

Estrategia de evaluación del Índice de Transparencia Activa

Primer informe

Balance sobre su implementación
en el período 2021 ▪ 2022
y acciones de fortalecimiento

Abril 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; Ariana Bardauil; Catalina Byrne.

Diseño y arte de tapa:

Fernanda Moench Pla.

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. Primer informe: Balance sobre su implementación en el período 2021-2022 y acciones de fortalecimiento.

Índice

Resumen Ejecutivo	3
01	
Introducción	8
02	
Marco normativo de Transparencia Activa en el Sector Público Nacional	10
03	
Metodología del Índice de Transparencia Activa	16
04	
Características de los sujetos obligados	20
05	
Resultados de su aplicación	22
<i>Resultados generales</i>	22
<i>Evolución por tipo de organismo</i>	24
<i>Evolución por tipo de apartado</i>	26
06	
Acciones de fortalecimiento realizadas	28
07	
Elementos que surgen para profundizar e indagar	36
08	
Estrategia de indagación	38
Anexo I	40



Resumen ejecutivo

El presente informe forma parte de una estrategia de evaluación agrupada y agregativa impulsada por la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) en torno a la implementación del Índice de Transparencia Activa durante el período 2021-2022. La estrategia de evaluación combina diferentes etapas, las que en conjunto conforman un proceso de recolección, análisis e interpretación de la información existente. El diseño de la evaluación tiene una lógica acumulativa 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.

El objetivo de este informe fue el de evaluar la experiencia resultante de la implementación del Índice, realizar una revisión de 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 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 reducir la cantidad de indicadores o variables a relevar y se estableció una escala de ponderación que determina el nivel de cumplimiento (0-1). 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: 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, que se evitara 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 estrategia 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.E

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**.

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 24 mediciones, 12 de cada tipo de muestra a lo largo del período 2021-2022. A partir del monitoreo realizado durante 2021-2022, se observó una mejora del índice promedio del 16,1% en la muestra A que pasó de 0.63 en 2021 a 0.73 en 2022. Los organismos pertenecientes a la muestra B durante 2022 obtuvieron un puntaje promedio del 0.32 con una mediana de 0.24. A diferencia de la muestra A, en los sujetos obligados de la muestra B, no hubo una mejora sostenida y general en la transparencia activa de los sujetos obligados sino que en la mayoría de los casos se observó un resultado igual o aproximado al año anterior.

Respecto al tipo de organismo en la muestra A se observa una mejora generalizada tanto en organismos centralizados, descentralizados y empresas; y una disminución del cumplimiento de las universidades. Por otro lado, en la muestra B se aprecia una mejora en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de las universidades y, una continuidad en el puntaje promedio en el resto de los tipos de organismo.

En relación con los apartados de transparencia activa mientras que en los sujetos obligados monitoreados en la muestra A se evidencia un mayor nivel de cumplimiento en las dimensiones Compras y Contrataciones, Escalas Salariales, Pedidos Información y Presupuesto, las dificultades son compartidas con aquellos evaluados en la muestra B y se centran en los apartados Declaraciones Juradas y Auditorías.

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. Entre las acciones de fortalecimiento realizadas, en abril de 2022 se verificó el listado de sujetos obligados alcanzados por la Metodología, los cuales no coinciden con lo establecido en la Metodología del Índice¹.

Respecto a la metodología del relevamiento, se observó que el formulario fue elaborado con una perspectiva centrada en la normativa y realidad de la administración central, lo que lo vuelve un instrumento sesgado que en ciertos casos se adapta mejor a la lógica de los organismos descentralizados, pero su implementación no es directamente aplicable para la evaluación de universidades y empresas. Asimismo, los criterios para considerar completo un indicador distan de estar consolidados en la Metodología, por lo que en ciertas ocasiones se han aplicado acuerdos para la asignación del puntaje.

