

Estrategia de evaluación del Índice de Transparencia Activa

Segundo informe

Percepciones de los Responsables
de Acceso a la Información Pública
sobre su implementación

Septiembre 2023



AAIP

Transparencia
Acceso a la Información Pública
Protección de Datos Personales

Autoridades

Beatriz de Anchorena

Titular de la AAIP

Luciana Carpinacci

Directora Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia

Lorena Salim

Directora Nacional de Políticas de Acceso a la Información Pública

Violeta Paulero

Directora Nacional de Protección de Datos Personales

Autoría:

Emiliano Arena; Catalina Byrne; Mariana Sánchez; Matías Ramiro Sumavil; Ariana Bardauil.

Diagramación:

Vanina Farias.

Cómo citar:

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

Resumen ejecutivo

Este informe fue realizado por la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) con el fin de evaluar la experiencia resultante de la implementación del Índice de Transparencia Activa (ITA), revisar la metodología utilizada, identificar las dificultades resultantes de la aplicación de la estrategia de monitoreo, y ofrecer una primera hoja de ruta que guíe el proceso para aplicar mejoras y su actualización.

El índice constituye una herramienta para el monitoreo de las políticas de transparencia activa que implementan los distintos organismos del Estado nacional en cumplimiento con el art. 32 de la Ley 27.275. Esta información puede ser utilizada por los funcionarios públicos para analizar el desempeño de la política y también por la sociedad civil para analizar el grado de cumplimiento del Estado nacional.

Cabe destacar que el ITA fue desarrollado en el año 2020 de manera participativa con organizaciones de la sociedad civil, siendo un compromiso del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. En ese proceso participativo se definió la cantidad de variables a relevar y se estableció una escala de ponderación que determina el nivel de cumplimiento (0-100). De la información que es exigida en los términos del art. 32 de la Ley 27.275 se acordó delimitar la medición a ocho variables de 19 obligaciones establecidas legalmente: 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. El ITA se comenzó a implementar en 2021 y actualmente su metodología original sigue vigente, aunque se incorporaron algunas modificaciones que culminarán con el proceso evaluativo.

La evaluación del ITA tiene una lógica agrupada, secuencial y acumulativa, en el sentido de ir construyendo conocimiento sobre la política en distintas etapas que al final del proceso darán una mirada integrada: la primera etapa de la evaluación se centró en la revisión documental y análisis de la metodología del índice; la segunda, a la que pertenece este informe, integra la mirada de los Responsables de Acceso a la Información Pública (RAIPs) sobre el ITA; la tercera etapa, se enfocará en la perspectiva por parte de las organizaciones de la sociedad civil; y finalmente, el informe final contendrá las recomendaciones metodológicas para la mejora del índice.

En este sentido, para integrar la mirada de los RAIPs sobre el ITA, se diseñó una metodología que trianguló enfoques cuantitativos y cualitativos, aunque estos últimos tuvieron mayor relevancia. De esta manera, se relevó la percepción de los RAIPs a partir de una encuesta autoadministrada, de grupos focales y entrevistas en profundidad.

Entre los hallazgos se destacan:

- La mayoría de los respondientes conoce el índice, sin embargo, una lectura desagregada por tipo de sujeto obligado muestra que existe el desafío de ampliar su difusión a universidades y descentralizados. Una situación similar ocurre con los resultados del ITA; si bien son menos conocidos, el mayor desconocimiento de ellos se encuentra en empresas, descentralizados y universidades.
- En cuanto a la frecuencia de medición, hubo acuerdos y desacuerdos dependiendo del tipo de organismo. Entre los organismos centralizados hubo consenso en que una medición trimestral era razonable. Mientras que en los organismos 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. Finalmente, entre las universidades relevadas hubo cierto acuerdo en que la frecuencia sea semestral (inicio y mitad del ciclo lectivo).
- El conocimiento del índice (tanto de sus dimensiones como sus resultados), varía según el tipo de Sujeto Obligado (SO), siendo en comparación más reconocido por los organismos centralizados. Además, entre los RAIPs alcanzados por este relevamiento, hay cierto consenso en que las dimensiones que releva el índice son apropiadas para dar cuenta de la implementación de una política de transparencia.
- 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 Políticas de Género. Sin embargo, algunos organismos centralizados proponen optimizar las dimensiones actuales antes de incorporar otras nuevas; mientras otros consideran consolidar una nueva dimensión que funcione como el Registro de Audiencias.
- Los RAIPs entrevistados sostuvieron que contar con un calendario de medición y publicación de resultados, les permitiría tener una mejor planificación del trabajo y comunicación interna sobre el ITA. También emergió la necesidad de realizar capacitaciones sobre transparencia e incorporar el uso del índice para difundirlo entre los asistentes. Otro 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 debajo de todo el contenido en la parte inferior de la página. Finalmente, otra conclusión es que las visualizaciones del índice son claras y fáciles de entender, lo que representa un insumo central para su difusión.

- Una primera distinción entre los encuestados permitió identificar dos grandes grupos de RAIPs, 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, hay dos roles distintos: a) quienes se encargan de todo el proceso de recolección y publicación; b) aquellos que solo tienen injerencia en algunas etapas. A su vez 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.
- El ITA entre los sujetos obligados tuvo 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.

De esta etapa, se identificaron las siguientes ideas para fortalecer el índice:

- Para fomentar el conocimiento sobre el ITA, se destaca mejorar la visibilización del Índice, contextualizar sus resultados, y diseñar acciones específicas por tipo de sujeto obligado.
- Si bien las temporalidades de medición de cada tipo de sujeto obligado son diferentes, 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.
- Especificar los observables de las dimensiones en el índice. Si bien las dimensiones son las adecuadas, es necesario construir y comunicar una metodología de manera clara y transparente para que los RAIPs puedan saber cómo se obtuvo el puntaje de su organismo. Además, publicar la metodología y sus instrumentos de medición apoyará la contextualización de los resultados y permitirá replicar las mediciones.
- Para aprehender con mayor rigurosidad la diversidad de tipos de SO, es necesario incorporar dimensiones u observables asociados a sus obligaciones específicas de transparencia. Por otro lado, también la posibilidad de incorporar nuevas dimensiones vinculadas a aspectos no contemplados en las obligaciones de la Ley podría ser interesante y contribuir a incentivar a los SO a innovar en materia de transparencia.

- Para contribuir a una mayor difusión del índice, algunas acciones que pueden realizarse son las siguientes: calendario de publicaciones y capacitaciones.
- Se recomienda aprovechar la existencia de una comunidad de práctica para continuar difundiendo el índice, además de recibir cualquier inquietud sobre él. También podría ser interesante pensar en una estructura más formal de esta comunidad de aprendizaje, apoyado con instancias de reunión y capacitación asociadas al índice.
- A partir del uso que los sujetos obligados hacen del ITA, incorporar dimensiones de transparencia proactiva que hagan más desafiante el cumplimiento del índice, puede ser un incentivo para innovar en la publicación de información.

Índice

Resumen Ejecutivo	3
-------------------------	---

01

Introducción	8
<i>¿Qué es el Índice de Transparencia Activa? Una breve descripción</i>	9
<i>Metodología de la evaluación</i>	11
<i>Ventajas y limitaciones de la estrategia metodológica</i>	13

02

Resultados de la evaluación	14
<i>Conocimiento del Índice de Transparencia Activa</i>	14
<i>Valoración del Instructivo de Transparencia Activa</i>	17
<i>Frecuencia de medición</i>	18
<i>Dimensiones actuales: conformidad, disconformidad y propuestas</i>	19
<i>Dimensiones a incorporar</i>	23
<i>Comunicación del índice</i>	25

03

Rol de los RAIPs y comunidad de aprendizaje	28
<i>Uso del índice para mejorar la política de transparencia</i>	29

04

Síntesis de las dinámicas participativas	31
--	----

05

Conclusiones: Hallazgos y recomendaciones	34
<i>Hallazgos</i>	34
<i>Recomendaciones</i>	36

06

Bibliografía	39
--------------------	----

Anexo I - Cuestionario de la encuesta a RAIPs	40
Anexo II - Datos generales de la encuesta	44
Anexo III - Guía de pautas para los FOCUS GROUP	45
Anexo IV - Ficha técnica de los FOCUS GROUP	46
Anexo V – Acrónimos	47

01

Introducción

La evaluación de políticas públicas procura valorar el diseño, implementación y resultados de una acción estatal a través del análisis sistemático y riguroso de la información recolectada a través de métodos cualitativos y cuantitativos, para obtener aprendizajes y recomendaciones. De esta manera, todo proceso evaluativo puede conllevar al fortalecimiento de las políticas públicas a partir de ofrecer evidencia y recomendaciones para la mejora.

De esta manera, la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), a través de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) comenzó a realizar una evaluación del Índice de Transparencia Activa (ITA) a partir de una estrategia que agrupa tres instancias distintas con una lógica acumulativa. La primera de ellas, consistió en un análisis de toda la documentación existente sobre la metodología, reporte de resultados y uso del índice, arrojando los primeros indicios de fortalezas y debilidades de este instrumento de monitoreo¹.

Este informe, contiene la segunda etapa de la evaluación, y complementa el análisis anterior. De esta manera, el insumo generado pretende ser acumulativo, ya que busca integrar la mirada de la Agencia de Acceso a la Información Pública, de los sujetos obligados y la sociedad civil, y construir de manera participativa las bases para repensar la metodología.

Este trabajo presenta la percepción de los Responsables de Acceso a la Información Pública (RAIPs) y funcionarios vinculados a áreas de transparencia. Para captar sus opiniones se realizaron encuestas y grupos focales entre los meses de abril y julio de 2023. El análisis descriptivo de los resultados de la encuesta permitió construir un escenario sobre el imaginario que los RAIPs tienen sobre el ITA y, luego, fue profundizado en el análisis cualitativo de los grupos focales.

¹ El primer informe de esta serie se encuentra disponible para su descarga en:
<https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparenciayparticipacion/estrategia-de-evaluacion-del-indice-de-transparencia-activa>

El análisis de los datos se focalizó en la pertinencia de las variables elegidas para describir la política nacional de transparencia, posibles nuevas dimensiones para agregar al ITA, el uso del índice, la comunicación de los resultados y el nivel de conocimiento por parte de los RAIPs de esta herramienta de monitoreo. De esta manera, este trabajo provee insumos (resultados, hallazgos y recomendaciones) para orientar la siguiente instancia evaluativa: la incorporación de la voz de las organizaciones de la sociedad civil.

Este informe se estructura en primer lugar con una breve descripción del ITA; para luego definir la metodología con la que se llevó adelante esta instancia; en tercer lugar, se describen los analizados los datos recabados tanto en la encuesta como en los grupos focales; y, finalmente, se enumeran hallazgos y recomendaciones que serán puestas en discusión con representantes de la sociedad civil en la siguiente etapa.

¿Qué es el Índice de Transparencia Activa? Una breve descripción

El Índice de Transparencia Activa es un instrumento que puede cumplir dos funciones. Por un lado, permite orientar la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo Nacional a partir de proveer un valor, con regularidad, del desempeño y cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de los sujetos obligados subordinados a la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Por otro lado, el índice también es un instrumento de monitoreo público de las acciones de transparencia activa que implementan los sujetos obligados, siendo un incentivo para el desarrollo de medidas de mejora.

El ITA fue desarrollado en el año 2020 de forma colaborativa con organizaciones de la sociedad civil, 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). En este marco, se definió la cantidad de indicadores o variables a relevar y se estableció una escala de ponderación que determina el nivel de cumplimiento (0 a 100). De la información exigida en los términos del art. 32 de la Ley 27.275 se acordó delimitar la medición a ocho variables: 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. Los criterios ponderados en la confección del índice fueron: la máxima accesibilidad de la información, evitando el uso de barreras del tipo formularios para el acceso; que la información fuera accesible al público en general, privilegiando formatos de publicación de la información que permitan la inclusión de la mayor cantidad de actores; la máxima granularidad de la información; y la frecuencia de actualización de la información. De acuerdo a la metodología del índice se definió una aplicación de una estrate-

gia muestral y de distribución de los sujetos obligados entre una muestra A y una muestra B del relevamiento, para disminuir los costos de producción y cubrir el amplio universo de sujetos obligados por la Ley 27.275.

