

# Medir el acceso a la información

## Línea de base de la política nacional de acceso a la información

### Resumen

Natalia Aquilino  
Emiliano Arena  
Emanuel López Méndez

El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) es uno de los derechos fundamentales para ejercer una ciudadanía activa en un estado democrático. Implica la publicidad de los actos de gobierno y la rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos. La Ley N°27.275, sancionada en septiembre de 2016, garantiza el ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información Pública presente en la Constitución Nacional. En sus artículos 19 y 28, obliga al Poder Ejecutivo Nacional, al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los Ministerios Públicos a crear Agencias de Acceso a la Información Pública (AAIP). La implementación efectiva de este derecho conlleva un gran esfuerzo de coordinación institucional para poder articular intereses y saberes especializados con el objetivo de construir una política integral.

Para hacer efectiva la política integral, en 2017, se creó la Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información (en adelante, Mesa de Coordinación) que funciona como el espacio de articulación de los organismos ubicados en los distintos poderes del Estado (Decreto 899/2017) en el ámbito del Ministerio del Interior de la Nación.

Este trabajo se propone sistematizar los principales hallazgos de la construcción de la línea de base de la Ley de Acceso a la Información Pública realizada a través del proyecto “Medir el acceso a la información. Construcción de la línea de base de indicadores de acceso a la información a nivel nacional”, implementado por CIPPEC con el apoyo del Programa de Cooperación de la Unión Europea con América Latina EUROSociAL+ y la Mesa de Coordinación Institucional para el Acceso a la Información (Mesa de Coordinación) dependiente de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior. El objetivo general del proyecto fue contribuir al desarrollo e implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública a partir del fortalecimiento de la Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información.

El resultado consolidado de esta línea de base es alto (0,84). Este se explica por el desempeño de las etapas de implementación y ejecución de la ley que avanzaron sostenidamente. Es razonable que las etapas con mayor nivel de cumplimiento sean aquellas referidas al inicio de la implementación de la ley de acceso a la información.

En términos de desafíos, se observa la necesidad de i) finalizar el proceso de creación de las Agencias de Acceso a la Información Pública en todos los poderes; ii) asignar presupuesto para fortalecer las posibilidades de brindar información; iii) desarrollar protocolos de verificación tanto del derecho de acceso a la información como en transparencia activa; iv) fortalecer la percepción ciudadana sobre el acceso al derecho y v) sostener y mejorar el sistema de monitoreo y evaluación de la ley.



Este documento es el producto final de un proyecto de cooperación entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, EUROSociAL+ y CIPPEC que tuvo lugar durante los meses de marzo y diciembre de 2019.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

## La importancia de medir el derecho de acceso: los primeros pasos

El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) es uno de los derechos fundamentales para ejercer una ciudadanía activa en un Estado democrático. Este derecho implica la publicidad de los actos de gobierno y la rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos, y aparece consagrado en los distintos pactos y convenciones internacionales que, a partir de la reforma de 1994, tienen rango constitucional en Argentina (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional). Entre estos se pueden nombrar el Pacto San José de Costa Rica, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles. Además, se vincula a distintas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a los que Argentina suscribe y son varios los países de la región –como México, Chile y Colombia– que ya han desarrollado arquitecturas institucionales para implementar y medir políticas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

En septiembre de 2016 se sancionó en Argentina la Ley de Acceso a la Información Pública (N°27.275) que garantiza el ejercicio efectivo de este derecho. En sus artículos 19 y 28, obliga al Poder Ejecutivo Nacional, al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los Ministerios Públicos a crear Agencias de Acceso a la Información Pública (AAIP). La implementación de este derecho conlleva un gran esfuerzo de coordinación institucional que logre articular intereses y saberes especializados con el objetivo de construir una política integral.

Para hacer efectiva la política integral, en 2017, se creó la Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información (en adelante, Mesa de Coordinación) que funciona como el espacio de articulación de los organismos ubicados en los distintos poderes del Estado (Decreto 899/2017) en el ámbito del Ministerio del Interior de la Nación. A partir de 2018, con el apoyo de EUROsociAL, se elaboró de manera participativa un sistema de indicadores para medir y evaluar la implementación de la Ley de Acceso a la Información. Se realizaron diferentes talleres de trabajo y videoconferencias para consensuar y validar avances en este sistema de medición. Participaron de estos talleres, bajo el liderazgo de la Mesa de Coordinación, los directores de las agencias de los distintos poderes, funcionarios de distintas áreas gubernamentales y especialistas de la sociedad civil. El sistema de monitoreo es un instrumento de política pública que permite revisar con cierta frecuencia aspectos importantes de la gestión para ajustar y optimizar procesos, resultados e impactos (Di Virgilio, 2012). En este sentido, monitorear y evaluar la política de acceso a la información permitirá mejorar la forma en que se garantiza este derecho.

En 2019, el proyecto “Medir el acceso a la información. Construcción de la línea de base de indicadores de acceso a la información a nivel nacional”, implementado por CIPPEC con el apoyo del Programa de Cooperación de la Unión Europea con América Latina EUROsociAL+ y la Mesa de Coordinación tuvo como objetivo realizar la línea de base, es decir, la primera medición del sistema de monitoreo de la política de acceso a la información. Este documento da cuenta de los resultados de ese primer relevamiento que permite conocer el punto de partida de las acciones que lleva adelante el Estado para dar cumplimiento de la ley de Acceso a la Información, también identificar desafíos pendientes y constituir un marco de referencia para reconocer retrocesos que se puedan aparecer en el futuro.

## ¿Cómo se construyó la línea de base?

El modelo de medición de acceso a la información se desarrolló de manera participativa durante 2018 con el objetivo de “medir y evaluar el nivel de implementación de la ley de acceso a la información pública desde la conformación de sus estructuras organizacionales, resultados e impactos logrados en el país” (Méndez Hernández, 2018). Esta versión, fruto de la deliberación entre las agencias, la Mesa de Coordinación y EUROSociAL+, contenía 99 indicadores que se agrupaban en dimensiones, que a su vez se agrupaban en etapas (implementación, ejecución, seguimiento y evaluación) que se ajustan a las fases de desarrollo de una política pública (Méndez Hernández, 2018).

Durante 2019 se realizó, también de manera participativa, un proceso de reajuste del sistema de medición que consistió en reducir la cantidad de indicadores (de 99 a 45) y cambiar la frecuencia de relevamiento dejando indicadores con una periodicidad trimestral, semestral y anual. Cabe señalar que este cambio solo se refirió a la cantidad de indicadores y a la frecuencia de medición con la finalidad de tener un sistema más realista de acuerdo a las capacidades de las agencias para relevarlos.

