



Conceptos y Experiencias de monitoreo y evaluación de iniciativas de Transparencia

Daniel Pefaur Dendal
Director de Estudios
Consejo para la Transparencia

Reunión para las y los funcionarios del parlamento:
Planes de acción de parlamento abierto

5 de diciembre de 2018

Santiago, Chile

Objetivo de la sesión



- Presentar un perspectiva general sobre la planificación, monitoreo y evaluación de iniciativas de Transparencia Pública.
- Conocer experiencias de medición de políticas de Transparencia en Chile y América Latina.
- Identificar métodos para el monitoreo y evaluación de iniciativas vinculadas a Parlamento Abierto.
- Reflexionar sobre fortalezas y desventajas de esos métodos.





**PARA DEFINIR QUÉ TIPO DE POLÍTICA ES LA
QUE QUEREMOS MEDIR:**

**¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA?
UNA BREVE APROXIMACIÓN**



@ParlAmericas

Fundamentos Teóricos



- Fortalecer la Participación Ciudadana y el Control Social:
 - **Para saber:** La transparencia facilita la habilidad ciudadana de observar y de informarse acerca de procesos de toma de decisión por parte de la Administración Pública (Coglianase, 2008) y hacer realidad la Rendición de Cuentas de las Autoridades.
 - **Para fiscalizar:** La Transparencia genera equilibrio de la relación Estado-ciudadano y por tanto posibilita el control social (Chapman, 2000).
 - **Para generar mejores políticas públicas:** Un mayor acceso por parte del público a la información, deviene en una mejor participación pública, lo cual a su vez, genera mejores decisiones.
- Prevenir la corrupción:
 - **Inhíbe:** permite eliminar o mitigar la prevalencia de espacios que abonan el surgimiento de prácticas corruptas.
 - **Minimiza el abuso de poder:** La Transparencia otorga credibilidad y legitimidad al sistema democrático y juega un rol de moderación y contención del poder del Estado (Jaraquemada, 2008).
 - **Para generar confianza:** La Transparencia genera dinámicas de relacionamiento que fomentan la confianza y reducen los espacios para la corrupción (Chapman, 2000).



Fundamentos Teóricos



- **Mejorar la eficiencia y la modernización de la gestión pública:**
 - **Una nueva función:** el componente que establece la obligatoriedad de la entrega de información de manera ordenada y en un determinado plazo, estimula a los organismos a ser mucho más eficientes en el manejo de la información, en la administración de archivos y, por consiguiente, en su gestión general (Moreno y Pefaur, 2015).
 - **Cambio en el cómo:** La transparencia y el acceso a la información, se erige como una política pública que en su implementación genera impactos en el “modo de hacer las cosas” de las instituciones públicas (PNUD 2009).
 - **Cambio de enfoque:** el Estado ya no solo puede funcionar hacia “adentro”, sino que debe “abrirse” a la ciudadanía a través de mecanismos concretos que materialicen esos estándares más altos de participación social, comunicación y rendición de cuentas (PNUD, 2009).
- **Como Derecho Llave:**
 - **Derecho de Acceso a Información:** herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de los derechos políticos y es un instrumento para la realización de otros derechos humanos, toda vez que el acceso a la información permite conocer qué derechos se tienen y cómo defenderlos (CIDH, 2009).



Un Derecho reconocido y una tendencia mundial



Reconocimiento formal: El acceso información ha sido reconocido y garantizado en el derecho internacional como un derecho humano fundamental (Mendel, 2009).

- Declaración Universal de los DD.HH. (Artículo 19);
- Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 19);
- Convención Americana sobre los DD.HH. (Artículo 13);
- Carta Africana de DD.HH. y de los Pueblos (Artículo 9);
- Convención Europea Sobre los DDHH (Artículo 10).