El universo de sujetos obligados se agrupó en cuatro subgrupos: Centralizados (ministerios y secretarías con rango de ministerio que dependen del Poder Ejecutivo Nacional), Descentralizados (incluye organismos descentralizados, desconcentrados e instituciones pertenecientes al sistema bancario oficial), Empresas (empresas y sociedades del estado), y Universidades Nacionales. El universo de sujetos obligados alcanzados por las obligaciones de transparencia activa está sujeto a variación, principalmente en función de los cambios en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo Nacional.

En la muestra A se relevan con una frecuencia bimensual los organismos de la administración central (Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerios y Secretarías bajo la órbita de Presidencia), así como un conjunto de organismos descentralizados (4), universidades (2) y empresas públicas (6). La muestra B comprende y mide al azar durante los meses impares 15 agencias descentralizadas, 9 empresas públicas y 11 universidades. De esta manera, se relevan los sujetos obligados faltantes de manera aleatoria estratificada sin reposición, para asegurar que al menos una vez al año cada organismo sea monitoreado.

En total, se han realizado hasta la fecha 28 mediciones, 14 de cada tipo de muestra a lo largo del período 2021-2023. En este lapsus, se observó un mayor desempeño de los organismos monitoreados dentro de la muestra A, y en este subconjunto se destacaron los de la administración central. Entre los sujetos obligados alcanzados por esta muestra, la tendencia fue a una mejora sostenida con una variación interanual positiva de 16,1%. La muestra B tiene un menor desempeño (0,4 puntos de variación interanual) y no registraron mejoras sostenidas en el transcurso del período relevado (Agencia de Acceso a la Información Pública, 2023)².

Finalmente, cabe señalar que, en el marco de este proceso evaluativo, se están incorporando mejoras al índice, de acuerdo con la información relevada hasta el momento. En primer lugar, se ha tomado la decisión de relevar cada tres meses la muestra A y los restantes meses la B para poder incorporar a la medición la mayor cantidad de sujetos obligados. En segundo lugar, se envía un reporte a los sujetos obligados que lo requieran para profundizar en aquellos puntos que representan oportunidades de mejora. Por último, se ajustaron los instrumentos de recolección de datos para aprehenderlos con mayor rigurosidad.

² Un análisis más detallado del desempeño de los sujetos obligados se encuentra en el primer informe de esta serie <https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparenciayparticipacion/estrategia-de-evaluacion-del-indice-de-transparencia-activa>

Metodología de la evaluación

La evaluación de políticas públicas refiere a un proceso programado de recolección, análisis e interpretación de la información existente. En este sentido, el objetivo general de este ejercicio es analizar la pertinencia de las variables del ITA para describir la política de transparencia, la capacidad del índice para captar la diversidad de sujetos obligados, y el efecto que tuvo como instrumento de gestión y rendición de cuentas a fin de fortalecerlo como un instrumento crítico en el monitoreo de la política nacional de transparencia.

Para cumplir con el objetivo, la DNEPT optó por realizar una evaluación con una lógica acumulativa y secuencial, en la que cada fase agrega los hallazgos y recomendaciones de la anterior como insumo. De esta manera, la primera etapa consistió en el análisis de toda la información y documentos del índice disponible que arrojó evidencia que permitió identificar las dimensiones y variables que afectan el desempeño del índice. Esos hallazgos fueron un insumo para la elaboración de los instrumentos de recolección de datos. En la **figura 1**, se muestran las diferentes etapas de la evaluación, siendo la última fase que agrupa todos los hallazgos anteriores y ofrecerá recomendaciones metodológicas para el rediseño del índice. Cabe señalar que cada una de las etapas de la evaluación tiene asociada un informe específico.

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



Fuente: Elaboración propia.

El presente informe contiene los hallazgos de la segunda fase (o etapa) de la evaluación agrupada del ITA. En ésta se desarrolló una estrategia metodológica que combinó aspectos cuantitativos y cualitativos. En el primero, se realizó una encuesta virtual a los RAIPs para indagar sobre el nivel conocimiento del ITA y sus resultados, la pertinencia de las dimensiones del índice y las estrategias de comunicación de la herramienta. La dimensión cualitativa se concentró en la realización de entrevistas en profundidad y grupos focales con RAIPs, selecciona-

dos aleatoriamente por tipo de organismo luego de responder la encuesta. Esta instancia cualitativa tuvo como finalidad profundizar la percepción de los RAIPs sobre las dimensiones, reporte, uso e identificar ventanas de oportunidad para mejorar la metodología del índice. En la **tabla 1** se comenta, de manera resumida, la metodología de esta etapa de la evaluación.

Tabla 1: Dimensiones cuantitativas y cualitativas de la metodología

Dimensiones	Enfoque Cuantitativo	Enfoque Cualitativo
Instrumento	Encuesta online autoadministrada	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista en profundidad online • Grupos focales online y presencial
Periodo de implementación	abril, mayo y junio	junio y julio
Población objetivo	RAIPs identificados por la AAIP	RAIPs que respondieron la encuesta
Alcance del relevamiento	26% (n=60) del universo de RAIPs (N=225)	20 funcionarios participaron de 8 focus group y entrevistas
Variables del estudio	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de conocimiento (ITA y dimensiones) • Grado de pertinencia de las dimensiones • Comunicación de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración de la frecuencia de medición • Evaluación de las dimensiones relevadas • Percepción de información para agregar al relevamiento • Percepciones sobre la comunicación y reporte del índice • Percepción del uso del ITA
Análisis	Descriptivo	<ul style="list-style-type: none"> • Percepciones • Acuerdos y desacuerdos

Fuente: Elaboración propia.

Ventajas y limitaciones de la estrategia metodológica

Cabe señalar que el diseño metodológico de esta fase de la evaluación agrupada del índice combinó aspectos cuantitativos y cualitativos, lo que permitió abarcar la diversidad de sujetos obligados alcanzados por la ley y cuyos resultados serán comentados en el siguiente apartado. Además, el diseño fue flexible ya que se adaptó a las características y complejidades del campo, ampliando los tiempos de recolección y elaborando instrumentos que reconozcan la heterogeneidad de la población objetivo. En la **tabla 2** se señalan algunas ventajas y limitaciones del campo.

Tabla 2: Ventajas y limitaciones del diseño metodológico

Ventajas	Limitaciones
Los funcionarios contactados para la dimensión cualitativa estuvieron disponibles y asistieron tanto a las entrevistas en profundidad como a los grupos focales.	Los grupos focales virtuales pudieron afectar la participación de algunos RAIPs (por ejemplo, por problemas de conexión o limitaciones en las interacciones), por lo que la moderación se esforzó en tratar de incorporar todas las voces, más allá de aquellas que emergieron espontáneamente, utilizando herramientas como jamboard o padlet.
La encuesta contó con una cobertura razonable y todos los respondentes completaron el cuestionario en su totalidad.	Si bien la encuesta fue respondida por un 20% del universo de RAIPs, la mayoría de los respondentes pertenecen a organismos centralizados, limitando la representación de universidades, descentralizados y empresas.
La dimensión cuantitativa se implementó en primer lugar, para obtener evidencia que permita un mejor diseño de la etapa cualitativa posterior.	-

Fuente: Elaboración propia.

02

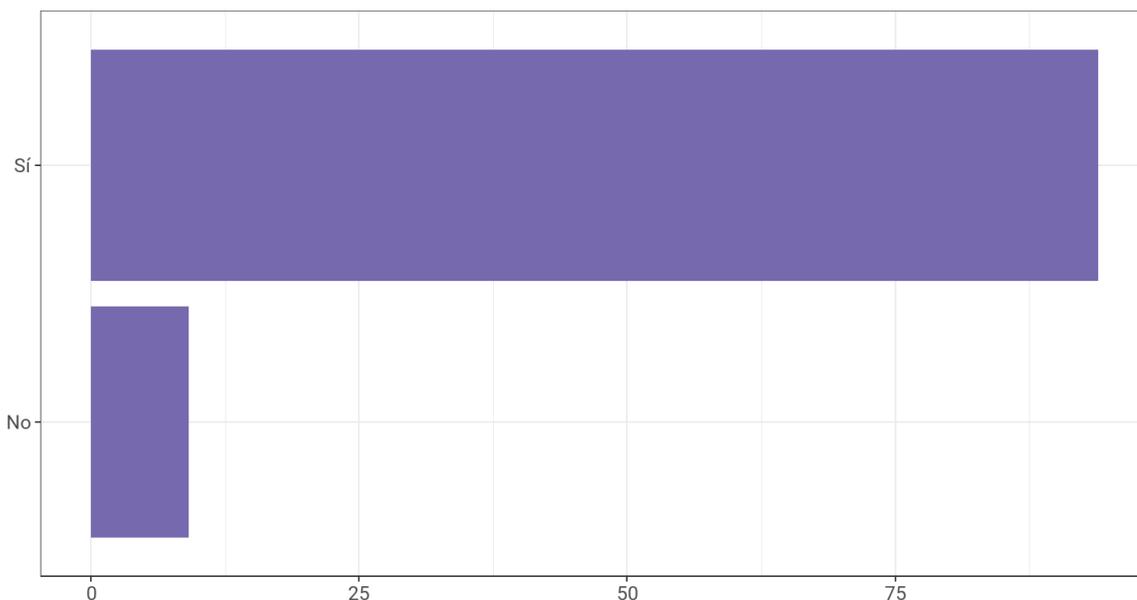
Resultados de la evaluación

En este apartado se presentan los resultados derivados de la encuesta y de los grupos focales. La información, tanto de la estrategia cuantitativa como cualitativa, se presenta en el análisis de las diferentes dimensiones que se abordaron para evaluar el desempeño del ITA de acuerdo a la mirada de los RAIPs entrevistados y encuestados.

Conocimiento del Índice de Transparencia Activa

Del total de respuestas recibidas en la encuesta a los RAIPs, se consultó cuántos tenían conocimiento del ITA. Como se observa en el **gráfico 1**, la mayoría de los respondentes conocía el índice. Sin embargo, al desagregar las respuestas según el tipo de organismo (**gráfico 2**) se evidencia que en las universidades existe un mayor grado de desconocimiento.