El modelo de medición mantiene una lógica escalar que comienza a partir de los indicadores, cuya suma forma las dimensiones del modelo, a partir de las cuales se establece el valor de las etapas que construirán el valor del modelo de medición. Así, la etapa de implementación contiene cinco dimensiones y éstas albergan trece indicadores, mientras que la etapa de ejecución abarca ocho dimensiones que engloban dieciséis indicadores, a su vez la etapa de seguimiento incluye seis dimensiones que contienen quince indicadores, finalmente, la etapa de evaluación tiene una sola dimensión con un solo indicador.

Ahora bien, cada una de estas fases del modelo (indicadores, dimensiones y etapas) tienen un factor de ponderación. Se establecieron, también de manera participativa, dos criterios para establecer este factor, uno para las etapas y otro para los indicadores y las dimensiones.

Para la fase de las etapas, el criterio fue dar mayor relevancia a la implementación en función de la reciente puesta en marcha de las agencias y la necesidad de apalancar mayores resultados en esta etapa. Por ello, la etapa de implementación aporta el 50% del valor final del modelo, mientras que la de ejecución el 30%, la de seguimiento el 15% y la de evaluación el 5% (Méndez Hernández 2018).

Para las fases de indicadores y dimensiones los criterios de ponderación son los siguientes:

- Se priorizan aquellos ítems que son obligados por ley.
- Se priorizan aquellas acciones que requieren coordinación entre agencias.
- Se priorizan las acciones que consideran al usuario final en su acción o entrega de servicios.
- Se priorizan aquellas acciones que presentan menores niveles de control en su ejecución.

La lógica de los ponderadores es ascendente, es decir, los indicadores se ponderarán dentro de las dimensiones, las dimensiones dentro de las etapas y en cada fase la ponderación en su conjunto suma 100% (Méndez Hernández, 2018). Es decir, la suma de los ponderadores de los indicadores dentro de cada dimensión suma 100%, de la misma manera que los ponderadores de las dimensiones dentro de cada etapa suman 100%.

Cada indicador posee una fórmula cuyo resultado (que oscila en una escala entre 0 y 1) es multiplicado por el ponderador para arribar a su valor. Para alcanzar el resultado de las dimensiones y las etapas la operación matemática es la de suma-producto: la suma del valor cada indicador ponderado dará el valor de la dimensión correspondiente, mientras que la suma del valor de cada dimensión multiplicada por el ponderador correspondiente otorgará el valor de la etapa que lo contiene.

¿Cómo se reporta el valor de cada indicador, dimensión y etapa? Como se mencionó más arriba, cada indicador es multiplicado por el factor de ponderación correspondiente. Este factor también representa el valor máximo que puede obtener un indicador. Por ello, se reportará el valor del indicador ponderado, junto con el máximo valor esperado que le corresponde y el porcentaje de cumplimiento, esto es, el cociente entre el valor observado del indicador y el valor máximo esperado. Esta lógica se repite para informar los resultados de las dimensiones y las etapas.

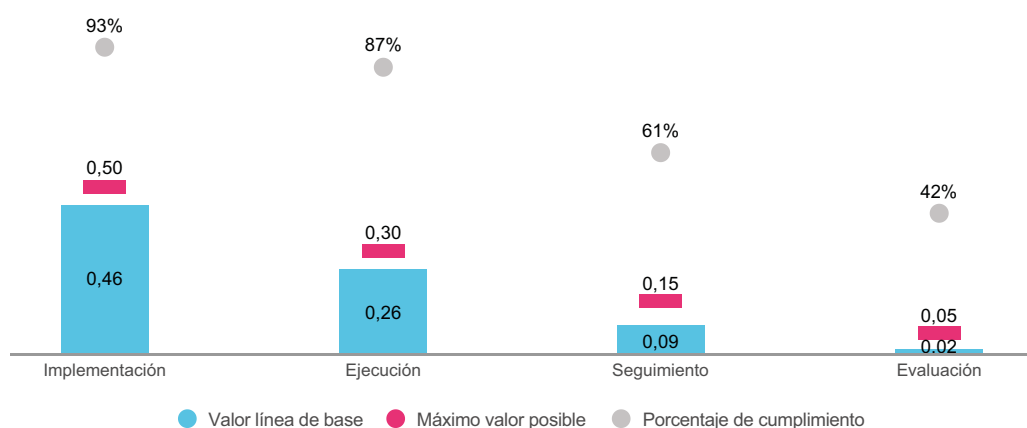
Finalmente, el relevamiento de la línea de base de los 45 indicadores se llevó a cabo entre septiembre y octubre de 2019. Para ello, se solicitó información a las Agencias de Acceso a la Información y a la Mesa de Coordinación a través de un formulario electrónico. Además, durante el mes de septiembre, se realizó una encuesta telefónica a nivel nacional encargada por el Ministerio del Interior, Obras Públicas con el objetivo de alimentar los indicadores de las etapas de seguimiento y evaluación. Las encuestas se aplicaron a una muestra de ciudadanos a partir de un formulario estructurado y pre-codificado de aplicación telefónica mediante sistema IVR. Se realizaron un total de 5424 encuestas efectivas.

## ¿Qué nos dice la línea de base sobre el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública?

El valor total del sistema de medición –el valor consolidado– producto del relevamiento realizado en 2019 fue de 0,84, en una escala cuyo valor mínimo es 0 y máximo es 1. Así, el valor que alcanzó el modelo a nivel agregado es alto y da cuenta del esfuerzo de las agencias y de la Mesa de Coordinación para desarrollar de manera consistente las primeras etapas del ejercicio del derecho de acceso a la información. Al analizar las etapas, la de implementación y ejecución poseen un mayor porcentaje de cumplimiento que las de seguimiento y evaluación (Gráfico 1). Dado que el criterio de ponderación de las etapas le otorgó mayor peso al resultado del momento de la implementación, es su valor el que explica en gran parte el valor agregado del modelo, pero también muestra que la fortaleza de la política de acceso está en la puesta en marcha de las instituciones de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

