



Propuestas de Mejoras para las Plataformas de
Transparencia Activa, Estándares y Buenas Prácticas.
Mesa de Coordinación Institucional y los Órganos Garantes
de Acceso a la Información Pública

Septiembre de 2019



1. INTRODUCCIÓN

El presente informe presenta los resultados del taller de trabajo de la Mesa de Coordinación Institucional de las Agencias de Acceso a Información Pública, realizado en el marco de la colaboración con EUROsocial los días 7 y 8 de agosto de 2019, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Específicamente, el objetivo general propuesto para dicho taller fue apoyar el proceso de evaluación e identificación de mejoras de las plataformas de transparencia activa que operan en el marco de la Ley 27.275, sobre la base de estándares y mejores prácticas comparadas.

En tanto, los objetivos específicos propuestos fueron:

- Compartir un balance general de funcionamiento de los Portales de Transparencia Activa realizado por las Agencias de Acceso a la Información Pública y la Sociedad Civil.
- Revisar y compartir buenas prácticas internacionales en el diseño, implementación y mejoras sobre portales de transparencia activa.
- Identificar las principales tendencias tecnológicas como oportunidad de mejora a los estándares de Transparencia Activa
- Identificar y proponer acciones de mejoras a los Portales de Transparencia Activa como recomendaciones para futuros desarrollos.

La principal expectativa de este trabajo es que las recomendaciones surgidas a través de este proceso se constituyan en una guía orientadora de buenas prácticas al momento de plantearse los objetivos de mejora continua de dichas plataformas, impulsadas desde las distintas Agencias de Acceso a la Información Pública y eventualmente, de modo coordinado desde la Mesa de Coordinación Institucional sobre Acceso a la Información.



2. ANTECEDENTES

El marco de referencia utilizado para realizar este trabajo queda establecido por el artículo 32 de la ley 27.275, que literalmente plantea las siguientes obligaciones legales:

ARTÍCULO 32. — Transparencia activa. Los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con excepción de los indicados en sus incisos i) y q), deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros. Asimismo, los sujetos obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos:

- a) Un índice de la información pública que estuviese en su poder con el objeto de orientar a las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, indicando, además, dónde y cómo deberá realizarse la solicitud;
- b) Su estructura orgánica y funciones;
- c) La nómina de autoridades y personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de contratación, incluyendo consultores, pasantes y personal contratado en el marco de proyectos financiados por organismos multilaterales, detallando sus respectivas funciones y posición en el escalafón;
- d) Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados;
- e) El presupuesto asignado a cada área, programa o función, las modificaciones durante cada ejercicio anual y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral hasta el último nivel de desagregación en que se procese;
- f) Las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios;
- g) El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras;
- h) Todo acto o resolución, de carácter general o particular, especialmente las normas que establecieran beneficios para el público en general o para un sector, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos producidos antes de la decisión y que hubiesen servido de sustento o antecedente;



- i) Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades;
- j) Los permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares;
- k) Los servicios que brinda el organismo directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente;
- l) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, acceder a la información o de alguna manera participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades del sujeto obligado;
- m) Información sobre la autoridad competente para recibir las solicitudes de información pública y los procedimientos dispuestos por esta ley para interponer los reclamos ante la denegatoria;
- n) Un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo, así como los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones;
- o) Mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación a acciones u omisiones del sujeto obligado;
- p) Una guía que contenga información sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder y las categorías de información que publica;
- q) Las acordadas, resoluciones y sentencias que estén obligados a publicar de acuerdo con lo establecido en la ley 26.856;
- r) La información que responda a los requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia;
- s) Las declaraciones juradas de aquellos sujetos obligados a presentarlas en sus ámbitos de acción;
- t) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El acceso a todas las secciones del Boletín Oficial será libre y gratuito a través de Internet.

Dicho articulado, junto con establecer contenidos específicos de información que deben publicar periódicamente los sujetos obligados y el nivel de detalle asociado, también es explícito en señalar requisitos en cuanto a la modalidad de publicación de la información, como lo son, por ejemplo, la **facilidad de uso y la accesibilidad**. Por tanto, aspectos de navegación en los sitios de transparencia activa y el acceso multiplataforma, por ejemplo, son materias esenciales que deben ser cubiertas en el diseño e implementación de estos portales.