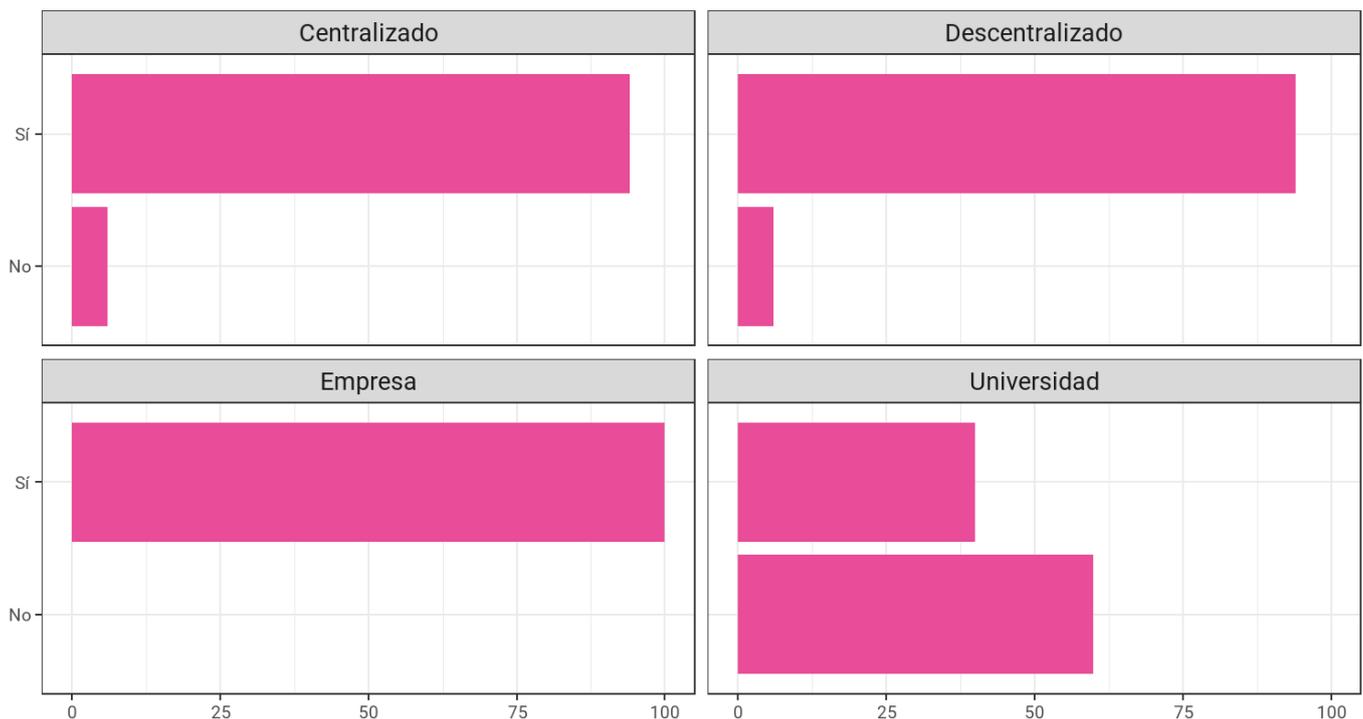
Gráfico 1: Porcentaje de RAIPs que conocen el Índice de Transparencia Activa



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

De todos modos, tanto los organismos centralizados, descentralizados y empresas tienen un alto nivel de conocimiento, lo que explica el nivel de conocimiento promedio. Cabe señalar, que el nivel de conocimiento es una variable crítica ya que permite acercarnos al uso que los sujetos obligados hacen de esta herramienta y a su grado de apropiación, prima facie, como instrumento de gestión.

Gráfico 2: Porcentaje de RAIPs que conocen el Índice de Transparencia Activa según el tipo de organismo

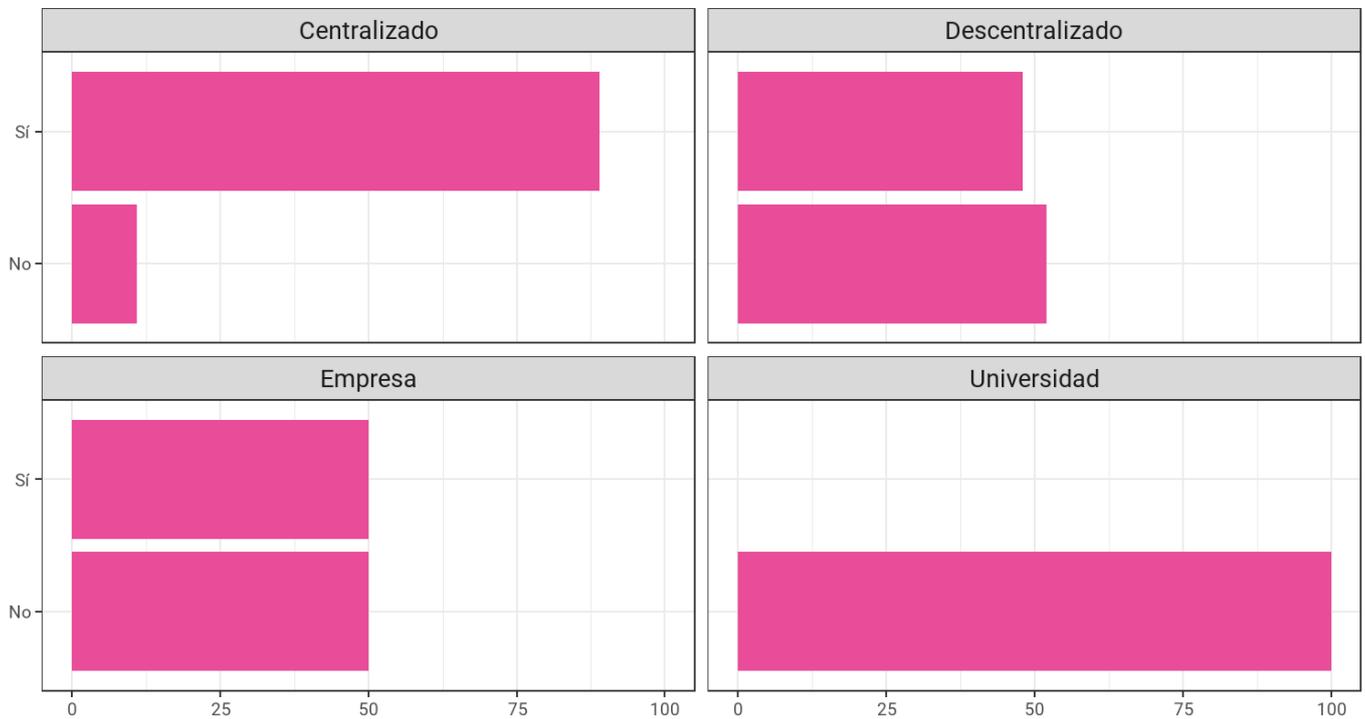


Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

Respecto a los resultados del ITA, la encuesta mostró resultados muy variados en cuanto a su conocimiento. Por un lado, dentro de los organismos centralizados se evidencia que más del 80% conoce los resultados de las mediciones periódicas; mientras que en los tipos de sujetos obligados restantes hay casi un 50% de conocimiento, culminando con un 100% de desconocimiento por parte de las universidades (**gráfico 3**).

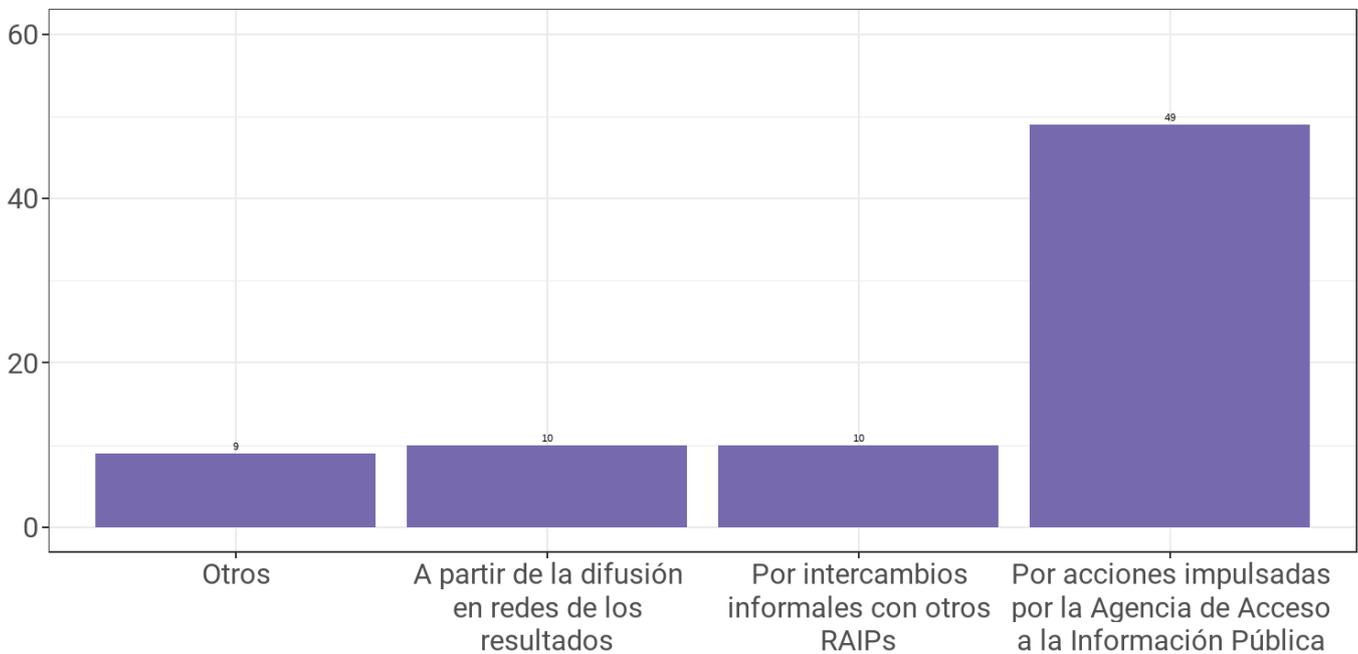
Finalmente, al indagar cómo aquellos RAIPs conocieron y tomaron contacto con el ITA, en la encuesta mencionaron que mayoritariamente se debe a partir de las acciones impulsadas por la Agencia de Acceso a la Información Pública (**gráfico 4**).

Gráfico 3: Porcentaje de RAIPs que conocen sus resultados del ITA



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

Gráfico 4: Medio por el cual los RAIPs tomaron conocimiento del ITA



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

Valoración del Instructivo de Transparencia Activa

El instructivo de Transparencia Activa es una herramienta que está asociada al índice en la medida que apoya a los funcionarios a completar y publicar la información requerida. En este sentido, bajo el supuesto que una buena adecuación del instructivo facilita la publicación en materia de transparencia activa, se consultó a los RAIPs el grado de adecuación del mismo a los requisitos del artículo 32 de la ley 27.275.

El resultado de la indagación sobre el grado en que se adecua el instructivo vigente fue alto en general con una media de 8.2 en una escala de 1 a 10. Mientras que, al observar el desempeño de esta variable por tipo de sujeto obligado, las empresas públicas encuentran un grado de adecuación por debajo de la media, posiblemente producto de la contradicción entre algunas dimensiones de TA con ciertas estrategias comerciales (como la publicación de las actas de directorio).