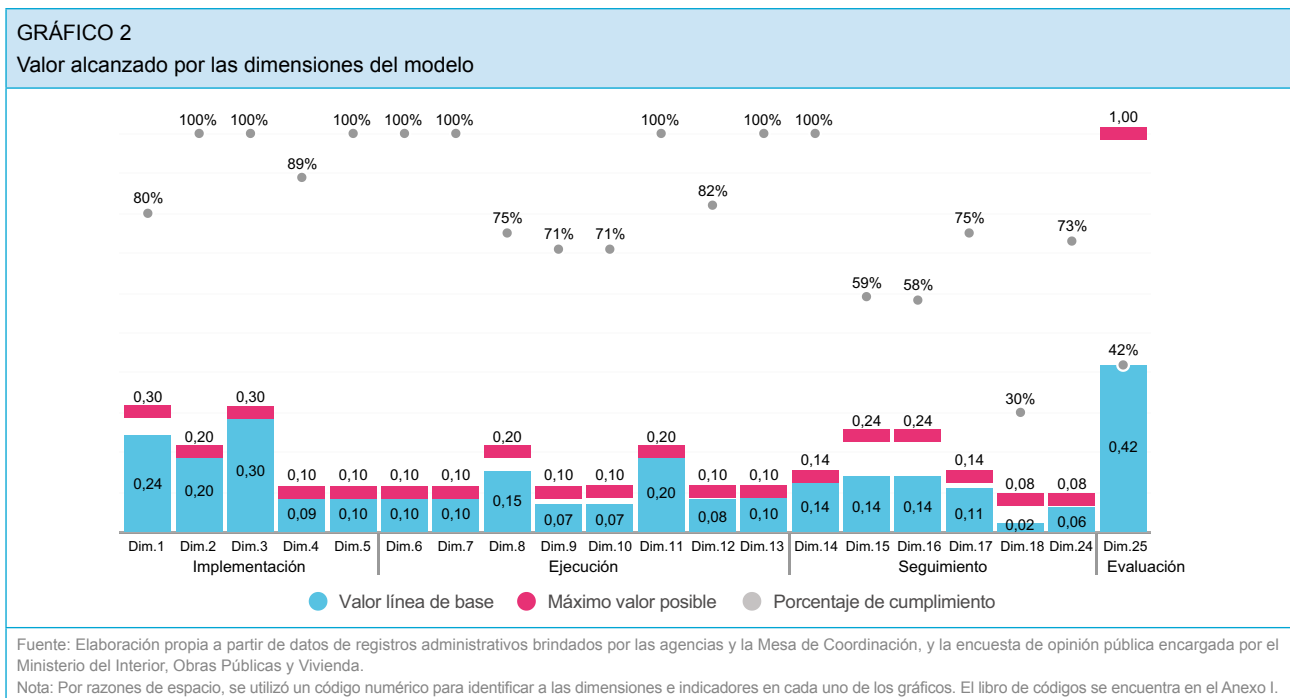
GRÁFICO 1

Valor alcanzado en las etapas del modelo

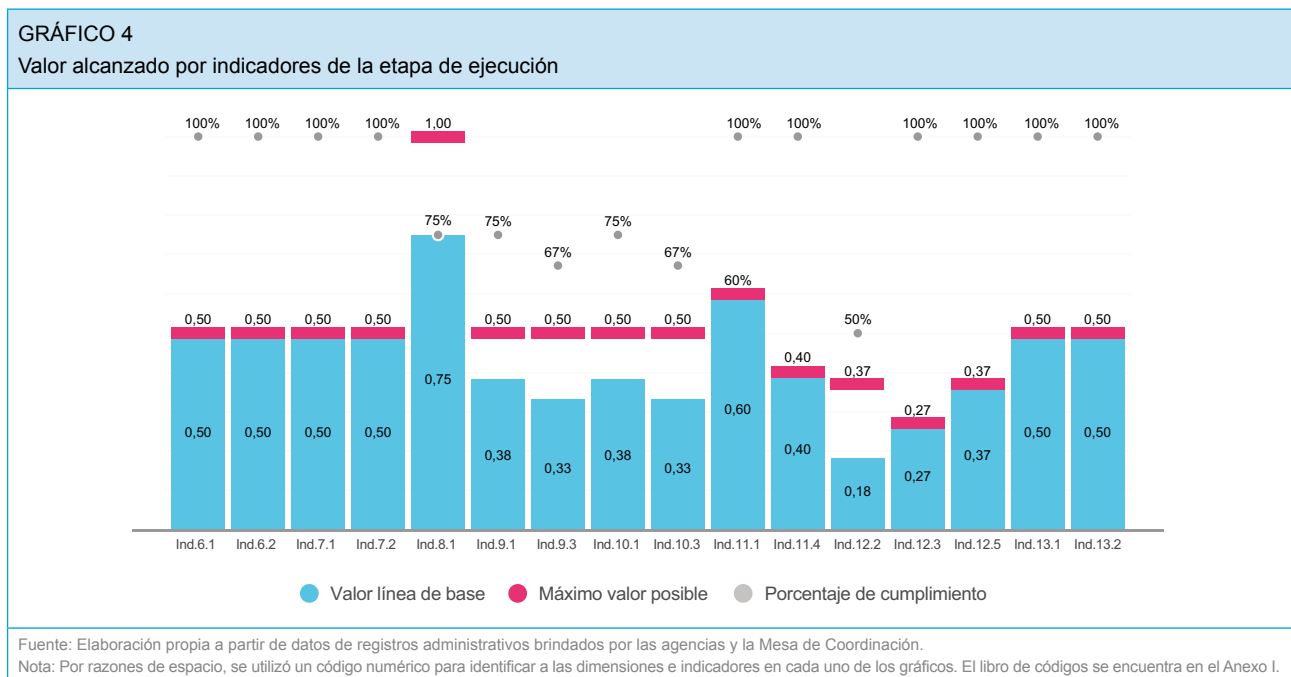
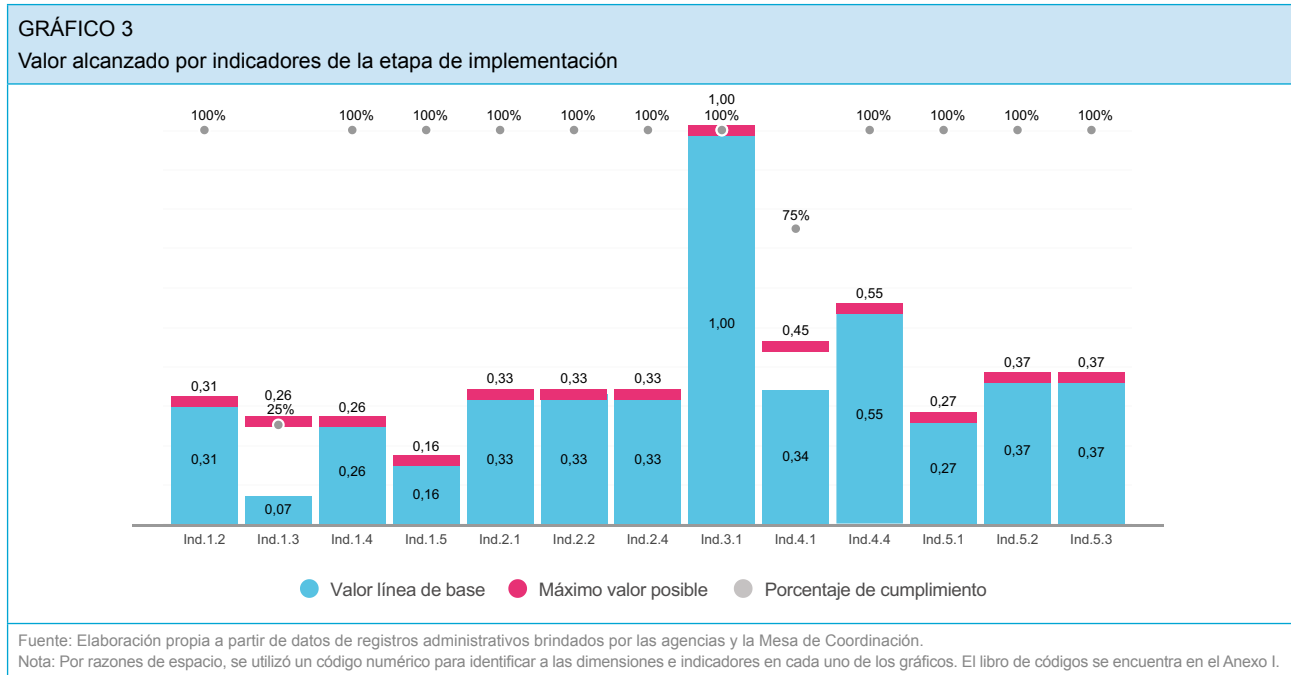