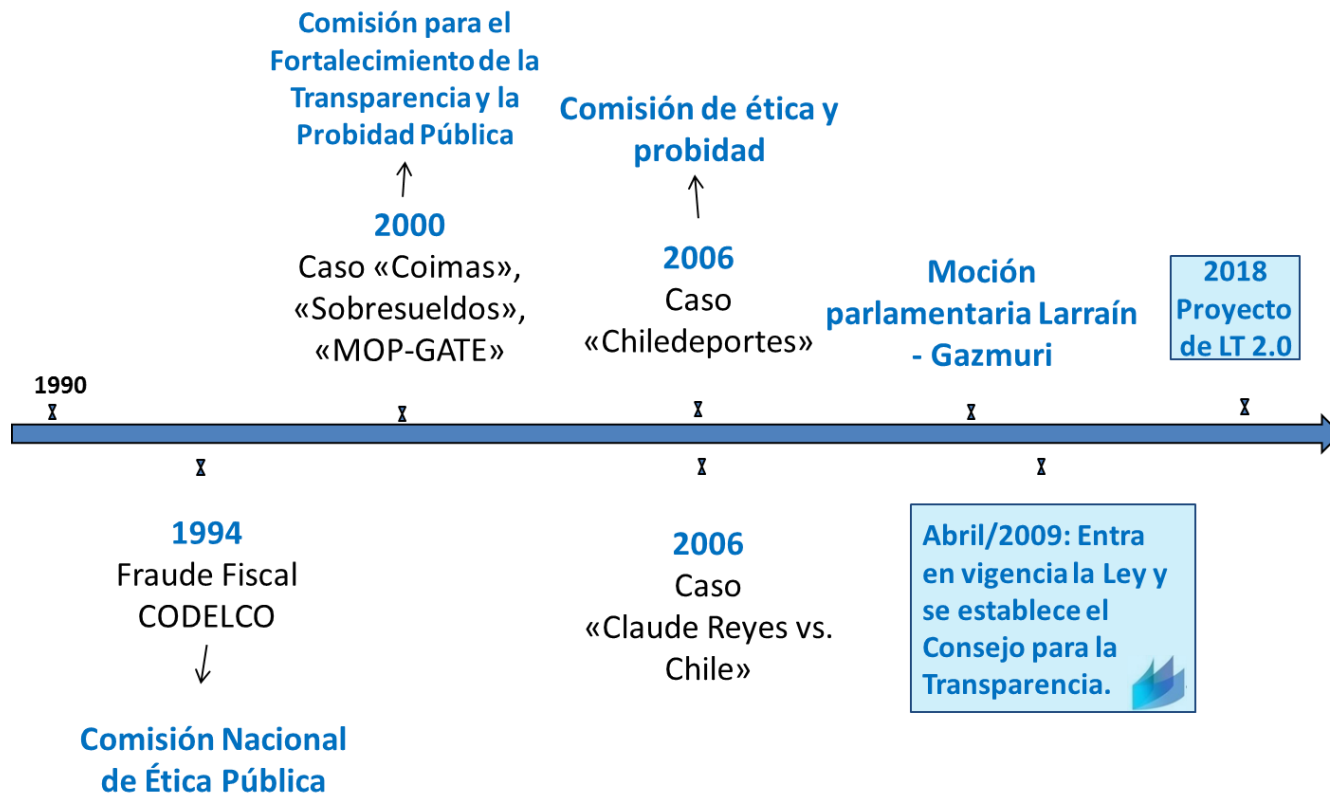
Leyes de Transparencia ha surgido con fuerza en una primera instancia en países desarrollados y en las últimas décadas en países del mundo en desarrollo, particularmente en Europa central y oriental, y países de América Latina (Mendel, 2009; Celhay y Gil, 2009).



¿Cómo fue en Chile?



Antecedentes de la Ley 20.285





PERSPECTIVA GENERAL Y EXPERIENCIAS SOBRE LA MEDICIÓN DE INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA PÚBLICA



@ParlAmericas

Elementos a tener en cuenta



- **Etapas:**

- **Diagnóstico:** Se identifica un problema, hay que resolverlo. La Transparencia no es un fin en si mismo.
- **Decisión política:** Voluntad de implementarla, “la Transparencia incomoda”.
- **Formulación:**
- **Implementación:** } Clave el rol de la Cocreación
- **Monitoreo** } Énfasis en el impacto, asegurarse de que efectivamente se genere valor público.
- **Evaluación:** }



ASPECTO METODOLÓGICO:

Política Pública de vocación ciudadana:

incentiva poner la mirada de la evaluación en la subjetividad de los portadores del Derecho, bajo un paradigma ciudadano-céntrico.