Tabla 3: Grado de adecuación del instructivo de transparencia activa

Tipo de organismo	Mediana	Media
Centralizado	9.0	8.5
Descentralizado	8.0	8.1
Empresa	8.0	7.8
Universidad	8.5	8.5
Total general	8.0	8.2

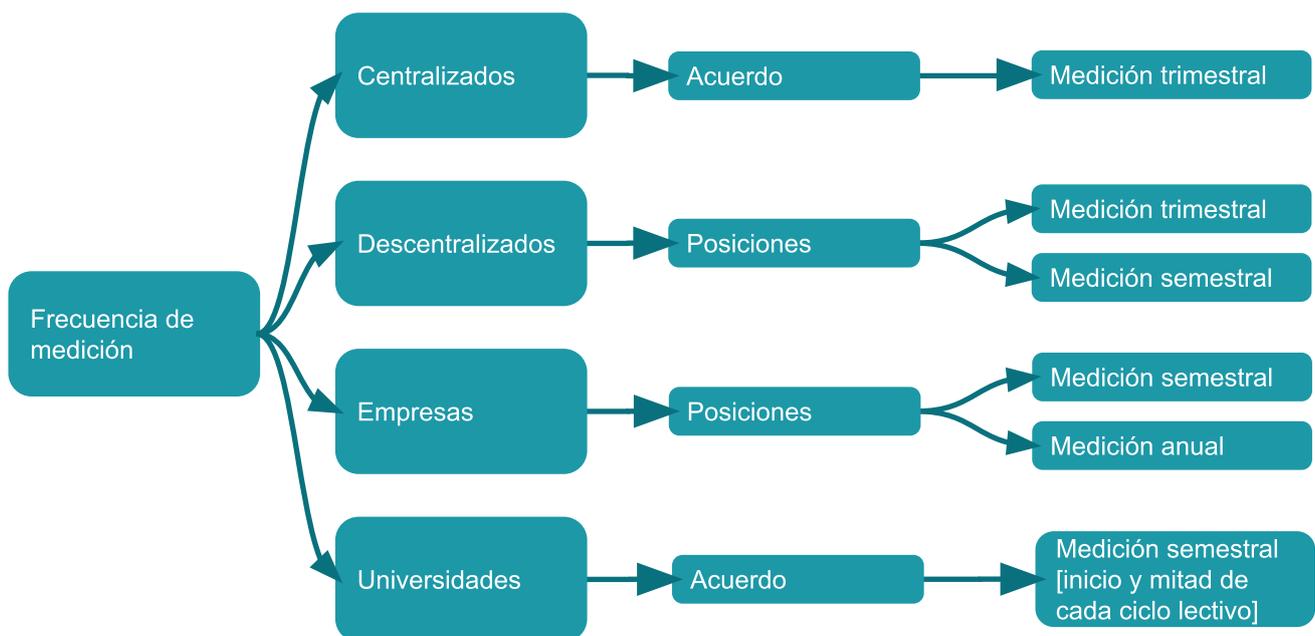
Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

Frecuencia de medición

Un aspecto clave para analizar el desempeño del índice es la frecuencia con la que es relevado, es decir, cada cuanto los sujetos obligados son medidos. Actualmente, como se mencionó anteriormente, el ITA se releva todos los meses: en los meses impares se utiliza la muestra A y en los pares la B; lo que puede limitar la posibilidad de algunos sujetos obligados a ser medidos en el año³.

Al consultar respecto a la periodicidad con la que se realiza el relevamiento, los participantes de los grupos focales y entrevistas, comenzaron inicialmente caracterizando como apropiada la medición actual, sin embargo, a medida que avanzó la conversación, cada tipo de sujeto obligado planteó su frecuencia ideal. En la **figura 2** se observan los distintos acuerdos y desacuerdos sobre la frecuencia de medición.

Figura 2: Opiniones de los RAIPs sobre la frecuencia de medición



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs.

Vale destacar que estos últimos 3 tipos de SO coinciden en que una medición más frecuente no resultaría beneficiosa: hay dimensiones de información que tienen su propia temporalidad ligadas a sus procesos de registro, recolección y sistematización.

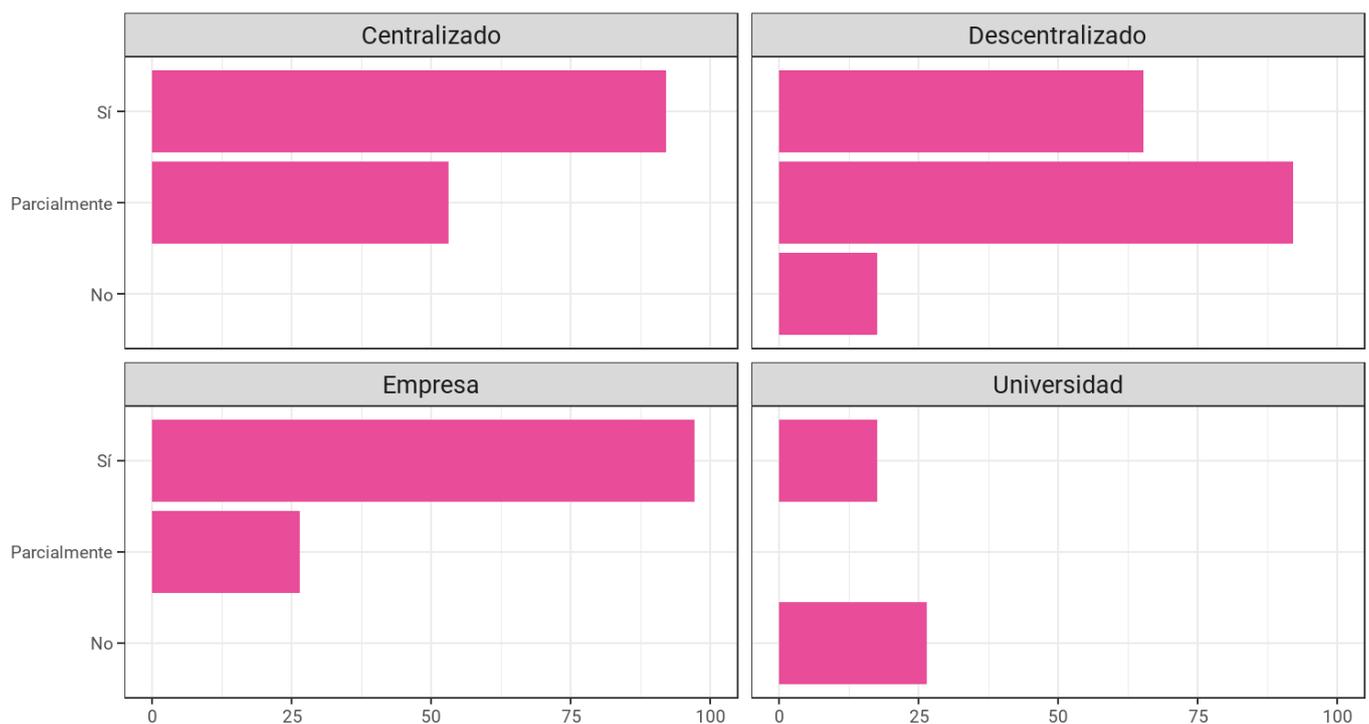
³ La metodología original del índice consideró esta segmentación periódica mencionada, pero actualmente como puntapié de mejoras se comenzó a relevar los organismos correspondientes a la muestra A de forma trimestral, y para la muestra B se aumentó el cupo para abarcar la mayor cantidad de sujetos obligados y que sean medidos al menos una vez por año.

Dimensiones actuales: conformidad, disconformidad y propuestas

Se procuró conocer la percepción que los sujetos obligados tienen de las dimensiones que actualmente se miden en el ITA, y cuáles son las eventuales dificultades para su publicación, a través de métodos cuantitativos y cualitativos.

De la encuesta se desprende que un alto porcentaje de RAIPs conocen las dimensiones del índice aunque sea de forma parcial. Sin embargo, y en concordancia con el apartado de conocimiento del índice, las universidades respondientes exhiben un bajo grado de conocimiento de las dimensiones (menos del 20%). En el gráfico 5 se observa el nivel en que los RAIPs conocen las dimensiones del índice, allí se puede identificar una ventana de oportunidad para difundir aún más el ITA entre los organismos descentralizados, empresas públicas y universidades.

Gráfico 5: Porcentaje de RAIPs que conocen las dimensiones actuales del ITA



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

De todos modos, los respondentes que conocen las dimensiones del ITA valoran favorablemente la adecuación de las dimensiones como proxy de la política de transparencia⁴. En términos generales, puntuaron con un promedio de 7,7 el grado de adecuación de las dimensiones (en una escala de 1 a 10). Como evidencia en la tabla 4, se observa el dato por tipo de sujeto obligado, siendo las universidades y las empresas públicas aquellas que valoran por debajo de la media. Esto último es consistente con la percepción de los RAIPs de esos tipos de sujetos obligados, debido a que, por ejemplo, las empresas públicas encuentran en la publicación de las actas de directorio un tema sensible, lo que explicaría esta valoración por debajo de la media.

Tabla 4: Grado de adecuación de las dimensiones del índice

Tipo de organismo	Mediana	Media
Centralizado	8.0	7.8
Descentralizado	8.0	7.8
Empresa	7.5	7.6
Universidad	7.0	7.0
Total general	8.0	7.7

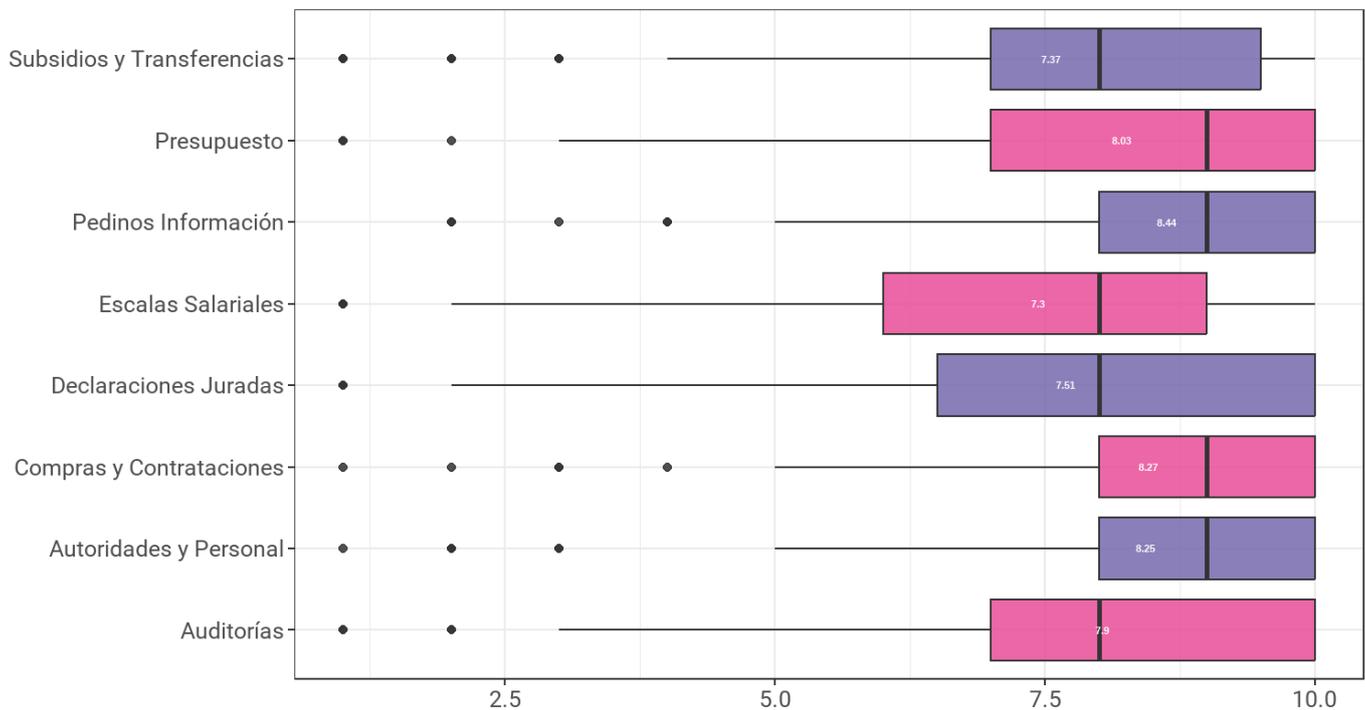
Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

En cuanto a las dimensiones que componen el índice, el **gráfico 6** muestra cómo los respondentes valoran su adecuación para dar cuenta de la política de transparencia. Todas las dimensiones, en una escala de 1 a 10, obtuvieron un puntaje superior a 7. Esta alta valoración sobre los aspectos que mide el ITA evidencia que no es necesario el cambio de dimensiones, pero como se registró luego en los grupos focales, aparece la necesidad de sumar otras que permitan captar la diversidad de los SO.

Finalmente, al indagar en profundidad sobre las categorías del ITA, individualmente consideradas, los RAIPs (que participaron de los grupos focales y entrevistas en profundidad) mencionaron como un punto de consenso, consistentemente con los resultados de la encuesta, que cada una de ellas representa la implementación de una política de transparencia.

⁴ Por indicador *proxy* nos referimos a un dato que "presenta una relación lo más directa posible con el fenómeno en estudio" (CONEVAL, 2013).

