
2. Educación;
3. Salud;
4. Justicia;
5. Agricultura;
6. Aduanas; y
7. Estadística (or other small/less-resources agency)

Después de cada serie de estudios piloto, el Centro Carter y los investigadores de la IAT en los países piloto evaluarán, a través de: grupos de enfoque, revisiones anónimas entre pares, análisis de conjuntos de datos existentes y estudios relevantes, los hallazgos sustantivos, así como la eficacia de la IAT y harán los ajustes necesarios a la herramienta. El Centro documentará los hallazgos, tanto de los países piloto como de los cambios en la IAT, y difundirá ampliamente su metodología y todas las conclusiones en el último año del proyecto.

LA ARQUITECTURA

La Herramienta de Evaluación de la Implementación está diseñada como una matriz, con indicadores relacionados a funciones/responsabilidades (por ejemplo, recepción y respuesta de solicitudes, publicación automática o proactiva de información, gestión de archivos y otras funciones transversales) en el eje “x” y conjuntos de componentes/elementos (tales como liderazgo, normas, sistemas, recursos y monitoreo) sobre el eje “y”. Independientemente del tipo de información que la dependencia posea, hay una serie de componentes universales que permiten a los funcionarios públicos cumplir con sus tareas de administración de información de manera apropiada, manejar adecuadamente las solicitudes de información, y tener disponible información al público de manera eficiente. Estas tareas y elementos fueron identificados y servirán como marco para la IAT.

Funciones

Todos los regímenes de acceso a la información se basan en la capacidad de las dependencias públicas en cumplir tres funciones principales: 1) recepción y respuesta de solicitudes; 2) publicación automática de cierta información; y 3) gestión de archivos. Hay una serie de iniciativas/esfuerzos que son específicos a esas tareas, tales como los procesos para archivos, mientras que otras aplican para más de una de estas tareas. Para otras iniciativas/esfuerzos que se aplican de manera más amplia, por ejemplo, la designación de un funcionario responsable, hemos creado la categoría de “funciones fundamentales”.

Componentes

Hay una serie de elementos verificables que el gobierno debe tener para poder ejecutar de manera exitosa una ley exhaustiva de acceso a la información. Esos elementos son evaluados por un conjunto de indicadores que pueden ser observados a través de diferentes datos puntuales o fuentes de información. Los siguientes elementos son la médula de una implementación exitosa del acceso a la información.

i) Liderazgo

La participación de un funcionario público con autoridad sobre políticas en el desarrollo y supervisión de la implementación es crucial para su éxito global. Los líderes motivados y comprometidos con la implementación de la legislación de acceso a la información garantizarán que las políticas y procedimientos necesarios estén en su lugar, que los sistemas sean desarrollados y los recursos aplicados.

ii) Reglas

Las reglas sirven para ordenar o disponer la manera en la que los funcionarios públicos se encargarán de las diferentes funciones del régimen de acceso a la información. Éstas podrían proporcionar instrucciones vinculantes o acciones propuestas/recomendadas para potenciar la implementación de la ley de acceso a la información.

iii) Sistemas

Los sistemas son los procesos, tanto formales como informales, con los cuales funciona una dependencia. Éstos son un componente crucial cuando se habla de mejorar la implementación del acceso a la información ya que determinan la forma en el que la dependencia actúa y reacciona a cada acción o aspecto relacionado al acceso a la información. Los sistemas son la aplicación de reglas y procedimientos.

iv) Recursos

No es un secreto para nadie que la implementación de la legislación de acceso a la información requiere de recursos considerables: humanos, financieros y de

infraestructura. Estos recursos se encuentran a menudo de manera pre-existente en la estructura del gobierno, pero en algunos casos, deben ser adquiridos o asignados especialmente para garantizar la implementación del acceso a la información. Personal capacitado, infraestructura, tecnología, y funcionarios públicos responsables son algunos de los recursos que la dependencia necesita para implementar plena y eficazmente la legislación de acceso a la información.

v) Monitoreo

El monitoreo de las tareas de acceso a la información de la dependencia es un factor crítico, pero que a menudo es pasado por alto; es el componente de fontanería de la implementación de acceso a la información. El monitoreo permite a las dependencias identificar los avances y déficits y realizar las modificaciones y correcciones necesarias. Por otra parte, el monitoreo también proporciona a los líderes: la información necesaria para tomar mejores decisiones relacionadas al establecimiento de normas, la asignación de recursos y los ajustes del sistema requeridos para mejorar la implementación de la legislación de acceso a la información.