IMPACTO DESEADO:

Control Social: Herramienta efectiva y concreta para hacer realidad la rendición de cuentas de las Autoridades.



Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI)



Instrumento que ha diseñado el CPLT para:

- Medir los avances de la instalación de la Política Pública de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información.
- Poder identificar las señales regulatorias que permitan ir perfeccionando y desarrollando esta Política Pública.
- Entregar las directrices para las líneas estratégicas de acción institucional del Consejo para la Transparencia



Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI)



¿Qué se quiere medir?

El estado actual de la materialización del Derecho de Acceso a la Información en Chile, con respecto a una situación ideal. Esta situación ideal (el objetivo de una política pública) hace referencia a que los ciudadanos que necesiten información pública, **cuenten con el conocimiento de su derecho, se encuentren con las condiciones necesarias para acceder a ella en las instituciones públicas, y que cuando hagan uso de este derecho, las instituciones respondan.**



Si esto ocurre correctamente, se posibilita el Control Social como herramienta efectiva y concreta para hacer realidad la rendición de cuentas de las Autoridades.



Fuentes de Información



1. Estudio Nacional de Transparencia: Encuesta anual realizada a ciudadanos.
2. Estudio Nacional de funcionarios públicos: Encuesta anual realizada a funcionarios públicos
3. Reclamos presentados al CPLT por denegación de Acceso a información.
4. Fiscalizaciones del CPLT.
5. Registros de Solicitudes de Información y Visitas en Sección Transparencia Activa de Instituciones Públicas



Subdimensiones ITAI

Valoración Ciudadana

Sentido: para ejercer el DAI se requiere que los ciudadanos vean en la información pública y la posibilidad de acceder a la información una oportunidad real para desarrollar sus propios intereses, individuales o colectivos.

Operatividad: se mide con un set de preguntas de la Encuesta Nacional de Transparencia que miden el nivel de percepción de la población del acceso a la información como un derecho y sobre la importancia de la información que está en el estado.

Conocimiento ciudadano

Sentido: un derecho que no se conoce no se puede ejercer eficientemente ni exigir. Se ha medido que un ciudadano que conoce su derecho tiene más posibilidades de acceder a la información que uno que no lo conoce.

Operatividad: se mide por un set de preguntas de la Encuesta Nacional de Transparencia que mide si la ciudadanía sabe que puede reclamar y donde hacerlo.

Valoración Institucional

Sentido: en la medida en que los funcionarios consideren la información del estado como perteneciente a la ciudadanía y valoren el acceso a la información como un derecho, mejores posibilidades de que faciliten el acceso a los ciudadanos. Sin embargo, no es un factor crítico ya que están obligados a cumplir con la Ley.

Operatividad: se mide con un set de preguntas de la Encuesta Nacional de Funcionarios que muestra el nivel de percepción de los funcionarios públicos del acceso a la información como un derecho, sobre la importancia de la información que está en el estado y de la Ley de Transparencia.

Conocimiento Institucional

Sentido: dado que los funcionarios son los encargados de cumplir con la Ley y facilitar el acceso a los ciudadanos, que conozcan cómo funciona la normativa, sus plazos, los requisitos mínimos, etc. es clave para que la política pública funcione adecuadamente.