Gráfico 6: Percepción de los RAIPs sobre la adecuación de cada una de las dimensiones



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

Sin embargo, también se encontraron dificultades en la (re)publicación de las declaraciones juradas en las páginas oficiales de los organismos, donde, se recomendó valorar el re direccionamiento al portal de la Oficina Anticorrupción (OA) para obtenerlas. A su vez las empresas públicas señalaron dificultades, debido a la competencia, para publicar las actas de directorio.

De todos modos, los sujetos obligados expresaron distintas propuestas para mejorar la medición de las dimensiones actuales del índice. Entre ellas mencionaron: la clarificación del concepto de "Actos administrativos"; y elaborar una guía con los indicadores y las especificaciones del relevamiento del índice, para ser más asertivos en la publicación.

En este sentido, en la **tabla 5** se puede observar el análisis de las declaraciones de los RAIPs en tres categorías: conformidad, disconformidad y propuestas. En la primera se agruparon las ideas comunes acerca de aspectos positivos del índice. La segunda hace referencia a aspectos que resultan complejos para los RAIPs. En tercer lugar, se mencionan aquellas propuestas que podrían facilitar el cumplimiento del art. 32 de la Ley 27.275.

Tabla 5: Acuerdos, desacuerdos y consensos alcanzados en los grupos focales

Conformidad	Disconformidad	Propuestas
<p>Hubo un consenso generalizado en que las dimensiones analizadas por el índice permiten dimensionar la transparencia de forma adecuada.</p> <p>A su vez les resulta útil redireccionar a otros portales para algunas dimensiones, como por ejemplo el COMPR.AR (para compras y contrataciones), o a SGyEP (para escalas salariales), y Presupuesto Abierto, entre otras, en lugar de tener que actualizar esa información que pertenece a otras dependencias.</p>	<p>Principalmente hubo consenso en que hay dificultades para la publicación de las "Declaraciones Juradas", destacando casos donde el organismo no es receptor de las mismas (esto ocurre en algunos descentralizados).</p> <p>En este sentido, las empresas alegan que no publican las "Actas de Directorio" por contener información sensible para la competencia.</p> <p>Respecto a las dimensiones de "Subsidios y Transferencias", y "Autoridades y Personal", suele demandar mucho trabajo la recolección de información para actualizarla en tiempo y forma.</p> <p>Otra cuestión a destacar es la recepción negativa de la frase "no corresponde a este organismo", utilizada para justificar aquellas categorías que el organismo no tiene información para publicar; en este sentido, mencionan que no es suficiente y no es transparente sino se aclaran los motivos del "no corresponde".</p>	<p>Se propuso definir la categoría de "Actos Administrativos" debido a que representa una categoría muy amplia y surgen inquietudes sobre la cantidad de información que se debe publicar.</p> <p>Solicitan un criterio unificado en la medición del índice, para tener una guía clara que les permita mejorar la publicación de las dimensiones.</p> <p>Un organismo centralizado alegó que la dimensión de "Pedidos Información" no se pondere como las demás debido a su carácter estático (no requiere actualizaciones en forma constante).</p> <p>También se mencionó la posibilidad de adjuntar los Curriculum Vitae de las autoridades en la dimensión de "Autoridades y Personal".</p> <p>Y por último en el caso de las Empresas, se propuso considerar en el índice los balances que realizan anualmente en lugar del "Presupuesto".</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs

Dimensiones a incorporar

Uno de los hallazgos de los grupos focales y entrevistas realizados con RAIPs, es la posibilidad de incorporar nuevas dimensiones asociadas con la noción de **transparencia proactiva**. Ésta, de acuerdo al Diccionario de Acceso a la Transparencia y Acceso a la Información, puede definirse como *"un subconjunto de información que, si bien es puesta a disposición del público de forma voluntaria, no forma parte del listado de obligaciones de transparencia establecido en ley"* (García, 2019, p. 358).

En la Ley 27.275, el artículo 32 lista todas las obligaciones y en el inciso "t" abre la posibilidad a incluir cualquier información que se considere útil o relevante para el derecho de acceso a la información. En este sentido, en la conversación con los sujetos obligados fueron surgiendo diferentes opciones de publicación como el Registro Único de Audiencias, pero donde emergió más acuerdo fue en las siguientes dimensiones:

- Trámites y Servicios⁵
- Código de Ética
- Balances⁶
- Participación Ciudadana⁷
- Desarrollo Sostenible
- Agendas Estadísticas
- Noticias y Novedades
- Políticas de Género

Recuadro 1: Opiniones de RAIPs sobre la inclusión de la dimensión de transparencia proactiva

"Sería interesante hacer cosas para invitar a la ciudadanía (código de ética, capacitaciones, etc.) y que tengan algún valor en el índice, aunque sea menor, dado que de esa manera se valoran los esfuerzos y las políticas internas que se hacen para llevar adelante las políticas de transparencia".

RAIPs de organismos descentralizados

"Información de género, trazabilidad o gestión de trámites se podría incorporar al índice como variables a medir o considerar en el ITA".

RAIPs de universidades

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs.

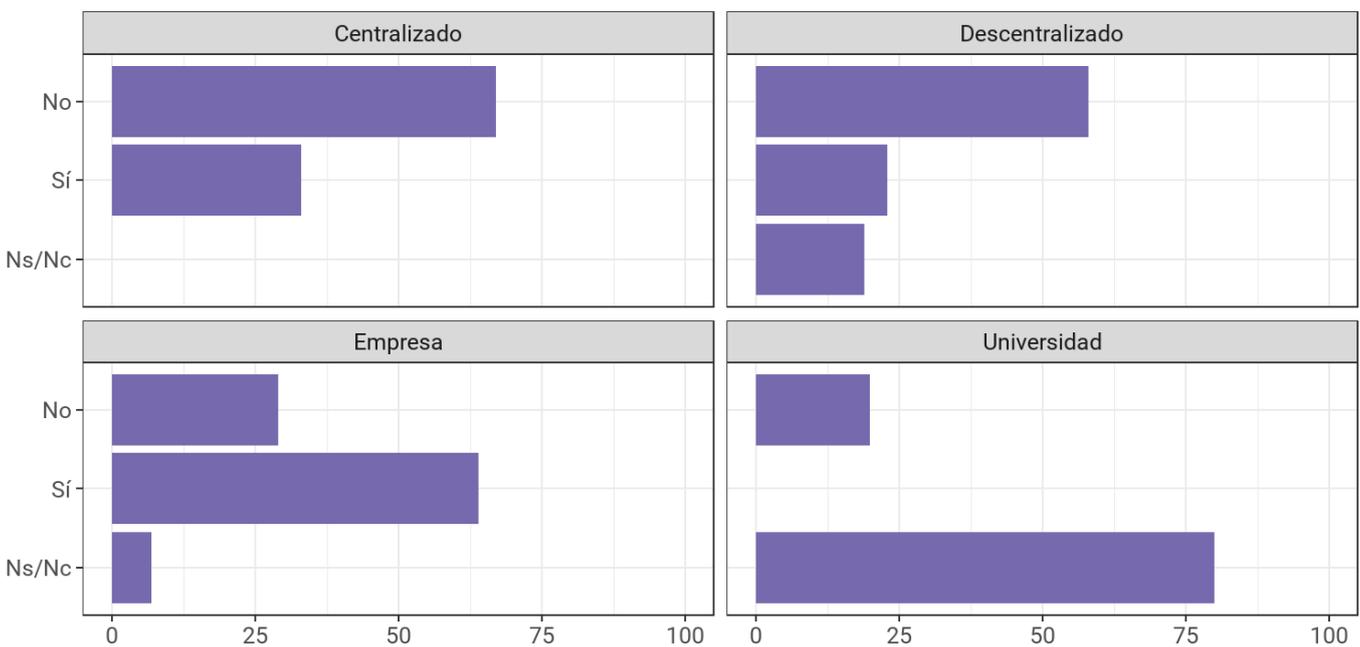
⁵ Si bien esta dimensión ya se encuentra en el Art. 32 de la Ley 27.275, organismos Centralizados y Universidades alegan que la trazabilidad de los trámites y su gestión es un reflejo de una buena política de transparencia.

⁶ En lugar de Presupuesto para el caso de Empresas.

⁷ Esta dimensión también se encuentra enlistada en el Art. 32 de la Ley 27.275

Por otro lado, y de la mano con el compromiso activo que tienen con la transparencia, se mencionó la necesidad de "publicar datasets con categorías útiles para involucrar a la ciudadanía". También se destacó la propuesta de hacer encuestas permanentes y así tener un feedback de la experiencia de usuario con la pestaña de transparencia. De hecho, un punto de la encuesta se centró en la interacción con la ciudadanía y la práctica de publicar información a partir de solicitudes de acceso.

Gráfico 7: ¿Han publicado datos en la pestaña de transparencia activa a partir de solicitudes de información recibidas?



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

Sin embargo, a pesar de la deliberación y acuerdo sobre la inclusión de dimensiones que relevan la transparencia proactiva del gobierno, algunos RAIPs también tuvieron una reflexión distinta, discordante. En este sentido, en el recuadro 2 se citan dos opiniones que grafican este punto de vista.

Asimismo, hubo un consenso generalizado en que **el índice no valora el esfuerzo interno que demanda recolectar y publicar la información**. En este sentido, varios organismos manifestaron que suele demandar mucho trabajo coordinar con las unidades de auditorías, o con las áreas de recursos humanos en aquellos casos con más de una dependencia. Por ello, aparece la pregunta sobre si el índice puede ser capaz de aprehender todo el proceso de publicación de información (recolección, sistematización, procesamiento, visualización, almacenamiento y uso).

Recuadro 2: Opiniones de RAIPs sobre la inclusión de la dimensión de transparencia proactiva

"De momento prefiero consolidar las dimensiones o variables que están, ajustarlas para que estén 10 puntos, y después sí agregar algunas nuevas como por ejemplo de transparencia proactiva".

RAIPs organismos centralizados

"Comparto esta sugerencia, habría que perfeccionar esto que ya está, perfeccionarlo al 100% y después pensar en otra instancia y comenzar a trabajar con más insumos o nuevas variables".

RAIPs organismos centralizados

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs.

Para finalizar, cabe mencionar que las empresas hacen hincapié en que están reguladas por otras normativas internacionales y privadas (ISO 37.001 antisoborno, programas de "compliance", y resguardo de datos de accionistas), lo que puede entrar en tensión con algunos aspectos de la Ley 27.275 y con los resultados del índice. Estas normativas pueden ser complementarias con la ley, pero introducen el interrogante de si solo alcanza con medir la transparencia de los organismos mirando las obligaciones comunes o un índice riguroso debe considerar las obligaciones específicas de cada sujeto a partir de su naturaleza jurídica.

Comunicación del índice

Cabe señalar que uno de los aspectos más resaltados por los RAIPs, fue la necesidad de contar con un calendario de mediciones que permitiera saber anticipadamente cuándo van a ser medidos y cuándo estarán los resultados disponibles. De esta manera, los RAIPs podrían organizar la comunicación al interior de sus organismos.

En cuanto a la comunicación del índice desde la Agencia, los entrevistados, señalaron la necesidad de notificar a las autoridades a la par que se desarrollan capacitaciones a los RAIPs. En este sentido, la difusión del ITA debería ser parte de las acciones de fortalecimiento de las capacidades de los sujetos obligados, incluyendo a las autoridades.

Recuadro 3: Reflexiones de RAIPs sobre contar con un calendario de medición

"Contar con un calendario de medición nos permitiría organizarnos y coordinar mejor con las demás áreas, para que nos brinden la información en los tiempos establecidos y publicarla en el portal de transparencia"

RAIPs de organismos centralizados

"Sería ideal contar con un calendario, debido a que en general los tiempos de publicación están marcados por el conjunto de datos de las distintas dimensiones. Por ejemplo, la información de Compras y Contrataciones tiene modificaciones periódicas, y no así el resto de los ítems como Autoridades y Personal o las Declaraciones Juradas que son anuales".