A partir del mes de abril de 2022, se realizaron **acciones de fortalecimiento** en la implementación del índice. La metodología no incluía aspectos propios de una política de gestión documental en lo que refería al resguardo de los formularios aplicados, su procesamiento y resultados. En este sentido, se realizó una migración de los documentos, formularios, scripts y de la herramienta de visualización al servidor institucional de la Agencia. Al mismo tiempo, se instrumentó una política de registro documental del relevamiento realizado de manera de poder dar cuenta de los puntajes asignados a cada ítem. En este mismo sentido, se procedió a optimizar y documentar el código de los scripts de procesamiento en el sistema R.

En la Metodología se hace referencia a que el presupuesto anual de cada organismo es el criterio ponderador en el sorteo aleatorio correspondiente a la muestra B. Respecto a este punto no se encontraron registros de cómo se acordó este criterio, ni de la fuente de información utilizada para obtener los créditos presupuestarios asignados a cada sujeto obligado. Por lo tanto, se elaboró un listado propio a partir de abril de 2022 a partir de la información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto.

La cantidad de organismos de la muestra B a sortear por grupo se mantuvo de acuerdo al detalle estipulado en el documento metodológico del Índice. En la Metodología no se hace mención a cómo ajustar esta distribución en caso de variación del subtotal de algún grupo determinado. Tal como se establece ocurre que en algunos grupos no se llega a sortear aleatoriamente el total de los sujetos obligados no permitiendo cumplir con la cláusula de monitorear a todos al menos una vez por año (el 10,61% en 2022). Al mismo tiempo, en otros casos al agotarse el conjunto a sortear es necesario iniciar nuevamente por lo que algunos sujetos obligados son relevados más de una vez al año (el 14% en 2022).

¹ De esta acción de verificación surgieron diferencias en los totales de organismos por subgrupo: 86 descentralizados, 50 empresas y 57 universidades, lo que da un total 218 de organismos, considerablemente menor a los 239 que se consideraron en el diseño de la Metodología.



Conclusiones:

Las estrategias de monitoreo resultan fundamentales para potenciar las políticas de transparencia activa en los portales web de los sujetos obligados alcanzados por la Ley 27.275, de manera que la información del Estado sea accesible, clara y entendible. En esta línea, de la aplicación del Índice de Transparencia Activa resulta necesario evaluar su diseño a partir del intercambio con referentes de acceso a la información y expertos en cada materia y hacer reajustes que permitan dar cuenta de la diversidad de sujetos obligados y revisar los indicadores y valores asociados a cada variable. Esta revisión debe estar asociada a las pautas y criterios que se establecen en el instructivo de carga de la pestaña de transparencia activa.



Hallazgos y recomendaciones

Uno de los productos del compromiso del Cuarto Plan de Gobierno Abierto consiste en desarrollar un tablero interactivo de cumplimiento de transparencia activa, que contara con mecanismos para que el usuario pueda informar hallazgos y errores de relevamiento para incentivar el cumplimiento de la norma y disponibilizar la información a la ciudadanía. Actualmente los resultados del índice se publican a través de gráficos elaborados a través de Flourish insertados en la página de argentina.gob.ar en el siguiente sitio www.argentina.gob.ar

La periodicidad de aplicación del monitoreo planteada en la metodología, en la muestra B no garantiza que el conjunto de las entidades y organismos sean monitoreados a lo largo de un año. Más aun, el tiempo transcurrido entre la aplicación de un monitoreo y otro no asegura que las potenciales mejoras realizadas en la pestaña de transparencia por parte del organismo monitoreado tengan impacto en términos de la medición del nivel de cumplimiento. Asimismo, en el caso de aquellos incluidos en la muestra A las mediciones bimensuales pueden llegar a no relevar cambios en la información publicada, dado el breve lapso de tiempo que media entre una y otra.


Dado que el universo de sujetos obligados es cambiante, es necesario establecer mecanismos de revisión frecuente de los listados por grupo o categoría de sujeto obligado y como aligerar el impacto sobre cada muestreo.


En este sentido, es relevante tener en consideración, a la hora de evaluar la herramienta, las características diferenciales de cada grupo o tipo de sujeto obligado como así también donde se encuentra hosteada la pestaña de transparencia.