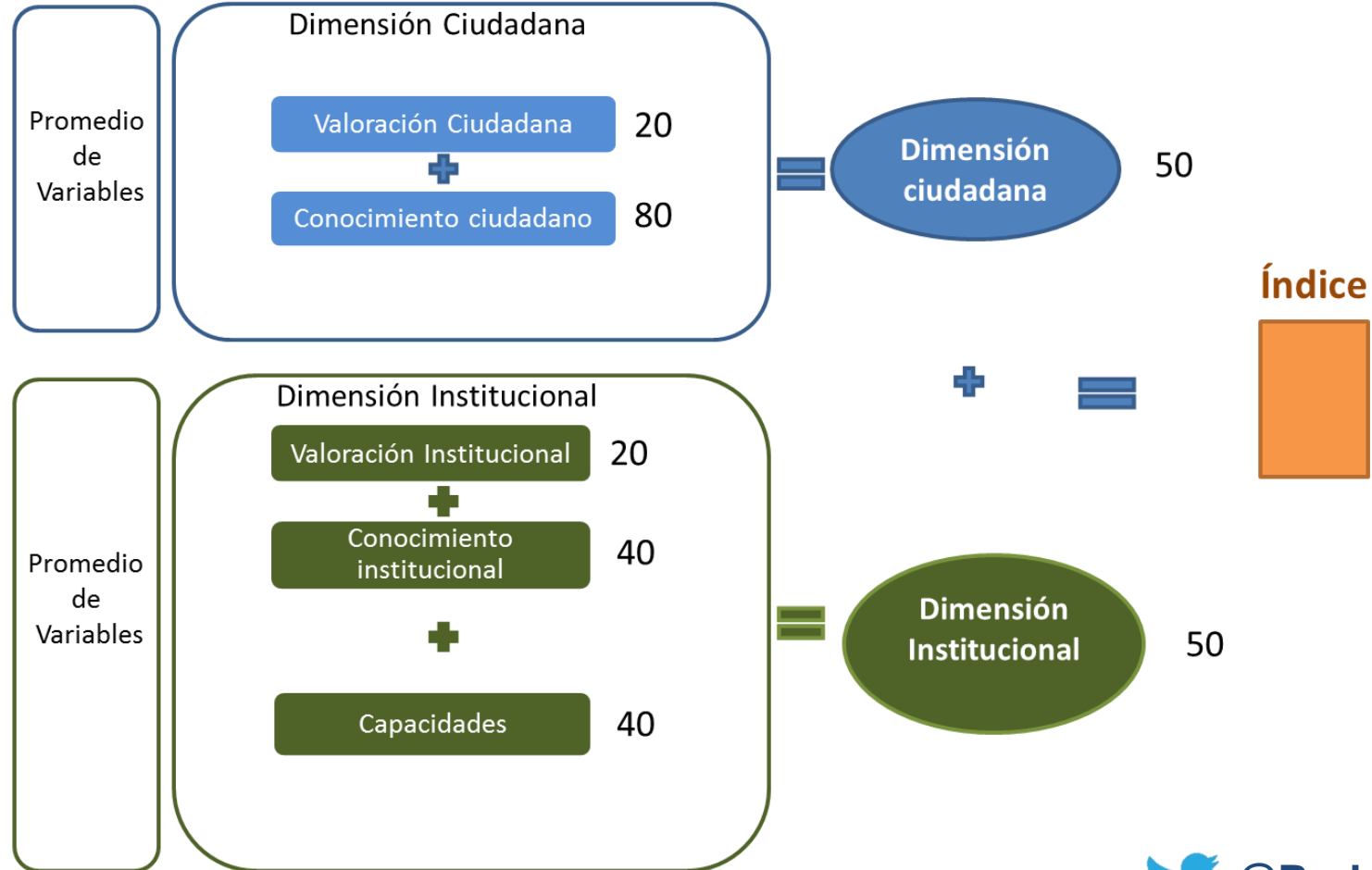
Operatividad: se mide con un set de preguntas de la Encuesta Nacional de Funcionarios que muestra el nivel de conocimiento que estos tienen sobre la normativa y el CPLT.

Capacidades Institucionales

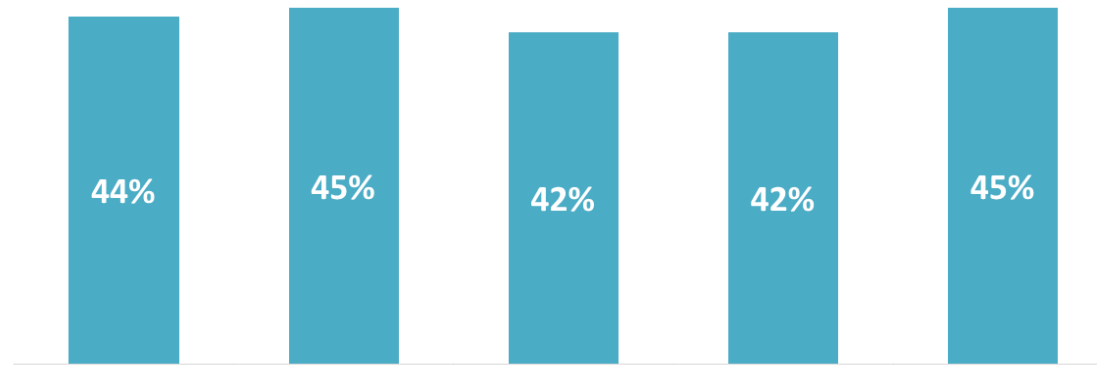
Sentido: disponer de personal especializado, contar con procesos y sistemas claros para atender las solicitudes, es decir, contar con los recursos institucionales como para cumplir con los objetivos de la Ley es fundamental para que el proceso de acceso a la información sea eficiente.