Por otra parte, el artículo 32 de la ley 27.275 también fija aspectos de formatos. En efecto, se establece el mandato expreso en cuanto a publicar en formatos abiertos bajo los **principios de datos abiertos** (por ejemplo, que los datos sean completos y actualizados). Este último aspecto, sin lugar a duda, es un elemento distintivo de la legislación argentina en materia de transparencia y acceso a la información pública¹, que establece un estándar actualizado en publicar información bajo formatos abiertos lo que la distingue de otras legislaciones de transparencia en la región.

3. PRINCIPALES RESULTADOS DEL TALLER

En concordancia con el desarrollo del taller, cuya estructura puede ser consultada en Anexo N° 1: Programa de Talle 2 Portal de Transparencia Activa, de los reportes de las distintas Agencias de Acceso a Información Pública, la sociedad civil y las experiencias internacionales compartidas, es posible resaltar los siguientes aspectos, según los distintos casos expuestos:

a. Respecto a las intervenciones de las Agencias de acceso a la Información

Poder Ejecutivo

- Se observa coincidencia en cuanto al desafío de la calidad de la información que se publica en Transparencia Activa y al mecanismo de medición de cumplimiento que recoja la perspectiva ciudadana (ponderador ciudadano)².
- La Transparencia Activa como herramienta para bajar el nivel de demanda en las peticiones de información, descongestionando las tramitaciones internas (el desafío de encontrar la regla de Pareto³).
- El desafío con otros sujetos obligados, como las empresas públicas, en cuanto a la adopción de un mismo estándar (imagen corporativa y posición competitiva).
- Concentración de las visitas en la sección de recursos humanos.

¹ La legislación de transparencia y acceso a la información pública de Argentina es una de las más recientes a nivel regional, entrando en vigor el año 2016. Se promulga posterior a la irrupción del movimiento y políticas de Gobierno Abierto en la región, desde dónde se promueve con fuerza la liberación de datos abiertos, como un recurso habilitante para la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración.

² Este mecanismo de ponderador ciudadano se utiliza en Chile, si bien no está considerado en la legislación chilena de transparencia.

³ La Regla de Pareto, también conocida como la regla del 80-20, describe el fenómeno estadístico por el que en cualquier población que contribuye a un efecto común, es una proporción pequeña la que contribuye a la mayor parte del efecto (Wikipedia). En este caso, la expectativa es atender el 80% de las solicitudes de información con el 20% de la información focalizada de la Transparencia Activa.



Ministerio Público de la Defensa

- Decisiones centrales en el diseño de la plataforma: Modelo centralizado y enfoque ciudadano.
- Los desafíos están en avanzar en datos abiertos, principalmente contar con profesionales capacitados en estos nuevos estándares.
- Los próximos desafíos también tienen que ver con mostrar contenidos en atractivas visualizaciones con enfoque ciudadano e incorporar lenguaje inclusivo.
- La agencia solicita actualización cada tres meses de los contenidos.

Consejo de la Magistratura

- La experiencia comentada tiene un fuerte componente de innovación al integrar vía plataforma CKan⁴ las obligaciones de transparencia activa junto con el mandato de datos abiertos. Se reconoce como una exitosa estrategia de trabajo.
- Se destaca que en el proceso de implementación se trabajó conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil
- Existen diversos desafíos para mejorar determinadas secciones del Portal, por ejemplo, información sobre adjudicaciones, la guía judicial, mejorar el tema de las auditorías, mejorar la publicación de concursos.
- Dada su reciente publicación el Portal aún no es conocido, por tanto, se espera trabajar también en dar a conocer esta plataforma a través de un plan de difusión.