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de registros administrativos brindados por las agencias y la Mesa de Coordinación, y la encuesta de opinión pública encargada por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

El **Gráfico 2** muestra el resultado de cada dimensión, el valor del ponderador que muestra su importancia relativa para el modelo y el porcentaje de cumplimiento que obtiene. Esto permite analizar con una mayor desagregación los resultados obtenidos y en cuáles hay ventanas de oportunidad para avanzar con la implementación de la Ley N°27.275. En total, 8 de las 20 dimensiones obtuvieron el mayor valor posible. Asimismo, todas las dimensiones de las etapas de implementación y ejecución tienen un porcentaje de cumplimiento superior al 70%. Estas dimensiones focalizan sobre aspectos vinculados a la formalización de las agencias y la Mesa de Coordinación (normativas, reglamentos internos, etc.) y a la existencia procesos de capacitación, difusión, reclamo administrativo, de plataformas tecnológicas integradas, de reportes estadísticos y de rendición de cuentas. Es decir, aspectos vinculados a la gestión y las capacidades de las agencias y la Mesa de Coordinación. Las ventanas de oportunidad para la mejora parecen centrarse en las etapas de seguimiento y evaluación. En la primera de estas dos etapas se encuentran las dimensiones vinculadas a la respuesta dentro del plazo legal de solicitudes y reclamos -que cuenta con un porcentaje de cumplimiento menor al 60%- y también las vinculadas al nivel de conocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública que alcanza un valor porcentaje de cumplimiento del 30%. En este sentido, se refuerza la interpretación de que la fortaleza de la política acceso a la información se centra en los aspectos referidos al diseño y a la implementación.



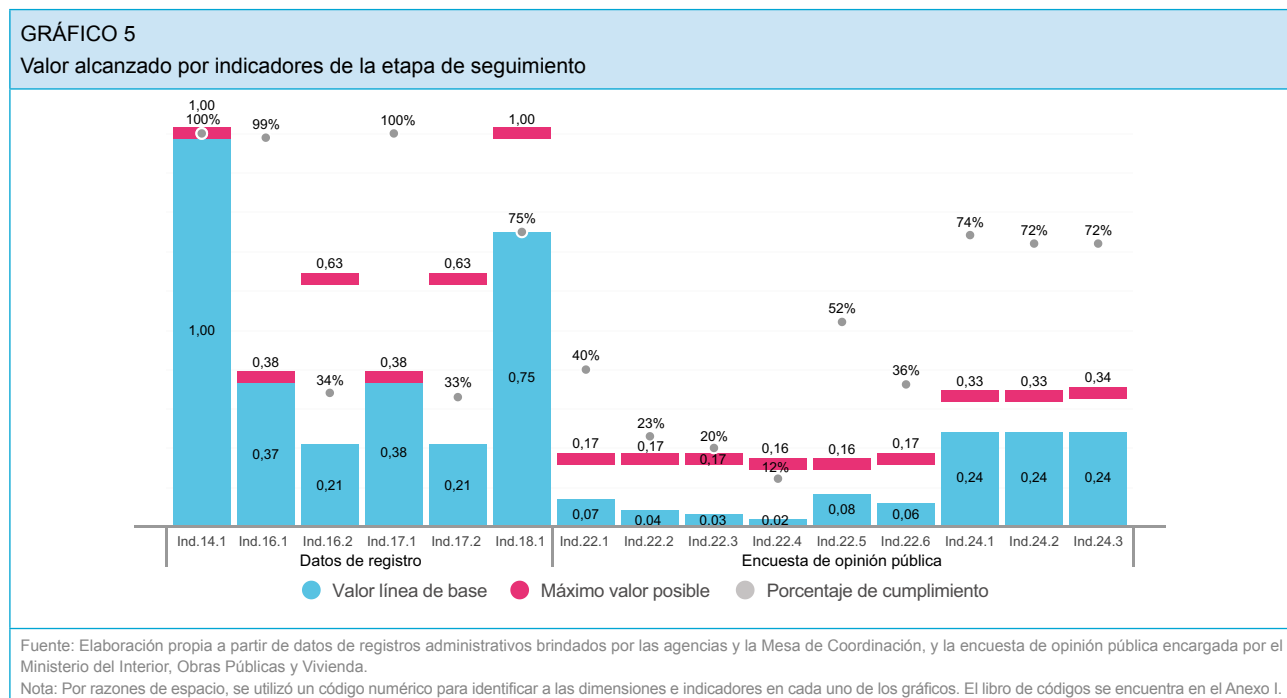
Para focalizar las razones de estos resultados se pueden observar los indicadores que componen las dimensiones que a su vez describen cada etapa. Dentro de la etapa de implementación, que posee una performance positiva, solo 2 de los 13 indicadores no logran el 100% del puntaje asequible. El indicador con menor nivel de desempeño es, dentro de la dimensión “Nivel de Formalización de las Agencias” (Dim.1) el que refiere a si las agencias cuentan o no con presupuesto propio, ya que solo la Agencia de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo posee presupuesto propio. Sin embargo, la mejora en el desempeño de este indicador está fuera de la competencia de las agencias ya que la asignación de un presupuesto propio depende de otras jurisdicciones. La dimensión “Regulación Normativa de Transparencia Activa” (Dim.4) tuvo un resultado más bajo por el valor en el indicador que preguntaba por la existencia de un protocolo, aprobado y difundido para la implementación de los procesos transparencia activa. El Gráfico 3 muestra el desempeño de los indicadores de esta etapa.