Operatividad: se mide con los sistemas de fiscalización y seguimiento propios del CPLT.

Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI)



Resultados ITAI



	2013		2014		2015		2016		2017
Valoración Ciudadana	76%		71%		65%		64%		69%
Conocimiento Ciudadano	14%	27%	18%	28%	17%	27%	16%	26%	19%
Valoración Institucional	67%		66%		63%		63%		66%
Conocimiento Institucional	46%	61%	53%	62%	46%	57%	44%	57%	48%
Capacidades Institucionales	72%		67%		66%		68%		72%



Modelo de Medición RTA

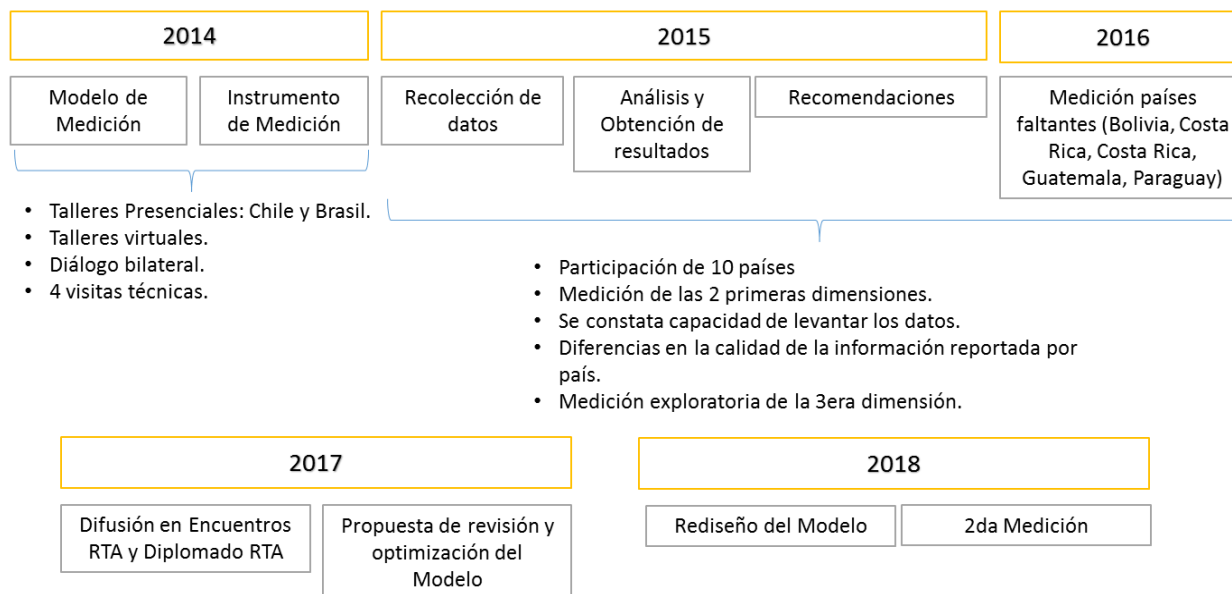


Objetivo:

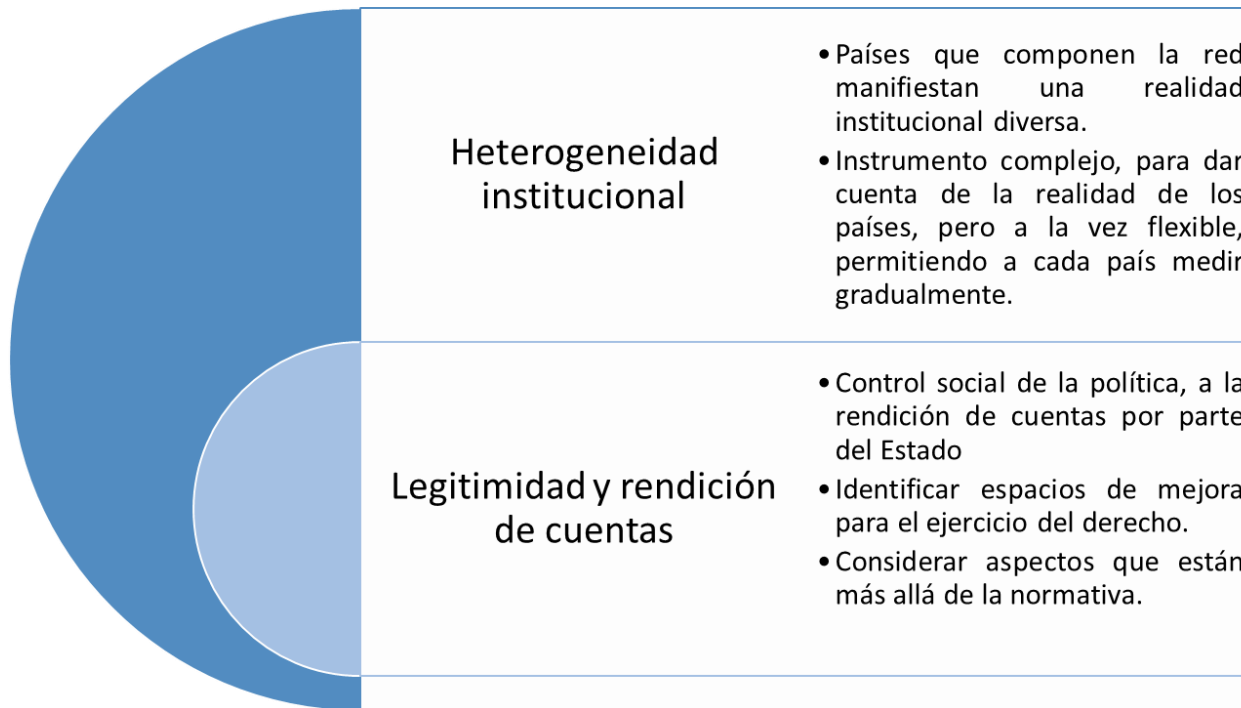
Elaborar un modelo que permita contar con mediciones fácticas del estado de avance y seguimiento de los aspectos vinculados a la política de transparencia y acceso a la información en los países de la RTA.



Historia:



Criterios para la construcción del modelo de medición



Estructura General del Modelo de Medición RTA



Modelo de medición de
transparencia países RTA:
Incrementalidad



Impacto

Implica una perspectiva de mediano y largo plazo en la implementación de la política.

Resultados

Refiere a indicadores que miden resultados en la implementación las políticas de transparencia y derecho de acceso a la información.

Procesos

Refiere a indicadores que miden el nivel de inclusión y desempeño de funciones respecto por parte de los órganos garantes y ciertas capacidades instaladas en los sujetos obligados para el cumplimiento de la Ley.

Recursos

Refiere a indicadores que miden el reconocimiento y la garantía del derecho de acceso a la información. Aspectos formales de la Ley

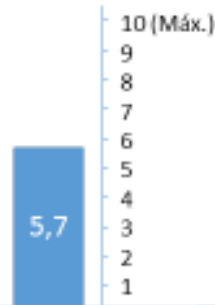


Resultados Preliminares

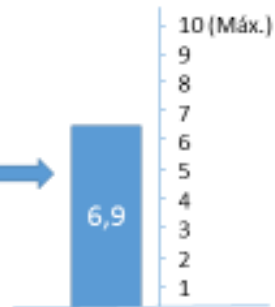


Resultados

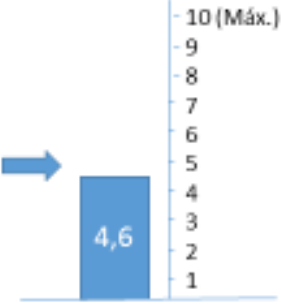
Promedio General RTA*
RECURSOS + PROCESOS