RAIPs de universidades y organismos descentralizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs.

Recuadro 4: Reflexiones de RAIPs sobre la difusión del ITA

"Se haría mayor difusión del ITA en el ámbito de los consejos universitarios que son actores claves. De esta manera se puede ejercer y vincular la transparencia "por arriba", elevando y difundiendo el índice a las autoridades de cada sujeto obligado; y "por abajo", con capacitaciones impulsadas y coordinadas con el INAP destinada a trabajadores y RAIPs de distintas subáreas. Sería una estrategia interesante y efectiva de doble difusión".

RAIPs de universidades

"Se podría facilitar la difusión del ITA con un informe de sugerencias que sea elevado a las autoridades para institucionalizar la transparencia; y al mismo tiempo de manera transversal, se haría más efectivo al interactuar con todos los organismos pertinentes (Oficina Anticorrupción, Secretaría de Gestión y Empleo Público, etc), conformando una política integral y transversal".

RAIPs de organismos descentralizados

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs.

Por otro lado, un aspecto crítico destacado mayoritariamente por los entrevistados pertenecientes a aquellos organismos "hosteados" en "argentina.gob.ar", fue la ubicación del botón de transparencia. Éste quedó en la parte inferior "Qué mensaje damos sobre la transparencia, si el botón está al final de la página... hay que bajar hasta el final para encontrarlo" (RAIP de organismo centralizado). Si bien esto no está directamente vinculado al índice, sí está asociado con el acceso a la información que cumplimenta con las obligaciones de transparencia activa.

Por último, en la encuesta se observó el grado de comprensión que tienen los RAIPs de los resultados del índice publicados, pensado en términos de accesibilidad y facilidad para utilidad de la ciudadanía. La **tabla 6** muestra que, en términos generales, la publicación de la información se realiza de manera accesible tanto para los mismos RAIPs como para la ciudadanía. Esto puede facilitar el uso de las visualizaciones como un instrumento de difusión del ITA.

Tabla 6: Grado de facilidad de los resultados publicados

Tipo de organismo	Mediana	Media
Centralizado	8	8.3
Descentralizado	7	7.5
Empresa	9	9.3
Total general	8	8.2

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

03

Rol de los RAIPs y comunidad de aprendizaje

En las entrevistas dos aspectos emergieron asociados a la gestión de los RAIPs para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa y tener un buen desempeño en el índice. En primer lugar, se identificaron dos grupos de RAIPs, aquellos que están vinculados al cumplimiento del artículo 32 de la ley 27.275 y la política de transparencia de su organismo; y aquellos que no están vinculados. Dentro del primer grupo existen dos roles:

- Rol 1°: aquellos que se encargan de todo el proceso de articulación entre las áreas, la recolección y publicación de la información, y la adecuación de la misma a los estándares del instructivo.
- Rol 2°: solo tienen injerencia en algunas de estas etapas, teniendo una labor más de soporte y asesoramiento.

Recuadro 5: Reflexiones de RAIPs sobre el rol que ocupan

"Toda la información la manejo prácticamente yo, me hice cargo de solicitar la información y cargarla junto con los datasets. Al principio me costó conciliar esta dinámica de coordinar para que me brinden la información y saber cómo publicarla, pero después de entenderlo se vuelve mecánico. Demanda mucho trabajo, pero de esta manera no dependo de otras áreas para publicar la información".

RAIP de un organismo centralizado (rol 1°).

"En nuestro caso el trabajo se bifurca, debido a que tenemos una dirección de transparencia de la cual no formo parte. Dentro de la dirección en la que estoy, mi trabajo consiste en acompañar, asesorar y gestionar que la información circule entre las distintas subáreas hasta que el área de transparencia pueda avanzar y publicarla. Tenemos un rol de soporte."

RAIP de un organismo centralizado (rol 2°).

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs.

En los organismos donde no hay un funcionario/área identificada a cargo de las políticas de transparencia activa, el cumplimiento del artículo 32 puede tener más dificultades que en organismos con la figura de responsable de transparencia activa identificada. Sin embargo, los RAIPs dentro del rol 1° o 2° señalaron a modo de ejemplo que, algunos organismos tienen muchas dependencias internas y más de una oficina de Recursos Humanos, lo que complejiza articular y actualizar la información en tiempo y forma para su publicación. En este sentido, la vinculación y el aprendizaje entre pares es fundamental.

En segundo lugar, sobre la base del rol que ocupan y al conocimiento que tienen del índice y sus dimensiones, se generó una comunidad de aprendizaje entre los diversos RAIPs para mejorar su política de transparencia, tomando como modelo aquellos organismos con buenos puntajes del índice. De esta manera, se producen de manera informal intercambios de buenas prácticas y aprendizajes que refuerzan al índice como una herramienta de gestión.

Recuadro 6: Reflexiones de RAIPs sobre cómo generaron una comunidad de aprendizaje

"En su momento cuando teníamos ciertas dudas sobre la información a publicar en el portal de transparencia, generamos redes y contactos entre RAIPs mediante correos electrónicos y grupos de WhatsApp, a modo de aprender y asesorarnos en forma conjunta. Incluso usamos de ejemplos modelos aquellos organismos que tienen un buen puntaje en el ITA".

RAIPs de organismos centralizados.

"Desde que comenzamos a trabajar en transparencia, hicimos un análisis del resto de las universidades tomando ejemplos modelos de cómo publican la información para poder adecuarnos a las normas".

RAIP de universidad.

Fuente: laboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs.

Uso del índice para mejorar la política de transparencia

El monitoreo "usa la recopilación sistemática de los datos aportados por la medición periódica de indicadores predefinidos a fin de identificar oportunamente problemas y generar alarmas para que las personas a cargo de la implementación puedan tomar decisiones a tiempo" (Aquilino et al., 2019). El ITA fue incorporándose a la rutina de varios organismos como una herramienta de seguimiento de la política de transparencia.

En ese sentido, en las entrevistas y focus group realizados, emergió la idea de que el ITA les permite "hacer un seguimiento activo del índice para institucionalizar, mejorar y difundir las políticas de transparencia internas"; vincularse mejor con las unidades de auditoría interna al solicitar información para el portal de transparencia; articular internamente con distintas áreas; tener regularidad y conformar una agenda de trabajo; consolidar toda la información en un solo lugar, manteniendo activa la pestaña de transparencia o diseñando una web institucional para tal fin.

Recuadro 7: Reflexión de RAIPs sobre la utilidad del ITA

"El índice resulta útil, tanto puertas afuera (para la rendición de cuentas a la ciudadanía), como puertas adentro debido a que genera una retroalimentación para la coordinación interna entre distintas áreas, incluso en aquellas donde antes no teníamos la facultad de intervenir o proponer mejoras".

RAIPs de organismos centralizados.

"Consolidar la información en un solo lugar ayuda a acelerar los pedidos de información pública, e internamente es un insumo importante para el área de recursos humanos".

RAIPs de organismos centralizados.

"El índice nos dio un marco para encarar las políticas de transparencia y plantear nuevamente a quién está dirigido y si la información brindada es accesible".

RAIPs de organismos descentralizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y grupos focales realizadas a RAIPs.

Es decir, el ITA ha sido incorporado por un gran número de sujetos obligados como un instrumento para monitorear la política de transparencia, pero también para su institucionalización, a partir de realizar acciones para mejorar el desempeño en el índice. Cabe señalar, que la condición de posibilidad de utilizar la información del índice e institucionalizar una política de transparencia reside en la decisión pública de los funcionarios a cargo de cada organismo.

04

Síntesis de las dinámicas participativas

A modo de aunar la información brindada hasta ahora, la siguiente matriz permite resumir el análisis y los hallazgos de esta etapa de trabajo, a la par de visualizar mejor los datos obtenidos y agruparlos dentro de aspectos de "conformidad", "disconformidad", y "propuestas".

Variables evaluadas	 Conformidad	 Disconformidad	 Propuestas
Frecuencia de medición	C: 3 meses U: 6 meses C y D: Medición frecuente sí ayuda	D, E y U: Medición frecuente no ayuda (variables con su propia dinámica)	D: 3 meses • 6 meses E: 6 meses • 1 año
Dimensiones actuales	Son adecuadas Derivar a otros portales (COMPR.AR, escalas salariales, etc.)	En general se dificulta publicar las DDJJ. Hay casos donde el organismo no es receptor de las mismas. C: Subsidios y Transferencias es mucha información C: Actualizar información de otras dependencias (ej, escalas salariales) E: Publicar Actas de Directorio (no lo hacen) E: El uso de la categoría “no corresponde”	Definir dimensiones (ej, Actos Administrativos) Piden un criterio unificado de medición C: Menos puntaje en Pedidos Información C: Adjuntar CVs en Autoridades y Personal E: Considerar balances y no presupuestos
Uso	Consolidar información en un solo lugar Articular mejor entre áreas Institucionalización y difusión de la transparencia Seguimiento y compromiso activo Regularidad y agenda de trabajo C y E: “Se vinculan mejor con las áreas de Auditorías Internas”	El índice no valora el esfuerzo interno C: no evidencia el impacto de las políticas públicas en la ciudadanía (sesgo administrativo) D: conlleva trabajo coordinar con las auditorías D: casos donde no están alineados con la Transparencia Activa E: Están regulados por otras normativas que complejizan la aplicación de la Ley 27.275	C: Jerarquizar el índice (darle más visibilidad en el sitio de la AAIP) U: Contextualizar el índice “es una orientación hacia donde ir, pero no es el final”

Organismos: C: Centralizados D: Descentralizados E: Empresas U: Universidades

RAIPs: Responsables de acceso a la información pública

Variables evaluadas	 Conformidad	 Disconformidad	 Propuestas
Información (nuevas dimensiones)	-	-	<p>Transparencia Proactiva (código de ética, balances, género, estadísticas, novedades, otros documentos, desarrollo sostenible y gestión, etc.)</p> <p>C: Optimizar dimensiones actuales y luego agregar nuevas</p> <p>C: Considerar como dimensión Trámites y Servicios</p> <p>C: Registro de audiencias</p>
Comunicación	-	-	<p>Calendario de medición y detalle del puntaje (notificarles para que puedan mejorar)</p> <p>Difusión del índice por arriba (a las autoridades); y por abajo (capacitaciones para RAIPs y personal)</p> <p>▼ Facilitaría el trabajo de RAIPs y la transparencia</p> <p>C: Reuniones con descentralizados para coordinar mejor</p> <p>D: Trabajar en forma conjunta con la OA, SGyEP, etc.</p> <p>▼ Transparencia integral transversal</p> <p>U: Trabajar en forma conjunta con los consejos universitarios</p>
Otra	Se generó una comunidad de aprendizaje entre distintos RAIPs. Mejoran su política de transparencia, tomando como modelo aquellos sujetos obligados con buenos puntajes.	<p>RAIPs con dificultades (rol 1º y 2º)</p> <p>C: Actualizar información en organismos con muchas dependencias (varias dependencias de RRHH)</p>	<p>Datasets y categorías útiles para el ciudadano</p> <p>Involucrar a la ciudadanía (ej, feedback con encuestas)</p>

05

Conclusiones: Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos

- 1. Conocimiento del índice.** El índice es ampliamente conocido entre los respondentes de la encuesta. Sin embargo, este nivel de conocimiento no es homogéneo cuando se observa por tipo de sujeto obligado. El ITA es menos conocido entre universidades y descentralizados. Por otro lado, los resultados del índice son menos conocidos. El 50% de las empresas respondentes los desconocían, algo similar ocurre con los descentralizados y ninguna universidad que participó del relevamiento lo conocía. Esto representa una ventana de oportunidad para fortalecer el índice como un instrumento de gestión: una herramienta de monitoreo de las políticas de transparencia activa de cada organismo. Finalmente, la mayoría de los respondentes mencionó que conoce el ITA por distintas acciones llevadas a cabo por la AAIP.
- 2. Frecuencia de la medición.** Hubo acuerdos y desacuerdos dependiendo del tipo de organismo. Entre los organismos centralizados hubo consenso en que una medición trimestral era razonable para realizar acciones de mejora si fuera necesario. Mientras que en los organismos descentralizados hubo dos posiciones sobre la frecuencia de medición: realizarla de manera trimestral o semestral. En cuanto a las empresas públicas consultadas, también hubo dos posturas: medir con un lapso semestral o anual. Finalmente, entre las universidades relevadas hubo cierto acuerdo en que la frecuencia sea semestral (inicio y mitad del ciclo lectivo).
- 3. Dimensiones actuales.** El conocimiento de las dimensiones, al igual que el del índice y sus resultados, varía por tipo de SO, siendo más conocidas entre los organismos centralizados que en los otros. Además, entre los RAIPs alcanzados por este relevamiento hay cierto consenso en que las dimensiones que releva el índice son apropiadas para dar cuenta de la implementación de una política de transparencia. Sin embargo, hay ciertos aspectos de las dimensiones que resultan complejas para los

entrevistados y que abren una ventana de oportunidad para la mejora. Especialmente, con la publicación de las declaraciones juradas, actas de directorio (en el caso de empresas públicas), y autoridades y personal. En este sentido, también se remarcó la necesidad de contar con especificaciones sobre los observables del índice como la categoría "no corresponde" o la definición de "actos administrativos".