Ministerio Público Fiscal

- El portal se encuentra publicado desde septiembre de 2017
- Los desafíos están en avanzar en gestión documental, por ejemplo, para facilitar la publicación de los pliegos de compras.
- Otro ámbito de trabajo dice relación con publicar datos de la gestión del MPF, sus causas, actividad anual, en modo de estadísticas y formatos de datos abiertos.
- Se reconoce que se avanza más allá de lo que indica la norma, reconociendo la especificidad de cada sector (transparencia proactiva)

⁴ <https://es.wikipedia.org/wiki/CKAN>



Senado

- Se reconoce el desafío de estandarización de los contenidos entre senadores y comisiones, depende mucho de cada uno, es un modelo inmaduro.
- El problema es cultural y no tienen a quien rendir cuentas (no hay agencia)
- Existe una coordinación administrativa de las comisiones que podría cumplir un rol de fijar estándares
- Los desafíos están en avanzar en gestión documental.

b. Espacio de la Sociedad Civil

En este espacio, los representantes de la sociedad civil, en términos generales, destacaron las siguientes expectativas como sector:

- Se reconoce que mucha información está disponible. Por tanto, la recomendación es que esté **comprensible** y en **formatos reutilizables**. A modo de ejemplo, se valora disponer de información georeferenciada y con visualizaciones de mapas, de forma muy comprensible e intuitiva.
- Se reconoce una disparidad en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por sector, donde el Poder Ejecutivo es quien presenta mejor desempeño.
- Se estima necesario avanzar en **transparencia proactiva**, esto es, publicar información relevante según cada organismo con foco ciudadano.
- No descuidar los **atributos básicos de la información**, esto es, la información tiene que estar actualizada y ser oportuna, lo que no siempre ocurre.
- El desafío en general de los distintos sectores es avanzar en visualizaciones de fácil comprensión.

c. Poder Judicial del Perú

Según se puede apreciar en Anexo N° 2: Poder Judicial del Perú, se puede apreciar el amplio abanico de iniciativas desarrolladas en Perú para avanzar en mayores niveles de transparencia, probidad e integridad pública, donde el Poder Judicial ha sido un actor relevante. Junto con las implementaciones que derivan de la ley de transparencia peruana, que data del 13 de julio de 2002 [Ley n° 27806], resaltan las implementaciones en materia de probidad, gestión de riesgos, prevención de conflicto de intereses y actividades de lobby [gestión de intereses], en proceso de



implementación por disposición del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial de Perú, como órgano de gobierno de dicho poder de Estado.

d. Congreso de Chile

Según se puede apreciar en Anexo N° 3: Congreso de Chile, los aspectos a destacar de la presentación son los que siguen:

- La transparencia activa no siempre es de interés para el público. Hay que cumplir con la ley, pero entregar la información de forma amable y agruparla por grupos de interés para facilitar que se encuentre y se utilice (transparencia focalizada).
- Publicar mucha información no es transparencia. La información debe tener formatos y lenguaje amables y de calidad.
- Analizar en talleres con los grupos de interés (ciudadanos, parlamentarios, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, juventud, adulto mayor, etcétera) que información debiera publicarse de forma proactiva, así como actualización, lenguaje, monitoreo.
- Tener un sitio de datos abiertos para los usuarios que los saben utilizar, pero acompañarlo de visualizaciones.
- Tener una oficina/división encargada de la transparencia, pero a su vez, un responsable/punto focal por cada área que debe entregar información de transparencia activa y proactiva. Trabajar la cultura de gestión documental facilitando el trabajo de los funcionarios.
- Promover la transparencia activa y proactiva enseñando como puede servirles a los grupos de interés en la vida diaria.
- Proteger datos personales.

e. Portales de Transparencia en Chile. Portal de Transparencia del Estado, Plataforma de Lobby y Plataforma de Probidad

Según se puede apreciar en Anexo N° 4: Portales de Transparencia en Chile, los aspectos a destacar son los que siguen:

- El codiseño con el conjunto de actores involucrados como metodología de trabajo para concebir la plataforma tecnológica.
- El Portal de Transparencia del Estado como herramienta que facilita el cumplimiento de la ley de transparencia a los sujetos obligados. Constituye



una herramienta de apoyo a la gestión interna para el cumplimiento de las obligaciones legales.