Promedio General RTA*
RECURSOS



Promedio General RTA*
PROCESOS



Reconocimiento del Derecho	Garantía del Derecho
7,1	6,6

Función Garante	Función Promotora	Sujetos Obligados
5,1	4,4	2,9

*No incluye resultados de Ecuador



@ParlAmericas

Desafíos para identificar métodos y herramientas para la evaluación de iniciativas de Parlamento Abierto



- Ámbitos prioritarios para medir de los compromisos: ¿Qué debemos medir?
- ¿Se miden actualmente estos ámbitos? ¿Cómo?
- Si se miden actualmente ¿Debe seguir midiéndose así? ¿De qué otra forma debemos medirlo?
- Si no se mide actualmente ¿Cómo podríamos medirlo?
- Cocreación: ¿Cómo incorporar al ciudadano y los distintos actores involucrados en este proceso?
- Impacto: ¿Cómo medir el impacto de las iniciativas?





Gracias

Daniel Pefaur Dendal
Director de Estudios
Consejo para la Transparencia
dpefaur@cplt.cl



Variables Sub dimensión Valoración Ciudadana



Valoración Ciudadana

Cualquier persona tiene derecho a acceder a información de cualquier organismo público*

Cuando una persona solicita información a un organismo público, éste está obligado a entregarla*

Si un organismo público no entrega la información solicitada, existe derecho a reclamar*

¿Qué tanta utilidad tiene, para Ud. como ciudadano, la existencia de Transparencia en el Estado? **

En términos generales, ¿Ud. cree que el acceso a la información del Estado, es... UTIL, NECESARIA, FOMENTA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PREVIENE LA CORRUPCIÓN.***

En la sub dimensión Valoración Ciudadana, la totalidad de la información es recopilada directamente de las siguientes preguntas del Estudio Nacional de Transparencia del CPLT. Como se observa, ésta contempla elementos de valoración genérica y valoración práctica de la Ley y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

*Se consideran las respuestas De Acuerdo y Muy de Acuerdo en Escala: Muy de Acuerdo, De Acuerdo, Medianamente de Acuerdo, En Desacuerdo .

** Se consideran las respuestas entre el rango de 7 a 10, en una escala de 1 a 10.

*** Se consideran las respuestas Sí, entre las alternativas Sí y No.

Variables Sub dimensión Conocimiento Ciudadano



Conocimiento Ciudadano

Para la sub dimensión Conocimiento Ciudadano, se seleccionan baterías de preguntas del Estudio Nacional de Transparencia del CPLT, especialmente confeccionadas para recabar este tipo de información. Se contempla la medición de los elementos mínimos para que un ciudadano pueda ejercer su derecho de acceder a la información pública, es decir, si conoce la Ley de Transparencia y sus mecanismos básicos y si es capaz de identificar la figura práctica de exigibilidad, es decir, si identifica dónde puede reclamar.

¿Conoce usted la ley de Transparencia?*

¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?*

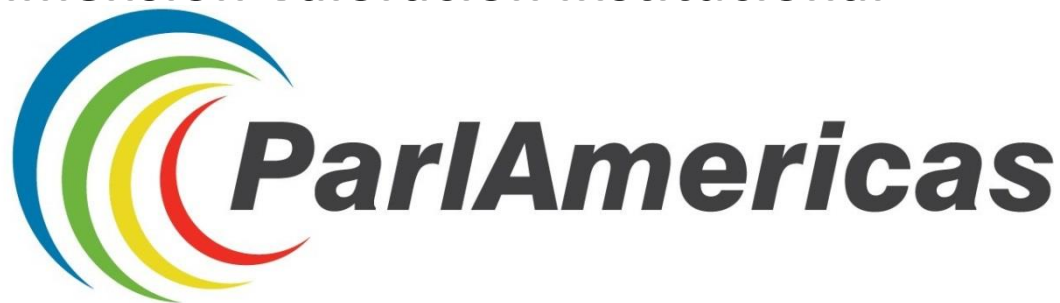
¿Sabía Ud. que existe una sección en los sitios web de los organismos públicos llamada "TA"/"Gobierno Transparente"/"Ley 20.285"?*

¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada?*

*Se consideran las respuestas Sí, entre las alternativas Sí y No.