Elementos clave

En esta sección se describen algunos de los elementos clave necesarios, identificados a través de años de experiencia y consultas a expertos, para apoyar una implementación exitosa. Cuando se combinan adecuadamente, estos elementos brindan al gobierno la capacidad necesaria para llevar a cabo de manera exitosa todas las responsabilidades y obligaciones de acceso a la información.

i) Políticas de acceso a la información, reglamentaciones, reglas/lineamientos

Cada dependencia pública establece sus metas y prioriza sus objetivos sobre temas específicos mediante el establecimiento de las que se definen como políticas. Estas políticas son distinguibles de las reglamentaciones, las cuales proporcionan los procedimientos que se desarrollan dentro del ámbito de acción dictado por el sistema legal para la administración pública. En otro plano, también se puede encontrar un conjunto de reglas o lineamientos que son creados dentro de cada dependencia para orientar a los funcionarios públicos sobre acciones programáticas específicas. Cuando se desarrollan los indicadores, y con el fin de evitar cualquier confusión, utilizamos las siguientes definiciones:

- **Políticas:** Declaración formal que tiene la intención de establecer objetivos y prioridades.
- **Reglamentaciones:** Conjunto formal de procedimientos legalmente vinculantes.

- **Reglas/Lineamientos:** Conjunto específico, y por escrito, de criterios para guiar a los funcionarios públicos en acciones programáticas.
- **Procedimientos:** Una forma de operación; una serie de pasos que se siguen para lograr un fin/cumplir con una responsabilidad o tarea. Ejemplos de procedimientos que incluyen cómo buscar información, dónde se debe acudir para hacer una solicitud, cómo se procesa la solicitud, etcétera.

Por ejemplo, el Ministerio de Vivienda, puede tener una política para proporcionar al público acceso en línea e *in situ* a toda la información relacionada a los proyectos de vivienda que están siendo desarrollados en el país. Para cumplir con esta política, el Ministerio deberá desarrollar reglamentaciones vinculantes, incluyendo aquellas referentes a qué tan seguido se publicará información sobre los proyectos; medios para proveer información; y costos para acceder a la información. Pero para que el funcionario público pueda implementar estas reglamentaciones, se deberán desarrollar lineamientos y procedimientos detallados, que contemplen: la necesidad de dar seguimiento a las solicitudes, cómo se debe hacer una solicitud, y cómo se deben realizar los cobros.

Los lineamientos pueden ser específicos a la dependencia o establecidos centralmente. Aun cuando las reglas/lineamientos se estipulen centralmente, cada dependencia será responsable de adoptar y aplicar los lineamientos.

ii) Instrucciones para implementación y/o operaciones

Las instrucciones para implementación y/o operaciones tienen como propósito ser una herramienta de administración general sobre acceso a la información y está diseñado para ayudar a las dependencias a detallar las actividades/esfuerzos necesarios para identificar a las personas responsables y establecer marcos temporales. Las instrucciones para implementación y/o operaciones proveen una hoja de ruta y un marco de trabajo de cada dependencia para abordar todas las cuestiones relativas al cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones del derecho a la información. Las instrucciones para implementación y/o operaciones varían de dependencia a dependencia y de gobierno a gobierno, y no siempre se encuentra en documentos formales o independientes (i.e. los componentes del plan de implementación pueden existir en una serie de documentos diferentes).

iii) Funcionario(s) público(s) responsables para funciones y tareas de acceso a la información

El funcionario público responsable para funciones y tareas de acceso a la información deberá promover buenas prácticas de acceso a la información entre los funcionarios públicos y deberá ser responsable de supervisar la aplicación de la ley de acceso a la información en cada dependencia pública. Aunque no todas las leyes de acceso a la información asignan a un funcionario público responsable para funciones y tareas de acceso a la información, (esta persona es frecuentemente llamado un oficial de información) como buena práctica. No es necesario que ésta sea la **única**

responsabilidad del funcionario público, pero algún funcionario debería ser el claro responsable. El funcionario público puede ser sólo responsable de supervisar las obligaciones de la dependencia como un asunto de política/reglamentación pero en la práctica le delegará la responsabilidad a otros. Formalmente, la designación de un funcionario público con experiencia es de suma importancia, ya que promueve la rendición de cuentas y un enlace para el público. Para poder cumplir con todas las responsabilidades relacionadas con el puesto, este funcionario público debe contar con los recursos humanos y físicos necesarios, los cuales variarán en función de las necesidades del ministerio/dependencia.