En cuanto a los indicadores de la etapa de ejecución, al igual que la etapa anterior, el desempeño de las agencias y la Mesa de Coordinación es positiva dado que solo 6 de 16 indicadores no alcanzan el máximo puntaje esperado, de los cuales solo uno es menor al 60%. Así, las oportunidades de mejora se encuentran en la elaboración y publicación de informes de rendición de cuentas y estadísticas y, en menor medida, en el diseño de protocolos y procedimientos vinculados a la verificación del Derecho de Acceso a la Información, Transparencia Activa y reclamos administrativos. Las acciones tendientes a mejorar estos señalamientos están vinculadas a poder sistematizar la experiencia de trabajo que poseen las agencias. El **Gráfico 4**, muestra los valores que tienen los indicadores de esta etapa.

La etapa de seguimiento (**Gráfico 5**) conjuga los indicadores que se alimentan de información proveniente de los registros de las agencias y la Mesa de Coordinación junto con los datos obtenidos en la encuesta de opinión pública. Los indicadores que corresponden

a la etapa de seguimiento cuya fuente de información son las agencias o la Mesa de Coordinación muestran que aquellos con un menor porcentaje de cumplimiento fueron los vinculados al respeto del plazo de respuesta a las solicitudes de información y de reclamos. El peso de la AAIP del Poder Ejecutivo que posee la mayor cantidad de solicitudes explica el desempeño del indicador. Sin embargo, será conveniente evaluar estos indicadores en el marco de una serie histórica para realmente estimar si el desempeño alcanzado en la línea de base es bajo o no. También es necesario evaluar si estos desempeños responden a una situación coyuntural (los funcionarios responsables de los sujetos obligados no dan prioridad a las solicitudes) o estructural (los sujetos obligados no tienen capacidad para responder dentro de los plazos establecidos en la ley).



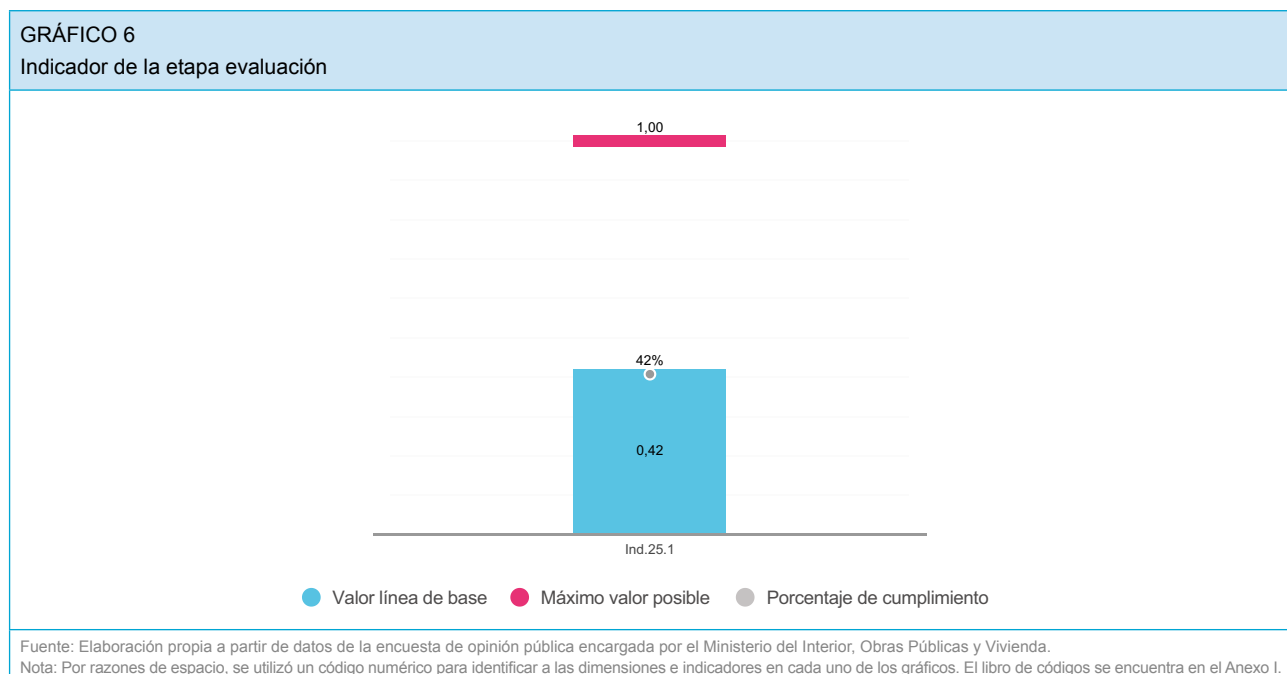
En cuanto a los indicadores de la etapa de seguimiento que se alimentan de la información proveniente del estudio realizado con la Consultora Demos para evaluar el conocimiento sobre la Ley Nacional de Acceso a la Información Pública y los organismos a cargo de asegurar su cumplimiento, se observan debilidades en aquellos referidos al nivel de conocimiento de los distintos aspectos de la política de acceso a la información. Es decir, aquellos indicadores de seguimiento que indagan acerca del conocimiento que tienen los ciudadanos de las instituciones que velan por el cumplimiento de la ley, los procedimientos para solicitar información, reclamar o la consulta a sitios de transparencia activa de organismo públicos, tuvieron un desempeño menor que el nivel de conocimiento, en términos generales, de la Ley de Acceso a la Información o la obligación (también en términos abstractos) de publicar información por parte de los organismos públicos. Por su parte, tuvieron un desempeño alto (por encima del 70% de tasa de cumplimiento) los indicadores referidos a la percepción de utilidad de la ley respecto de la participación ciudadana, la mejora de la gestión pública y el acceso a servicios. Sin embargo, cabe aclarar que estos indicadores son de difícil modificación por parte de las agencias y la Mesa de Coordinación ya que refieren a las percepciones de los ciudadanos que no están, necesariamente, vinculadas de manera lineal con el resultado de la gestión de los distintos actores que componen la política de acceso a la información.

La etapa de evaluación cuenta con un solo indicador, y una sola dimensión (Dim.25), obtenido de la encuesta de opinión pública que muestra el valor promedio de las respuestas afirmativa a las preguntas respecto de si esta ley nacional: i) aumenta la confianza en los organismos públicos nacionales, ii) acerca los organismos públicos a los ciudadanos y iii) aumenta la transparencia de los organismos públicos. El porcentaje



de cumplimiento del indicador de mejora institucional es de 42%. Es interesante observar que respecto de los indicadores anteriores (fomento de la participación ciudadana, mejora de la gestión pública y el acceso a servicios) la percepción sobre el aumento de la transparencia, la confianza y la cercanía entre los ciudadanos y el Estado como producto de la Ley N°27.275 es sensiblemente menor. Aparece la oportunidad de complementar la información alcanzada en este informe con un estudio cualitativo que permita identificar cuáles son los efectos que esta ley produce para los ciudadanos. Una posible metodología para analizar los efectos de la ley podría ser el enfoque del “Cambio Más Significativo” (MSC, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>. El **Gráfico 6** muestra los valores de esta etapa.