**Se consideran las respuestas Sí --> ¿Cuál?: Consejo para la Transparencia,. Entre las alternativas Sí y No.

Variables Subdimensión Valoración Institucional



Valoración Institucional

¿Cuál es su evaluación sobre la existencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile? *

¿Cuál es su evaluación sobre la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile? *

Relación costos/beneficios de la implementación de la Ley de Transparencia para los funcionarios públicos**

Los beneficios que aporta la Ley de Transparencia son superiores a cualquier costo que implique su implementación***.

Cualquier persona tiene derecho a acceder a información de cualquier organismo público****

Si un organismo público no entrega la información solicitada, existe derecho a reclamar****

Cuando una persona solicita información a un organismo público, éste está obligado a entregarla ****

En términos generales, ¿Ud. cree que el acceso a la información del Estado, es... UTIL, NECESARIA*****

*Se consideran las respuestas Buena y Muy Buena en Escala: Muy Buena, Buena, Regular, Mala y Muy Mala.

** Se consideran las respuestas entre el rango de 7 a 10, en una escala de 1 a 10.

*** Alternativa a la pregunta: ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones se identifica más?

**** Se consideran las respuestas De Acuerdo y Muy de Acuerdo en Escala: Muy de Acuerdo, De Acuerdo, Medianamente de Acuerdo, En Desacuerdo .

***** Se consideran las respuestas Sí, entre las alternativas Sí y No.

Variables Sub dimensión Conocimiento Institucional



En lo que respecta a la sub dimensión Conocimiento Institucional, la totalidad de los datos se obtiene de un set de preguntas destinado para tal efecto en el Estudio Nacional de Funcionarios. En ellas no sólo se mide el conocimiento básico sobre la Ley (como en el caso de los ciudadanos), sino que se avanza en detalles relacionados con el rol de guía en el acceso a la información que le cabe a los funcionarios públicos.

Conocimiento Institucional

¿Conoce usted la ley de Transparencia?*

¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?*

¿Sabía Ud. que existe una sección de los sitios web de los organismos públicos llamada "Transparencia Activa"/"Gobierno Transparente"/"Ley 20.285"?*

¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada?*

Imagine que alguien le pregunta cómo puede acceder a la información relativa a los gastos de su institución en viáticos del jefe de servicio. ¿Ud. sabría indicarle en qué oficina o ventanilla podría acceder a esta información? / los plazos de respuesta para este tipo de solicitudes? / en qué sección de la página web podría pedir esta información?***

*Se consideran las respuestas Sí, entre las alternativas Sí y No.

**Se consideran las respuestas Sí --> ¿Cuál?: Consejo para la Transparencia,. Entre las alternativas Sí y No.

*** Se consideran las respuestas Sí --> ¿Cuál?: Respuestas correctas. Entre las alternativas Sí y No

Variables Sub dimensión Capacidades Institucionales



Por último, en la sub dimensión Capacidades Institucionales, las variables se obtienen de una mixtura de datos aportados por i) cantidad de Amparos y Reclamos que se reciben en el Consejo para la Transparencia y ii) procesos de fiscalización realizados por el propio CPLT, en los que se obtienen resultados sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de Transparencia Activa (TA) y Derecho de Acceso a la Información o Transparencia Pasiva (DAI) y buenas prácticas asociadas a estos procesos. Estas tipologías de datos, reflejan qué tan estructurados están los procesos institucionales para hacerse cargo de las demandas de información de la ciudadanía.

Capacidades Institucionales

Fiscalización TA

Transparencia proactiva TA (buenas prácticas)

Tasa de Satisfacción
SAI y TA v/s Amparos y Reclamos

Fiscalización DAI Online

Fiscalización DAI presencial

Transparencia pro activa DAI Online y
presencial (buenas prácticas)