iv) Generación de capacidades

Con el fin de aumentar la capacidad de la dependencia para recibir y responder a solicitudes de acceso a la información, divulgar proactivamente información al público y administrar y proteger los archivos públicos, cada ministerio o dependencia deberá llevar a cabo capacitaciones para todo el personal que tenga responsabilidades de acceso a la información, y deberá reparar su infraestructura y monitorear su rendimiento para permitir las mejoras en todos los procesos relacionados. La capacitación debe estar en sintonía con las responsabilidades y el desarrollo del régimen; toda vez que el personal se vuelve más sofisticado en lo referente a la implementación del AI, la capacitación debe profundizarse y ser más especializada.

v) Presupuesto

La legislación de acceso a la información representa un costo considerable para el gobierno, ya que se requiere de personal, recursos y acciones para poder cumplir debidamente con las obligaciones y tareas de acceso a la información. Cada dependencia deberá evaluar sus necesidades presupuestarias para poder cumplir con todas las obligaciones y tareas de acceso a la información determinando el costo de personal, infraestructura, equipo, capacitación, campañas de sensibilización interna y externa, etc. Estas asignaciones deben ser hechas de manera sistemática para poder garantizar que todos los costos y montos asociados con el cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información puedan ser cubiertas en el presupuesto anual de la dependencia.

vi) Infraestructura

En la era de la tecnología, los beneficios de los sistemas para el manejo de información son indiscutibles, ya que permiten un acceso central, fácil respaldo, distribución central de información, fácil mantenimiento de registros, fácil seguimiento de costos y asignación presupuestaria, así como mejor identificación de los atributos de los clientes. También disminuyen las posibilidades de perder la información y ayudan a equilibrar el riesgo de errores humanos o negligencia. También proveen un espacio para la planeación eficaz, lo cual ayuda a minimizar otros problemas al permitir a los funcionarios públicos planear a futuro cómo abordarán los desafíos de acceso a la información y permitirán los cambios necesarios para mejorar la gestión documental. La infraestructura representa los activos físicos que permiten a la dependencia llevar a cabo su trabajo plenamente, lo que en términos de acceso a la información exige un

espacio físico para recibir y responder solicitudes, instalaciones para mantenimiento de documentos, archivos, equipo, etc.

vii) Difusión interna y externa

El acceso a la información no trata sólo sobre la respuesta a solicitudes de información, de manera más importante, implica un esfuerzo por parte del gobierno para generar una conciencia generalizada sobre el acceso a la información entre los funcionarios públicos y la sociedad. Hay dos tipos de campañas de sensibilización que deben ser desarrolladas para mejorar la implementación del acceso a la información: 1) Difusión interna, la cual está centrada en asegurar que todos los funcionarios públicos estén conscientes de sus obligaciones y tareas derivadas de la legislación de acceso a la información; 2) Campaña de concientización externa enfocada en el público.

Herramienta de Evaluación de la Implementación del Acceso a la Información (IAT)
Marco de Indicadores

	Funciones Fundamentales	Recepción y Respuesta de Solicitudes	Divulgación Proactiva	Gestión de Archivos
Liderazgo (dirigir)	• Participación • Proceso de Planeación Estratégica			• Participación
Reglas (guiar)	• Lineamientos • Instrucciones/Planes	• Lineamientos para recibir/procesar • Lineamientos para responder • Lineamientos para evaluación interna • Instrucciones/Planes	• Lineamientos • Instrucciones/Planes	• Lineamientos • Instrucciones/Planes
Sistemas (ordenar)	• Concientización de la población	• Sistema para recibir/procesar • Sistema para transferir/responder solicitudes	• Sistema para la divulgación proactiva	• Clasificación • Sistema para administrar documentos y archivos • Sistema para acceder a documentos/archivos
Recursos (posibilitar)	• Personal • Capacitación • Infraestructura • Asignación de recursos	• Personal • Capacitación • Infraestructura	• Funcionario responsable • Capacitación • Infraestructura	• Funcionario responsable • Capacitación • Infraestructura
Monitoreo (ajustar)	• Vigilancia interna • Reportes • Monitoreo de desempeño	• Captura de estadísticas	• Captura de estadísticas • Reportes	• Reportes
Comodín	Comodín	Comodín	Comodín	Comodín

METODOLOGÍA

El conjunto de indicadores propuesto involucra evaluaciones tanto cuantitativas como cualitativas de la amplitud de la implementación del acceso a la información de un ministerio/dependencia.

Los indicadores serán evaluados mediante el “método del semáforo” con una escala que incluye los colores verde, amarillo, rojo y rayas de blanco y negro (para aquellos casos excepcionales donde el indicador no aplica).