Al analizar los indicadores de mejora institucional por separado, el 37% de los entrevistados sostuvo que la existencia de la ley de acceso a la información mejora su confianza en los organismos públicos nacionales y el 43% percibe, a partir de la existencia de esta ley, una mayor cercanía respecto de los organismos públicos. En cuanto a la percepción de transparencia, el 46% sostiene que aumenta esta dimensión.



## Avances en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública

Si bien el resultado consolidado de la línea de base es alto (0,84), la información proveniente de las agencias y la Mesa de Coordinación y los datos obtenidos en la encuesta muestran que en todas las etapas se encuentran espacios para la mejora. En principio, en la etapa de implementación, un indicador crítico es que las agencias no cuentan con presupuesto propio. Este indicador es central para evaluar la autonomía de estos organismos, así como también contar con un presupuesto propio fortalecería la sostenibilidad de esta política pública. Por otro lado, otro indicador que tiene un porcentaje de cumplimiento del 75% es la existencia de un protocolo para la implementación de procesos de Transparencia Activa.

1 Para profundizar sobre esta metodología se puede revisar el documento “Contribuciones para una estrategia de monitoreo y evaluación del III Plan de Acción Nacional en Gobierno Abierto” (Aquilino y Arena, 2018)

En la etapa de ejecución, una ventana de oportunidad para la mejora es el desarrollo de protocolos de verificación del derecho de acceso a la información y la transparencia activa, de reclamos administrativos al interior de las agencias, y de la publicación de informes de rendición de cuentas y estadísticas.

Dentro de la etapa de seguimiento, la mejora puede darse en los indicadores vinculados a las solicitudes y reclamos respondidos en plazo. Al igual que en la etapa de evaluación, los indicadores que refieren a la percepción de los ciudadanos posee una ventana de oportunidad. Al analizar la encuesta, más allá del conocimiento del derecho de acceso a la información pública o de la obligatoriedad de publicar información de gestión, los ciudadanos tienen un muy bajo conocimiento de los trámites para solicitar información, reclamar por el cumplimiento de este derecho o sobre los efectos que esta ley genera sobre la institucionalidad en términos de confianza, cercanía y transparencia.

## Desafíos en la percepción ciudadana

Al presentar datos de la encuesta desagregados por sexo, edad, nivel educativo y aglomerado urbano se encuentran algunas brechas que requerirán el diseño de políticas de difusión y sensibilización focalizadas a distintos tipos de población.

Primero, el conocimiento del DAIP tiene un nivel medio (40%) que resulta muy importante teniendo en cuenta que la ley cuenta con dos años de implementación. Hay una brecha importante entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otros aglomerados urbanos, una brecha por sexo y por nivel educativo. Por lo tanto, aumentar el nivel de conocimiento del DAIP requerirá una estrategia de comunicación segmentada para los distintos grupos poblacionales (habitantes del conurbano bonaerense y ciudades pequeñas, mujeres y personas con máximo nivel educativo primario o secundario).

Segundo, el conocimiento de los trámites para solicitar información y para reclamar, es decir, el conocimiento necesario para hacer uso del derecho es mucho más bajo que el conocimiento general de su existencia. Sin embargo, aquí la mayor brecha se encontró en el nivel educativo: aquellas personas con mayor cantidad de años de educación tienen mayor conocimiento y posibilidad de ejercer este derecho. Por lo tanto, la estrategia de difusión debe ser general con el objetivo de aumentar a los ciudadanos con la capacidad de utilizar el derecho de acceso a la información. Sería recomendable coordinar una estrategia de difusión con actores de la sociedad civil pueda ayudar a este propósito.

Tercero, la percepción de los efectos de la ley sobre la institucionalidad se centra en la transparencia por sobre la cercanía o la confianza. Se recomienda vincular el trabajo de las agencias con otras políticas de los distintos poderes del estado que incorporen una dimensión participativa (es decir, Estado abierto) ya que aumentar la percepción de la confianza o la cercanía no podrán lograrse solo con una ley, sino que dependen de la inclusión de los ciudadanos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Siempre bajo el supuesto de que el acceso a la información mejora la participación de los ciudadanos y que la participación aumenta la confianza en las instituciones y refuerzan la cercanía con el ciudadano.

Los grandes desafíos de la política de acceso a la información están vinculados a lograr un mayor impacto en la ciudadanía y para ello es central que la política de acceso a la información esté vinculada a los procesos de apertura y participación de todos los poderes.

## Algunas recomendaciones de política

Con todo, la Ley de Acceso a la Información presenta avances significativos en su proceso de implementación y desafíos importantes en la percepción ciudadana del derecho que busca garantizar. Además, es una política pública que cuenta con una línea de base y un sistema de M&E acordado con los principales actores gubernamentales. Este proceso de construcción de un sistema de medición se produce en un contexto en el cual, en los últimos años, el marco organizacional en materia de M&E mejoró con innovaciones significativas<sup>2</sup> para el desarrollo de una política nacional de evaluación: aumentó la cantidad de actores institucionales en el nivel central que desempeñan funciones de M&E y hay mejores herramientas para su ejecución. La práctica de la función de M&E avanzó en dos aspectos concretos: aumentó la especialización de las funciones de monitoreo de gestión y monitoreo de planes y programas, y aumentó la evaluación de políticas, especialmente las educativas y las sociales. El uso sistemático de la información proveniente del M&E es el aspecto con menor avance. Hasta 2019 no existían instancias institucionalizadas o regulares de incorporación de los aprendizajes obtenidos a través del M&E a los planes y programas. Por eso es especialmente significativo que la Ley de Acceso a la Información cuente hoy con una línea de base y un sistema de M&E en marcha.