- La estandarización de cara al ciudadano facilita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Ponderar el interés ciudadano en los mecanismos de medición de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. A mayor interés ciudadano, normalmente donde están involucrado recursos públicos, mayor ponderación.
- Los riesgos de irrelevancia que corren los portales de transparencia activa, pues rápidamente pierden su atractivo, son desconocidos por la ciudadanía y tienen un enfoque muy técnico - jurídico.
- El empleo de las nuevas tecnologías como estrategia para agregar valor a la información pública. En particular el empleo de Inteligencia Artificial.
- Las estrategias de datos abiertos y visualizaciones para poner en valor la información pública, en alianza con la Sociedad Civil.
- La transparencia proactiva como estrategia para poner en valor la información pública, con foco ciudadano.
- El uso innovador de tecnologías para avanzar en mayores estándares de transparencia. Caso de web semántica en Infolobby e Infoprobidad.



4. RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA

A continuación, se señalan las propuestas de mejoras en las plataformas de transparencia activa que operan en el marco de la Ley 27.275, sobre la base de estándares y mejores prácticas comparadas. Estas propuestas surgen del trabajo colaborativo que se dio en la instancia del taller y representan un esfuerzo por sistematizar ámbitos de intervención de **mejora continua** en los portales de transparencia a partir de los aportes de las distintas Agencias de Acceso a Información Pública, la visión de la Sociedad Civil respecto a los desafíos que tienen las distintas reparticiones del Estado en materia de transparencia y la experiencia internacional compartida.

Como fuera señalado durante las jornadas de trabajo, se entiende que la condición base para avanzar en las propuestas de mejora, es indispensable cumplir con las exigencias legales que constituyen los mínimos exigibles para los sujetos obligados de la Ley 27.275 y que fueran expuestos íntegramente según lo establece el artículo 32 de dicha ley.

De acuerdo con lo anterior, las propuestas de mejoras en las plataformas de transparencia activa son las siguientes:

Ámbito de Transparencia Activa

a. Implementar transparencia proactiva, como una medida para poner en valor la información pública.

Las obligaciones de transparencia activa representan un mandato legal que el legislador estimó relevante publicar de forma permanente y actualizada, sin que medie petición alguna. Sin embargo, esta obligación es de carácter general y transversal para todos los sujetos obligados. Por tanto, en general esta información carece de especificidad sectorial. En consecuencia, se sugiere avanzar en la implementación de **transparencia proactiva**, como medida para poner en valor la información pública, cuyos contenidos y formas de proporcionar son definidos colaborativamente con los usuarios demandantes de esa información. Para estos efectos, se sugiere adoptar una metodología de trabajo que contemple recurrir a fuentes, tales como grupos focales, estudios, encuestas y las mismas peticiones de información que hacen los usuarios, para identificar donde están las demandas específicas de contenidos. Como fase de este trabajo, se sugiere contemplar el análisis de factibilidad técnica y normativa (en este último caso, por ejemplo,



asegurar la protección de datos personales). El co diseño con los ciudadanos resulta clave al momento de determinar los atributos de la información a publicar bajo este enfoque de transparencia proactiva.

b. Identificar y adoptar buenas prácticas en Transparencia Activa

Se sugiere adoptar como mecanismo regular de revisión y desarrollo en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, levantar **buenas prácticas** y adoptarlas como un esfuerzo permanente de agregación de valor público. Como primera medida, no considerada en la legislación de transparencia, **se sugiere publicar las peticiones más frecuentes** que realizan los ciudadanos y las respuestas correspondientes. Previo a su publicación, se debe hacer un chequeo de no afectar derechos de terceros, por ejemplo, en cuanto a su protección de datos personales. Por esta vía, además, se estima descomprimir las tramitaciones de peticiones que estarán disponibles en una sección especial de transparencia activa.

Ámbito Valor de la Información

c. Disponer de canal de Solicitudes de Información y su protocolo de tratamiento.

Junto con tener en una sección destacada la opción de ejercer el derecho de acceso a información pública a través de un formulario electrónico, se sugiere indicar el **protocolo de tratamiento de las solicitudes** que indique con claridad los plazos establecidos por la norma y las opciones que existen de cara al solicitante, que incluya, además, el acuse de recibo de la solicitud y la posibilidad de ejercer la instancia de reclamo frente a una denegación por parte de la institución.

d. Indicar la fecha de última actualización.