Utilizando el método del semáforo, esperamos demostrar fácilmente el alcance y calidad de la implementación y disuadir el potencial de indexación/clasificación. Los colores del semáforo significarán lo siguiente:

Verde: Indica que la administración lo ha hecho bien y ha cumplido con las buenas prácticas;

Amarillo: Demuestra que ha habido algún tipo de actividad/participación, sin que se cumpla con lo que se define como una buena práctica; y

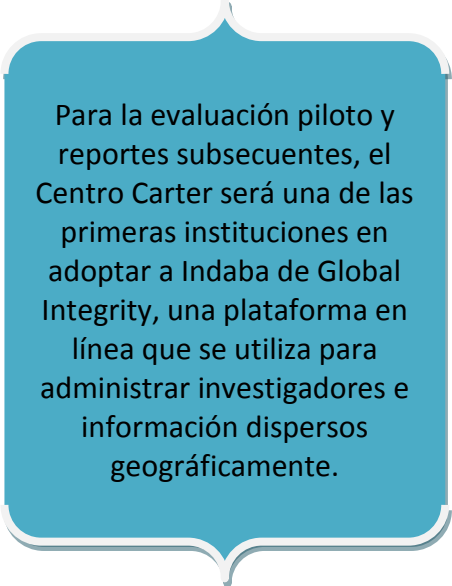
Rojo: Indica que la administración no ha participado o ha hecho muy poco para fomentar el avance en esta parte de su implementación.

Rayas de blanco y negro: Significa indicador no era aplicable en la agencia evaluado

Los datos serán obtenidos a través de trabajo de escritorio y entrevistas, y todos los hallazgos pasarán por un proceso de validación a través de un sistema de evaluación anónima de pares, y la revisión de un grupo de enfoque. El instrumento ha sido diseñado para ingresar los datos y éstos serán analizados para indicar qué tareas y componentes de la dependencia han alcanzado las buenas prácticas y dónde se necesitan mejoras.

Además de los datos cuantitativos, incluiremos una narrativa que proporcionará información cualitativa suplementaria y explicaciones complementarias sobre los cálculos. Los datos globales de la IAT serán, por su naturaleza, específicos a la dependencia y al país, y no serán presentados como una clasificación de los logros de otros países o como un índice comparativo.

La aplicación de la herramienta implica cooperación de la dependencia pública o ministerio respectivo y se desarrollará principalmente a través de entrevistas (cuestionarios) y visitas *in situ* (trabajo de escritorio).



Para la evaluación piloto y reportes subsecuentes, el Centro Carter será una de las primeras instituciones en adoptar a Indaba de Global Integrity, una plataforma en línea que se utiliza para administrar investigadores e información dispersos geográficamente.

Tipos de Indicadores

Los indicadores de la herramienta fueron diseñados para obtener toda la información necesaria sobre las actividades y los componentes en los que cada dependencia debe participar para cumplir con todas las responsabilidades relativas a la implementación de la legislación de acceso a la información, así como para evaluar si se tienen los recursos humanos y físicos necesarios para hacerlo de manera exitosa.

Hay dos tipos de indicadores: 1) Indicadores de auto-informes que son abordados a través de una entrevista (cuestionario) con el titular de la dependencia/ministerio, director general, funcionario público encargado de tareas y funciones de acceso a la información u otro funcionario público relevante. Ya que estos indicadores tienen el mayor potencial de sesgo, hemos limitado su uso en la IAT y rara vez servirán como un dato puntual; 2) Indicadores basados en documentos, los que requieren trabajo de escritorio o verificación *in situ* de diferentes documentos y/o fuentes de información.

Para facilitar la aplicación de la herramienta, los datos puntuales o fuentes de información preferidas serán incluidos en el recuadro de “pista” en la plataforma Indaba. Si bien esto indica lo que consideramos es la mejor evidencia, también reconocemos que es posible que no sea la más viable. Como tal, también proveeremos una lista de documentos ilustrativos etc. que podrán ser utilizados como datos puntuales para completar la evaluación de cada indicador.

Evaluación Cualitativa

La herramienta de evaluación está basada en una evaluación cualitativa, centrada en cuestiones relacionadas con la capacidad y preparación de la dependencia para proveer información y responder a solicitudes. Las evaluaciones se llevarán a cabo a través de trabajo de escritorio, entrevistas, y revisión de documentos clave. En este sentido la herramienta también se diferencia de ejercicios de monitoreo sobre acceso a la información anteriores, los cuales usualmente consisten en el envío de una serie de solicitudes de información y el seguimiento de las respuestas obtenidas de cada dependencia. Estos ejercicios analizan datos cuantitativos de los cuales se obtiene un porcentaje de cumplimiento referente a las obligaciones de acceso a la información. Por el contrario, la IAT no tiene la intención de producir ningún tipo de porcentaje o puntuación numérica.