Para afianzar y fortalecer estos avances, es posible seguir algunas líneas de acción:

1. **Finalizar el proceso de creación de las Agencias de Acceso a la Información Pública en todos los poderes.** Más allá de que este sistema de indicadores ha relevado información sobre las agencias existentes, es importante que la ley termine de implementarse con la puesta en marcha de las AAIP del Poder Legislativo y la Corte Suprema de Justicia.
2. **Asignar presupuesto para fortalecer las posibilidades de brindar información.** Solo la AAIP del Poder Ejecutivo cuenta con presupuesto propio, mientras que el resto de las agencias debe utilizar partidas presupuestarias de los organismos donde se alojan. Esta situación afecta la autonomía de las AAIP. Sería deseable avanzar hacia un esquema donde cada una pueda contar con un presupuesto asignado para su funcionamiento.
3. **Desarrollar protocolos de verificación del derecho de acceso a la información y la transparencia activa.** La Mesa de Coordinación puede desempeñar un rol central como una plataforma de aprendizaje entre pares para el desarrollo de protocolos de verificación en cada agencia. Asimismo, desde la Mesa de Coordinación se podría incorporar al desarrollo de estos protocolos a distintas organizaciones de la Sociedad Civil.
4. **Fortalecer la percepción ciudadana sobre el acceso al derecho.** Si bien los indicadores vinculados a la opinión pública no pueden vincularse linealmente a la gestión de las agencias o la Mesa de Coordinación, es posible diseñar estrategias segmentadas de comunicación que puedan igualar entre diferentes sectores de la sociedad el nivel de conocimiento. Respecto a la percepción de la mejora institucional quizá deba someterse a debate las dimensiones elegidas ¿La ley de acceso a la información y su implementación es el instrumento adecuado para mejorar la cercanía, la confianza y la transparencia? En ese sentido, la construcción de confianza es un proceso de amplio alcance que implica la implementación de diferentes políticas públicas.
5. **Sostener y mejorar el sistema de monitoreo y evaluación de la ley.** El sistema de indicadores, cuya línea de base se presentó en este informe, es parte de un complejo sistema desarrollado por las Agencias de Acceso a la Información y la Mesa de Coordinación con el apoyo de EUROsocial. Por ello, el desafío es relevar progresivamente todos los indicadores del sistema para poder construir un mejor diagnóstico y seguimiento. Este modelo podría contribuir incluso a una mirada regional sobre el desarrollo del DAIP

si la incorporación progresiva de indicadores está alineada con el sistema de medición propuesto por la Red de Transparencia Activa y Acceso a la Información. Asimismo, será interesante sumar a esta estrategia de seguimiento una de evaluación de la política de acceso a la información y transparencia activa<sup>3</sup> y un estudio que analice las capacidades institucionales y de gestión de los sujetos obligados podría comenzar a explicar el desempeño de estos indicadores en el tiempo.

---

3 En este sentido, más arriba se ha propuesto la metodología del Cambio Más Significativo (MSC) para evaluar los efectos de las políticas de acceso a la información y transparencia activa.

## Bibliografía

- Aquilino, Natalia & Emiliano Arena. 2018. "Contribuciones para una estrategia de monitoreo y evaluación del Plan de Acción en Gobierno Abierto. Documento de Trabajo N°173".
- Aquilino, Natalia, Emiliano Arena, & Emanuel López Méndez. 2019. "Propuesta para el reajuste del sistema de indicadores".
- Bovens, Mark. 2010. "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism". *West European Politics* 33(5): 946–67.
- Cejudo, Guillermo et al. 2017. *Métrica de Gobierno Abierto 2017*. Reporte de resultados.
- . 2019. *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Cejudo, Guillermo M., Roberto Gerhard, y Dionisio Zabaleta. 2009. *Guía de Indicadores de Buen Gobierno En Las Entidades Federativas (Guide of Good Government Indicators in Mexican States)*. Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper. <https://papers.ssrn.com/abstract=2477990> (el 25 de marzo de 2020).
- CLAD. 2009. "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana". <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view> (el 30 de marzo de 2020).
- . 2013. "Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública". <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view> (el 30 de marzo de 2020).
- CPLT. 2020. "Consejo para la Transparencia". *Consejo para la Transparencia*. <https://www.consejo-transparencia.cl/> (el 31 de marzo de 2020).
- Dassen, Nicolas et al. "Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe". <https://publications.iadb.org/es/gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-tendencias-y-desafios-para-america-latina-y-el-caribe> (el 27 de marzo de 2020).
- Di Virgilio, María Mercedes. 2012. "Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales". CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/monitoreo-y-evaluacion-de-politicas-programas-y-proyectos-social-1/> (el 5 de octubre de 2018).
- INAI. 2019. "Métrica de Gobierno Abierto". [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page\\_id=5765](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765) (el 31 de marzo de 2020).
- Méndez Hernández, María Jose. 2018. "Sistema de Medición de Acceso la Información Pública". Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. 2020. "Observatorio de Transparencia y Anticorrupción". <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/index.aspx> (el 1 de abril de 2020).
- Ruijter, Erna & Albert Meijer. 2016. "National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands". *International Journal of Public Administration* 39(11): 895–908.

## Anexo

| Libro de código de las dimensiones e indicadores |   |
|--|---|
| CÓDIGO   | DIMENSIÓN   |
| Dim.1.   | Agencias de Acceso a la Información - Nivel de Formalización                                |
| Dim.2.   | Mesa de Coordinación Interinstitucional - Nivel de Formalización                            |
| Dim.3.   | Sujetos Obligados - Nivel de Formalización  |
| Dim.4.   | Regulación Normativa TA   |
| Dim.5.   | Regulación Normativa DAI  |
| Dim.6.   | Agencias de Acceso a la Información - Proceso de capacitación                               |
| Dim.7.   | Agencias de Acceso a la Información - Proceso de difusión                                   |
| Dim.8.   | Agencias de Acceso a la Información - Proceso del Reclamo Administrativo                    |
| Dim.9.   | Agencias de Acceso a la Información - Proceso de Verificación en DAI                        |
| Dim.10.  | Agencias de Acceso a la Información - Proceso de Verificación TA                            |
| Dim.11.  | Agencias de Acceso a la Información - Implementación de Plataformas tecnológicas integradas |
| Dim.12.  | Agencias de Acceso a la Información - Reportes Estadísticas y Rendición de Cuentas          |
| Dim.13.  | Sujetos Obligados - Funciones del Responsable de Acceso                                     |
| Dim.14.  | Agencias de Acceso a la Información - Gestión de Consultas                                  |
| Dim.16.  | Sujetos Obligados - Resultados del Proceso de Pedidos de Información                        |
| Dim.17.  | Agencias de Acceso a la Información - Resultados del Proceso de Reclamos Administrativos    |
| Dim.18.  | Agencias de Acceso a la Información - Actualización de la Normativa Vigente                 |
| Dim.22.  | Ciudadanos - Conocimiento del Derecho de Acceso a la Información                            |
| Dim.24.  | Ciudadanos - Percepción de Utilidad de la Ley   |
| Dim.25.  | Ciudadanos - Percepción de Mejora de Imagen Institucional                                   |