Para las distintas secciones y subsecciones que se incluyen en Transparencia Activa, se sugiere indicar a simple vista la **fecha de última actualización**. De esta forma, el ciudadano podrá evaluar de forma rápida el nivel de actualización de los contenidos que está consultando.

e. Emplear lenguaje ciudadano.

Se sugiere hacer una adaptación de los contenidos **empleando un lenguaje ciudadano**, de fácil comprensión, prescindiendo de un lenguaje excesivamente técnico. En una primera etapa, se recomienda pasar todos los nombres de las



etiquetas de Transparencia Activa por esta revisión y realizar los ajustes pertinentes. Luego, se puede ir avanzado en los contenidos mismos de la Transparencia Activa, eliminando siglas, abreviaturas y en otros casos exponiendo resúmenes de información en lenguaje ciudadano.

f. Emplear datos abiertos.

Se sugiere que el Portal de Transparencia Activa incorpore de modo creciente datos abiertos en sus distintas secciones. Para estos efectos, se recomienda avanzar en aquellas secciones cuyos datos están estructurados de modo de facilitar su reutilización.

Emplear como **estándar mínimo el formato csv** (comma-separated values) para publicar. Asimismo, incluir un catálogo de descripción para cada set de datos que se publica, donde se describa el contenido de la base de datos, el nombre de la unidad responsable de su publicación, la frecuencia de actualización, el número de veces que se ha visitado, la información técnica para conectarla con aplicaciones informáticas y un espacio para comentarios de los usuarios.

Otra línea de trabajo es facilitar la utilización de los contenidos en formatos de datos abiertos. Para esto, se sugiere incluir **visualizaciones** de los datos con foco ciudadano.

Finalmente, se sugiere incentivar la conformación de una **comunidad usuaria** de los datos abiertos, principalmente con infomediarios, para el desarrollo de aplicativos que agreguen valor público a los datos.

Ámbito de Mejora Continua

g. Habilitar Canal de Retroalimentación.

Se sugiere **habilitar un canal de retroalimentación** con el usuario de la sección de transparencia activa, de modo de recoger sugerencias, reclamos y en general las impresiones del usuario, como fuente relevante para plantear propuestas de mejora a transparencia activa. En todo caso, las condiciones de operación de este canal deben ser claramente informadas al usuario a objeto de nivelar expectativas.



Ámbito de Búsqueda de Información

h. Habilitar motor de búsqueda.

Se sugiere **habilitar un motor de búsqueda** con capacidad de procesamiento de lenguaje natural, de modo de facilitar la accesibilidad a los contenidos en el Portal de Transparencia Activa. Para ello, resulta relevante evaluar de forma permanente los métodos de búsqueda de la ciudadanía y con ello ajustar el motor según *lógica ciudadana*. En la medida de las posibilidades institucionales, avanzar hacia métodos de búsqueda basados en Inteligencia Artificial.

Ámbito de Navegación

i. Adopción de buenas prácticas de navegación.

En este ámbito se sugieren un conjunto de recomendaciones que dan cuenta de las tendencias tecnológicas, entre las que destacan:

- Asegurar que el sitio sea *responsive*⁵ y presente desempeños adecuados para los distintos dispositivos (multiplataforma)
- Minimizar el uso de clicks para llegar a los contenidos (emplear la regla de máximo 3 clicks)
- Usar el concepto de *migas de pan*⁶ para orientar la navegación del usuario.
- Tener vínculos con las redes sociales para compartir los contenidos.

⁵ Implica diseñar el sitio de modo que adapte la apariencia de las páginas web al dispositivo que se esté utilizando para visitarlas (tabletas, teléfonos inteligentes, PC, etcétera)

⁶ El rastro de migas de pan es un elemento de navegación situado generalmente en la parte superior del contenido de una página que ayuda al usuario a ubicarla en la arquitectura de la información de un sitio web. En términos generales consiste en una línea de texto en la que se indica el recorrido seguido y la forma de regresar. Permite que el usuario conozca la ruta de su ubicación en directorios y subdirectorios, y navegue a través de ella.