El hecho de que la herramienta es un ejercicio de evaluación cualitativa y no cuantitativa, no socava su capacidad para producir recomendaciones concretas para que las dependencias puedan adquirir y preparar los componentes faltantes para obtener una capacidad óptima para implementar la legislación de acceso a la información. El énfasis está en lo que se necesita para poder implementar adecuadamente la legislación de acceso a la información, más que en el desempeño real en lo que respecta a responder a solicitudes de información, permitiendo a las dependencias mejorar su capacidad sin tener la sensación de que están siendo medidas o comparadas en el desarrollo de sus funciones y tareas de acceso a la información.

VALOR AÑADIDO

Hay una serie de estudios importantes que se han realizado para evaluar las leyes de acceso a la información y evaluar el cumplimiento del gobierno con su ley y la medida en la que las personas que solicitan información puedan recibirla. Por ejemplo, “Transparencia y Silencio” de la Iniciativa de Justicia de Open Society presenta un estudio comparativo de 14 países, basado en casi 1,900 solicitudes, con el objetivo de identificar si las dependencias gubernamentales respondieron a las solicitudes. La

... mientras que esos esfuerzos han estado orientados a responder a las preguntas de "¿qué tanta información está entregando la dependencia y cómo está respondiendo a solicitudes de información?" la IAT está diseñada para hacer frente a la cuestión de **"¿hasta qué punto está capacitada y preparada la dependencia para proveer información y responder a solicitudes de información?"**

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se encuentra desarrollando el estudio “Gobierno abierto: más allá de medidas estáticas” para dar seguimiento al cumplimiento y el Banco Mundial ha estado desarrollando la Iniciativa de Monitoreo del Acceso a la Información, la cual está enfocada en indicadores de prácticas legales y de cumplimiento.

Sin embargo, en muchos de estos estudios y en algunos otros, se ha hecho hincapié en el resultado de la implementación i.e. si las personas reciben la información solicitada de acuerdo a las disposiciones legales. La IAT del Centro Carter está enfocada exclusivamente en el tema central de los esfuerzos gubernamentales destinados a la implementación – la “fontanería” –, proveen datos y conocimientos cruciales, y también estimulan otras áreas de investigación.

Hay una diferencia importante entre abordar los resultados de una dependencia que realiza tareas de acceso a la información, y evaluar los insumos requeridos para que la dependencia pueda cumplir con esas obligaciones. Si visualizamos a la dependencia como un paciente, y la falta de capacidad como un virus dentro del sistema de implementación de acceso a la información, la IAT será una herramienta clínica en la medida en la que la dependencia esté preparada para proveer información.

Tras la aplicación de la herramienta, en lugar de recibir el resultado de una prueba que indica un pobre rendimiento del sistema, el paciente recibirá información sobre lo que se necesita para efectivamente mejorar la capacidad del organismo para proteger el derecho de acceso a la información.

El valor añadido de la Herramienta de Evaluación de la Implementación es que proporciona a las dependencias públicas información específica sobre cómo mejorar su capacidad para implementar la legislación de acceso a la información, en lugar de centrarse en “resultados”/rendimiento.

BIBLIOGRAFÍA ABREVIADA

Iniciativa de Acceso, Instituto de Recursos Mundiales (WRI)

Iniciativa de Monitoreo de Acceso a la Información, Banco Mundial

Herramienta de Monitoreo del Acceso a la Información, OSI

El Sistema de Indicadores de Evaluación para el Trabajo de Libertad de Información en Shanghái, Webing & Snell

El Desarrollo de Instrumentos para Medir la Gobernanza Democrática: Tareas Centrales y Problemas Básicos, Gerardo L. Munck

Reporte de Global Integrity: 2008, Libro Blanco Metodología, Global Integrity

Centro de Asesoría para la Democracia Abierta (ODAC): Premios de Apertura y Receptividad

- a. ODAC Indicadores GKA 2008
- b. ODAC Cuestionario para Oficiales de Información

Gobierno Abierto: Más Allá de Medidas Estáticas, Involvement para la OCDE

Salvaguardando el Derecho de Acceso a la Información, RaaG & NCPRI