4. **Dimensiones a incorporar.** Hubo 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 Políticas de Género. Sin embargo, algunos organismos centralizados proponen optimizar las dimensiones actuales antes de incorporar otras nuevas; mientras otros consideran consolidar una nueva dimensión que funcione como el Registro de Audiencias. Por otro lado, con más énfasis en las empresas públicas aparece la sugerencia de incorporar dimensiones asociadas a la política de transparencia presentes en otras legislaciones que los afectan.
5. **Comunicación.** Los RAIPs entrevistados sostuvieron que algo que les permitiría tener una mejor planificación del trabajo y la comunicación interna sobre el ITA es contar con un calendario de medición y publicación de resultados. De esta manera podrían socializar hacia dentro de cada organismo el valor índice y realizar acciones correctivas. También emergió la necesidad de realizar capacitaciones sobre transparencia e incorporar el uso del índice para difundirlo entre los asistentes. Otro hallazgo crítico, aunque no directamente relacionado con el ITA, es la ubicación del botón de transparencia que ha quedado, por la reconfiguración del sitio argentina.gov.ar, debajo de todo el contenido. Finalmente, otro hallazgo es que las visualizaciones del índice son claras y fáciles de entender lo que representa un insumo central para su difusión.
6. **Rol y comunidad de aprendizaje.** Una primera distinción entre los encuestados permitió identificar dos grandes grupos de RAIPs, aquellos vinculados a las políticas de transparencia de su organismo y aquellos que no. Dentro de los que están vinculados, hay dos roles distintos: a) los que se encargan de todo el proceso de recolección y publicación; b) los que solo tienen injerencia en algunas etapas. Sin embargo, esta distinción parece no afectar el desempeño de los organismos en materia de transparencia activa. También los entrevistados mencionaron que, de manera informal, se conformó una comunidad de prácticas donde se fomenta, a través de mensajes de WhatsApp y mails, el aprendizaje entre pares.

- 7. Uso del índice.** El ITA entre los sujetos obligados tuvo 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 a partir de fomentar la publicación de toda la información en un solo lugar, manteniendo activa la pestaña de transparencia o diseñando una web institucional (en el caso de empresas y organismos descentralizados).

Recomendaciones

- 1. Fomentar el conocimiento sobre el ITA.** Entre las acciones para mejorar la difusión y conocimiento se identificaron las siguientes:
 - a. Visibilización del Índice:** jerarquizar el índice y darle más visibilidad en el sitio web de la Agencia, permitiendo mayor entidad y difusión para tenerlo como referencia para implementar mejoras.
 - b. Contextualizar el índice:** es un orientador hacia donde ir con las políticas de transparencia, pero hay que contextualizar el resultado. Esto es, explicar qué es tener un 100 en transparencia según el índice.
 - c. Diseñar acciones específicas por tipo de sujeto obligado:** desarrollar una estrategia de difusión y uso del índice segmentada por tipo de sujeto obligado.
- 2. Abarcar la mayor cantidad de sujetos obligados.** Si bien las temporalidades de cada tipo de sujeto obligado son diferentes, se debe buscar un equilibrio en la selección de casos para cada período y así abarcar a la mayor cantidad de SO. Esto podría implicar dejar de utilizar dos muestras diferenciadas para hacer una sola estratificada por tipo de sujeto obligado. Actualmente las muestras A se miden trimestralmente y las B el resto de los meses para alcanzar a todos los sujetos. En este sentido, aumentar la cantidad de organismos seleccionados al azar puede ser una alternativa.
- 3. Especificar los observables de las dimensiones del índice.** Si bien las dimensiones son las adecuadas, es necesario construir y comunicar una metodología de manera clara y transparente para que los RAIPs puedan saber cómo se obtuvo el puntaje de su organismo. Además, publicar la metodología y sus instrumentos de medición apoyará la contextualización de los resultados y permitirá replicar las mediciones.

- 4. Incorporar nuevas dimensiones al ITA.** Para aprehender con mayor rigurosidad la diversidad de tipos de SO es necesario incorporar dimensiones u observables asociados a sus obligaciones específicas de transparencia. Por otro lado, también la posibilidad de incorporar nuevas dimensiones vinculadas a aspectos no contemplados en las obligaciones de la Ley podría ser interesante y contribuir a incentivar a los SO a innovar en materia de transparencia.
- 5. Fortalecer la difusión y comunicación del ITA.** Para contribuir a una mayor difusión del índice algunas acciones que pueden realizarse, podrían ser las siguientes:
 - a. Calendario de publicaciones:** es necesario un "calendario de medición" y que se les notifique cuando van a ser medidos y cuando están los resultados con el respectivo detalle. Este insumo les permitiría visualizar las brechas e implementar mejoras para el máximo cumplimiento.
 - b. Capacitaciones:** capacitar a los RAIPs y personal en general; y generar una difusión "por arriba y por abajo" que produciría lineamientos de transparencia y facilitaría el trabajo los RAIPs. Adicionalmente, algunos sujetos obligados centralizados propusieron tener reuniones de capacitación con RAIPs de los organismos descentralizados en pos de generar lineamientos y una coordinación interjurisdiccional de la transparencia.
- 6. Apoyar las instancias de aprendizaje entre pares.** Se recomienda aprovechar la existencia de una comunidad de práctica para continuar difundiendo el índice, además de recibir cualquier inquietud sobre él. También podría ser interesante pensar una estructura más formal de esta comunidad de aprendizaje, apoyando con instancias de reunión y capacitación asociadas al índice.
- 7. Fomentar al índice como un incentivo para la transparencia proactiva.** A partir del uso que los sujetos obligados realizan del ITA, incorporar dimensiones de transparencia proactiva que hagan más desafiante el cumplimiento del índice y que a la vez, sea un incentivo para innovar en la publicación de información.

06

Bibliografía

Agencia de Acceso a la Información Pública. (2023). *Plan Estratégico 2022-2026*. Agencia de Acceso a la Información Pública. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_aaip_2022-2026.pdf

Aquilino, N., Arena, E., Gutiérrez Bode, M., & Scolari, J. M. (2019). *¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas?* CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/como-disenar-metas-e-indicadores-para-el-monitoreo-y-evaluacion-de-politicas-publicas/>

CONEVAL. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Manual-para-el-diseno-y-la-construccion-de-indicadores.aspx>

Consejo Federal para la Transparencia. (2022). *Guía federal de Transparencia. Recomendaciones y prácticas de Transparencia Activa*. Agencia de Acceso a la Información Pública. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_federal_de_transparencia.pdf

de Anchorena, B. (2020). *Construyendo un Estado presente: Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal*. Cuadernos del INAP, 1(47).

de Anchorena, B., Badia, G., & Serafinoff, V. (s. f.). *Herramientas para el análisis de las capacidades estatales. Del Estado Presente al Estado Estratégico*. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

de Anchorena, B., Morelli, J. I., García Delgado, G., Gentile, J., Orovitz, J., Taurel Xifra, J. L., & Varela, M. (2021). *Un nuevo enfoque en integridad y transparencia Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública*. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia. (2023). *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>

García, A. (2019). Transparencia activa. 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).

Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: Orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En M. Chiara & M. M. Di Virgilio (Eds.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo Libros.

Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, & Jefatura de Gabinete de Ministros. (2022). *Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas*. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

Anexo I

Cuestionario de la encuesta a RAIPs

Este es el formulario utilizado para evaluar los puntos implicados en el índice de Transparencia Activa.

Datos del/ la RAIP

D1. Nombre y Apellido:

D2. Sujeto Obligado:

Valoración de la metodología del Índice de TA

P1. ¿Es usted el responsable de la consolidación y validación de la información a publicar en la pestaña de transparencia activa?

- Sí
- No

P2. SI RESPONDIÓ "NO" EN LA P1. ¿Qué área(s) tiene(n) a su cargo esta tarea al interior del organismo? [respuesta abierta]

P2.1. A TODOS/AS LOS QUE RESPONDIERON LA P2. ¿Podría facilitarnos el contacto de las personas encargadas de esta tarea en su organismo? [respuesta abierta]

P3. A TODOS/AS ¿Conoce el Índice de Transparencia Activa y su metodología de aplicación?

- Sí
- No

P4. SI RESPONDIÓ "SI" EN P3. ¿Cómo lo conoció?

- Por acciones impulsadas por la Agencia de Acceso a la Información Pública
- Por intercambios informales con otros RAIPs
- A partir de la difusión en redes de los resultados
- Otro (indique):

P5. A TODOS/AS ¿Tiene conocimiento de las dimensiones que son evaluadas a través del Índice?

- Sí
- No
- Parcialmente

P6. SI RESPONDIÓ "SÍ" o "PARCIALMENTE" EN LA P5. En una escala de 1 a 10, donde 1 es totalmente inadecuadas y 10 totalmente adecuadas ¿Cuál considera usted, que es el grado de adecuación de las dimensiones del índice para dar cuenta de las políticas de transparencia activa de su organismo?

1 Totalmente inadecuadas	2	3	4	5	6	7	8	9	10 Totalmente adecuadas	Ns/Nc
--------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	-------------------------------	-------

P6.1. SÍ RESPONDIÓ HASTA 5 EN P6 ¿Qué dimensiones le parecieron inadecuadas priorice a través de una escala donde 1 significa totalmente inadecuada y 10 totalmente adecuada?

Procedimiento para solicitudes de acceso a la información pública	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Autoridades y personal										
Escala salarial										
Declaraciones juradas										
Compras y contrataciones										
Presupuesto										
Auditorías										
Transferencias										

P7. SI RESPONDIÓ "SÍ" o "PARCIALMENTE" EN LA P5. En una escala 1 a 10, donde 1 significa Muy difícil de comprender y 10 muy fácil de comprender ¿Cómo evalúa el instructivo para completar cada indicador?

1 Muy difícil de comprender	2	3	4	5	6	7	8	9	10 Muy fácil de comprender	Ns/Nc
-----------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	----------------------------------	-------

P8. A TODOS/AS ¿Conoce los resultados obtenidos por su sujeto obligado en la aplicación del Índice?