| Libro de código de las dimensiones e indicadores |                  |  |
|--|------------------|--|
| CÓDIGO DIMENSIÓN                                 | CÓDIGO INDICADOR | INDICADOR IMPLEMENTACIÓN   |
| Dim.1  | Ind.1.2          | La agencia presenta el nombramiento de su director mediante proceso de selección público.                                      |
| Dim.1  | Ind.1.3          | La agencia cuenta con presupuesto asignado para su funcionamiento.   |
| Dim.1  | Ind.1.4          | La agencia presenta una estructura orgánica formalizada.   |
| Dim.1  | Ind.1.5          | La agencia presenta un plan de trabajo anual, aprobado y difundido a sus ciudadanos.   |
| Dim.2  | Ind.2.1          | Formalización de convenios con agencias  |
| Dim.2  | Ind.2.2          | Formalización de procesos de trabajo mediante Manual de Procedimientos   |
| Dim.2  | Ind.2.4          | La Mesa de Coordinación se encuentra creada por NORMA.   |
| Dim.3  | Ind.3.1          | % de sujetos obligados que cuentan con la designación formal del responsable del derecho de acceso.                            |
| Dim.4  | Ind.4.1          | Se encuentra elaborado, aprobado y difundido un protocolo para la implementación de los procesos TA por los sujetos obligados. |
| Dim.4  | Ind.4.4          | El protocolo incorpora plazos de actualización de los ítems de transparencia activa.   |
| Dim.5  | Ind.5.1          | Se encuentra elaborado y difundido un protocolo para la implementación de los procesos DAI por los sujetos obligados.          |
| Dim.5  | Ind.5.2          | Incorpora los canales o plataformas por donde se deben realizar los pedidos de información.                                    |
| Dim.5  | Ind.5.3          | Incorpora la información sobre el proceso de tramitación del pedido de información conforme al Capítulo III de la Ley 27.275.  |

| Libro de código de las dimensiones e indicadores |                  |  |
|--|------------------|--|
| CÓDIGO DIMENSIÓN                                 | CÓDIGO INDICADOR | INDICADOR IMPLEMENTACIÓN   |
| Dim.6  | Ind.6.1          | Las agencias cuentan con un plan de capacitación anual difundido.  |
| Dim.6  | Ind.6.2          | El plan de capacitación incluye acciones con los sujetos obligados.  |
| Dim.7  | Ind.7.1          | Las agencias cuentan con un plan de difusión anual aprobado.   |
| Dim.7  | Ind.7.2          | Las agencias incorporan acciones de difusión para los ciudadanos.  |
| Dim.8  | Ind.8.1          | Las agencias cuentan con un procedimiento/protocolo aprobado y/o actualizado que da cuenta del proceso de reclamo administrativo al interior de la agencia.  |
| Dim.9  | Ind.9.1          | Las agencias cuentan con procedimientos aprobados/actualizados para realizar la verificación en DAI  |
| Dim.9  | Ind.9.3          | % de sujetos obligados incluidos en las acciones de verificación.  |
| Dim.10   | Ind.10.1         | Las agencias cuentan con procedimientos para realizar la verificación en TA.   |
| Dim.10   | Ind.10.3         | % de sujetos obligados incluidos en las acciones de verificación.  |
| Dim.11   | Ind.11.1         | Las agencias cuentan con una plataforma tecnológica para la gestión de sus solicitudes de información y correspondiente respuesta.   |
| Dim.11   | Ind.11.4         | Las agencias cuentan con una plataforma tecnológica para la publicación TA y su correspondiente actualización.   |
| Dim.12   | Ind.12.2         | Las agencias publican periódicamente un índice y listado de la información pública frecuentemente requerida.   |
| Dim.12   | Ind.12.3         | Las agencias publican periódicamente sus reclamos administrativos con sus respectivos resultados.  |
| Dim.12   | Ind.12.5         | Las agencias realizan anualmente un reporte de rendición de cuentas que incluye los indicadores de desempeño de sus servicios principales (pedidos de información, reclamos administrativos, capacitaciones, difusión y verificación, entre otros), así como también reporta el cumplimiento de su plan de trabajo, recursos utilizados y nuevos desafíos. |
| Dim.13   | Ind.13.1         | Llevar un registro de los pedidos de acceso a la información pública   |
| Dim.13   | Ind.13.2         | Elaborar informes mensuales para ser remitidos a la Agencia de Acceso a la Información Pública sobre la cantidad de solicitudes recibidas, los plazos de respuesta y las solicitudes respondidas y rechazadas.   |
| Dim.14   | Ind.14.1         | Las agencias cuentan con al menos 1 canal para recepcionar y atender consultas.  |
| Dim.16   | Ind.16.1         | % de solicitudes respondidas.  |
| Dim.16   | Ind.16.2         | % de solicitudes respondidas en plazo.   |
| Dim.17   | Ind.17.1         | % de reclamos respondidos  |
| Dim.17   | Ind.17.2         | % de reclamos respondidos en plazo.  |
| Dim.18   | Ind.18.1         | Las agencias cuentan con una revisión anual de sus productos normativos  |
| Dim.22   | Ind.22.1         | ¿Conoce usted la ley de acceso a la información?   |
| Dim.22   | Ind.22.2         | ¿Sabe usted cuáles son las instituciones que velan por el cumplimiento de esta ley?  |
| Dim.22   | Ind.22.3         | Conocimiento del ejercicio del derecho DAI: ¿Sabe usted cómo solicitar información en los organismos en los organismos públicos?   |
| Dim.22   | Ind.22.4         | Conocimiento del ejercicio del derecho DAI ¿Sabe usted dónde reclamar?   |
| Dim.22   | Ind.22.5         | Conocimiento del ejercicio TA: ¿Sabe usted que los organismos tienen la obligación de publicar su información en sus páginas web?  |
| Dim.22   | Ind.22.6         | Conocimiento del ejercicio TA: ¿Ha usted ingresado a la sección de TA de los organismos públicos?  |
| Dim.24   | Ind.24.1         | Utilidad para el fomento de la participación ciudadana   |
| Dim.24   | Ind.24.2         | Utilidad para la mejora de la gestión pública  |
| Dim.24   | Ind.24.3         | Utilidad para la mejora del acceso a servicios   |
| Dim.25   | Ind.25.1         | Imagen positiva/negativa   |



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

## Acerca de la autora y los autores

Natalia Aquilino

— Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario). Candidata a magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (Universidad de Buenos Aires).

Emiliano Arena

— Coordinador del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

Licenciado en Ciencia Política (UBA), especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), y candidato a magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO).

Emanuel López Méndez

— Consultor del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC

Estudiante Administración Pública y Estudios Políticos (Universidad Nacional de General Sarmiento) y responsable de contenidos en el Observatorio del Conurbano (UNGS).

---

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Celeste Box y María Fernanda Araujo quienes colaboraron en ese proceso.

Los autores agradecen a Borja Diaz Rivillas, María José Méndez Hernández, Florencia Azubel y Lorena Salim por la lectura paciente y atenta de este documento.

---

**Para citar este documento:**

Aquilino, N., Arena, E. y López Méndez, E. (septiembre 2020). Medir el acceso a la información. Línea de base de la política nacional de acceso a la información. *Documento de Políticas Públicas* N°223. Buenos Aires: CIPPEC.









---

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Sus publicaciones son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

---

## ¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

## ¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## ¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