- Sí
- No

P9. SI RESPONDIÓ "SI" EN P8. En una escala de 1 a 10, donde 1 es muy difícil de comprender y 10 muy fácil de comprender ¿Cuál es el grado de facilidad que tienen la comprensión de los datos publicados?

1 Muy difícil de comprender	2	3	4	5	6	7	8	9	10 Muy fácil de comprender	Ns/Nc
--------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	-------------------------------	-------

P10. A TODOS/AS. Alguna vez, luego de ser evaluado a través del índice de TA. ¿Consideró que el puntaje obtenido no era el correcto?

- Sí
- No

P10.1. PARA LOS QUE RESPONDIERON "SI" EN LA P10 ¿En este caso, se comunicó con la Agencia de Acceso a la Información Pública?

- No me comuniqué
- Sí, me comuniqué pero no obtuve una respuesta satisfactoria
- Sí, me comuniqué y obtuve una respuesta satisfactoria.
- Ns/Nc

P11. ¿Hay alguna cuestión en la que considera que el relevamiento del índice podría mejorarse?

Transparencia proactiva

P12. ¿En su organismo, han publicado datos en la pestaña de transparencia activa a partir de solicitudes de información recibidas?

- Sí
- No

P13. ¿En su organismo, han publicado información en la pestaña de transparencia activa no contemplada en las obligaciones que fija la ley?

- Sí
- No

P14. ¿Qué información, no contemplada en las obligaciones de transparencia activa, considera relevante publicar?

P15. En caso de que la Agencia impulsara instancias participativas de revisión de los resultados de la aplicación del Índice durante el período 2021-2022 ¿Le interesaría participar?

- Sí
- No

SI RESPONDIÓ "SI" EN LA P15, PASA A P16. SI RESPONDIÓ "NO" EN LA P12 FINALIZA EL CUESTIONARIO

P16. En caso afirmativo, ¿Qué modalidad de reunión le sería más conveniente?

- Presencial
- Virtual

FIN DEL CUESTIONARIO

Anexo II

Datos generales de la encuesta

El primer dato obtenido de la encuesta virtual fue la cantidad de organismos que efectivamente respondieron y participaron de esta instancia: 60 organismos (30% del total), comparado con el universo de sujetos obligados que actualmente mide el ITA (26 organismos centralizados, 86 descentralizados, 48 empresas y 57 universidades). En el siguiente gráfico se observa la cantidad y tipo de organismos que participaron en esta instancia, mientras que el **gráfico b)** evidencia un alto porcentaje de RAIPs en representación.

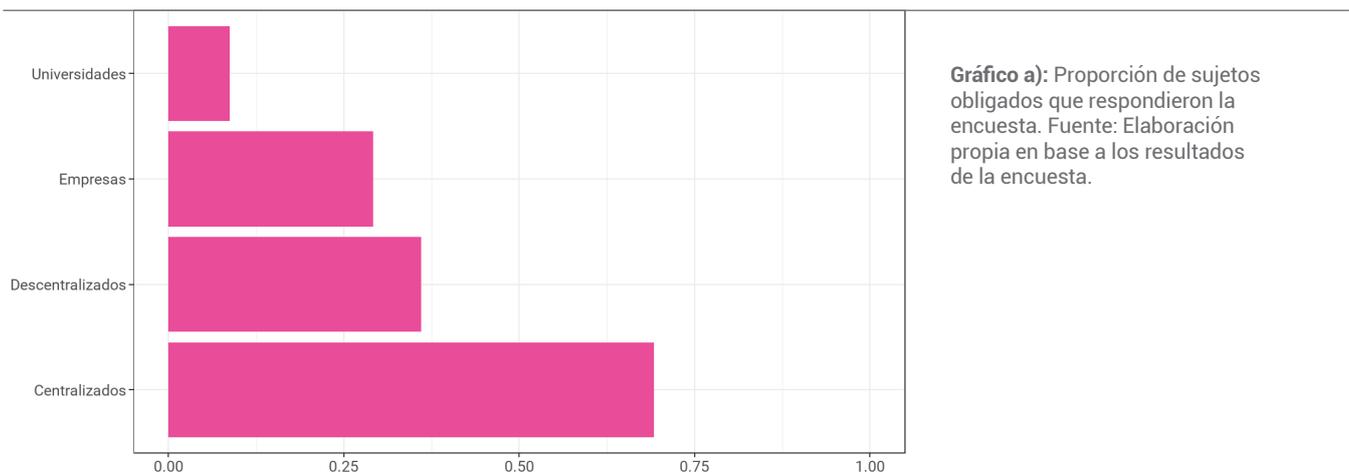


Gráfico a): Proporción de sujetos obligados que respondieron la encuesta. Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

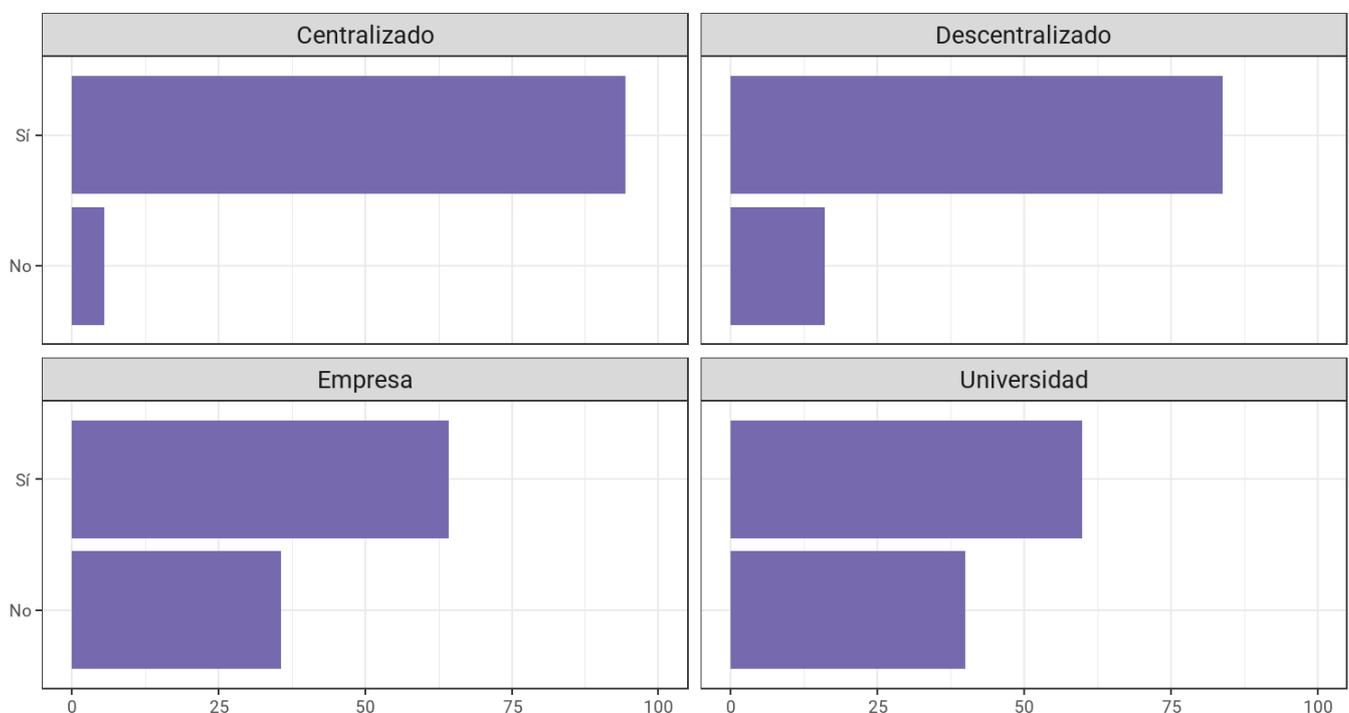


Gráfico b): Porcentaje de Responsables de Acceso a la Información Pública. Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

Anexo III

Guía de pautas para los FOCUS GROUP

Presentación

Cada FG duró aproximadamente 1 hora y 30 minutos (máximo 2 hs); procuramos construir un espacio de diálogo y reflexión orientado por preguntas; solicitamos grabar la conversación para facilitar la sistematización de la información brindada, con carácter anónimo y confidencial.

PRESENTAR LA METODOLOGÍA DEL ÍNDICE (MUESTRA, VARIABLES E INDICADORES)

Preguntas

- ¿El rol y las funciones que ocupan como RAIPs implica realizar las tareas (sistematización y publicación de información) o la mayoría, o si es más una función de soporte y acompañamiento, dependiendo la organización interna del organismo?
- ¿Qué opinan de la muestra? ¿Cree que si se espaciara la medición del ITA sería un desincentivo a cumplir con las obligaciones de TA? [Muestra A]
- ¿Creen que si fueran incluidos en la medición del ITA que se aplica con mayor frecuencia, sería un incentivo a cumplir con las obligaciones de TA? [Muestra B]
- ¿Cada cuánto tiempo debería medirse el ITA?
- ¿Qué dificultades hay para obtener y publicar la información de TA? ¿Qué desafíos tuvieron y tienen en la construcción de información a publicar?
- ¿Creen que la información en la pestaña de transparencia está publicada de manera accesible, comprensible y clara? ¿Revisan la forma de publicación de información?
- ¿Qué dimensiones debería tener el índice? ¿Qué opinan de la selección de las dimensiones? ¿Qué dimensiones agregarías no contempladas en la ley? [Haciendo referencia a transparencia proactiva]
- ¿Qué aspecto o contenido de cada dimensión debería ser medido en el índice? [Proxi de los indicadores]
- ¿Consideran que el índice es útil para el monitoreo de la política de transparencia de su organismo? ¿Sirve para mejorar? [algún ejemplo de mejora teniendo al índice como insumo]
- ¿Qué estrategia de difusión del índice les parece la más apropiada? [ejemplo de informes por sujeto obligado]

Anexo IV

Ficha técnica de los FOCUS GROUP

- Se realizaron siete (7) sesiones de Focus Group y entrevistas, de las cuales participaron veinte (20) sujetos obligados.
- Se realizaron entre el 13 de junio y 7 de julio de 2023.
- De los mismos, dos (2) fueron Universidades, ocho (8) organismos centralizados; cinco (5) descentralizados y cinco (5) empresas.
- Se realizó un cuestionario con preguntas abiertas, que indagaban sobre ciertas dimensiones explyadas más adelante.

Las dimensiones analizadas fueron:

- **Frecuencia de medición:** se consultó si es apropiada la periodicidad con la que se realiza la evaluación.
- **Dimensiones actuales:** se indagó sobre los ejes que son evaluados y medidos en el índice y las dificultades que surgen al respecto.
- **Uso del índice:** se preguntó si le dan alguna utilidad a los resultados del índice (por ejemplo, en función de mejorar la calidad de información publicada).
- **Información (nuevas dimensiones):** se indagó sobre nuevas dimensiones e información adicional para incluir en la medición del índice.
- **Comunicación:** se relevaron cuestiones referidas a la comunicación y difusión del ITA, reflexionando sobre el estado actual y propuesta de mejoras.
- **Otra:** Cuestiones de interés, hallazgos, novedades y reflexiones a tener en cuenta.

Anexo V

Acrónimos

- **AAIP:** Agencia de Acceso a la Información Pública.
- **DNEPT:** Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia.
- **TA:** Transparencia Activa.
- **ITA:** Índice de Transparencia Activa.
- **SO:** Sujetos obligados.
- **RAIPs:** Responsables de Acceso a la Información Pública.
- **OA:** Oficina Anticorrupción.
- **RRHH:** Recursos Humanos.
- **COMPR.AR:** Portal de Compras Públicas.
- **DDJJ:** Declaraciones Juradas.
- **MNIT:** Mesa Nacional de Integridad y Transparencia.
- **SGyEP:** Secretaría de Gestión y Empleo Público.