Próximos pasos:


A partir de este primer informe de la estrategia agrupada de evaluación, se presentan los próximos pasos a seguir por parte de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia:

- 
 - Generar una instancia participativa para la presentación de los resultados de la implementación del Índice a los sujetos obligados, y así promover el **intercambio de comentarios, percepciones y sugerencias**. Esta instancia se realizará en primer lugar a partir de una encuesta de percepción de los RAIPs y de encuentros específicos con ellos que se consolidarán en un informe sobre las brechas de implementación del ITA entre los diversos sujetos obligados.

- 
 - Paralelamente, a partir de los aportes de los distintos sectores **actualizar el instructivo de carga de la pestaña de transparencia activa** con pautas y criterios que contemplen la heterogeneidad de los sujetos obligados y las mejores prácticas detectadas por parte de los organismos y entidades monitoreadas para publicar la información.

- 
 - Propiciar un **espacio de puesta en común con las organizaciones de la sociedad civil** de los hallazgos de este informe y el correspondiente a las brechas de implementación del ITA, a los fines de repensar la metodología del índice y considerar alternativas.

- 
 - Incorporar a la estrategia de monitoreo las modificaciones que se realizaron en el instructivo de carga de la pestaña de transparencia activa y las conclusiones de este informe y del proceso consultivo, dando lugar a la **publicación de la versión revisada y actualizada de la Metodología** de monitoreo.

- 
 - Consolidar las acciones de asistencia técnica integral a los sujetos obligados en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas de transparencia, incluyendo **actividades de sensibilización y capacitación en la materia**. Estas acciones se instrumentarán a través de Programas de Fortalecimiento de las Políticas de Transparencia en Empresas Públicas y Universidades.





01

Introducción

El 10 de marzo de 2022, mediante el Decreto 110/2022, se designó a la actual Titular de la Agencia, Mg. Beatriz de Anchorena como titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública. A partir de entonces, con el objetivo de continuar con el monitoreo del nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa se inició un proceso de revisión y documentación de la estrategia de monitoreo vigente.

Desde la Agencia de Acceso a la Información Pública (en adelante, la Agencia), partiendo desde una perspectiva de derechos humanos, entendemos la **transparencia gubernamental** como una dimensión transversal al modelo de gestión pública que comprende al conjunto de estrategias y prácticas que se desarrollan durante todo el ciclo de las políticas públicas. De esta manera, la transparencia favorece la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la integridad pública y la confianza de la ciudadanía. En este sentido, en el marco de sociedades democráticas la transparencia y el acceso a la información pública son esenciales para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

En esta línea, el presente informe forma parte de una estrategia de evaluación agrupada y agregativa impulsada por la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) en torno a la implementación del Índice de Transparencia Activa durante el período 2021-2022. La estrategia de evaluación combina diferentes etapas, las que en conjunto conforman un proceso de recolección, análisis e interpretación de la información existente. El diseño de la evaluación tiene una lógica acumulativa 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.

Esta herramienta se desarrolló de forma colaborativa con organizaciones de la sociedad civil, como un compromiso asumido en el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).

El compromiso en cuestión se desglosaba en las siguientes actividades y entregables:

1. Diseño colaborativo de metodología y conjunto de indicadores y mecanismos de relevamiento (disponibilidad, completitud, formato y actualización, accesibilidad), para la elaboración de un índice de transparencia activa.
2. Presentación junto a sociedad civil de la metodología a sujetos obligados.
3. Relevamiento y aplicación de la metodología.
4. Implementación de un tablero interactivo de cumplimiento de transparencia activa.
5. Publicación de resultados y recomendaciones metodológicas por parte de las organizaciones de sociedad civil y sujetos obligados.

Este documento presenta, en primer lugar, el marco normativo vigente que encuadra las políticas de transparencia activa. Seguidamente, se describe la metodología del Índice de Transparencia Activa junto con la caracterización de los sujetos obligados alcanzados por ella. Luego, se resumen los resultados de la implementación del Índice durante el período 2021-2022. Asimismo, se detallan las debilidades detectadas en la aplicación del instrumento, así como las acciones de fortalecimiento realizadas. Por último, como insumo para el cumplimiento de la última actividad del compromiso del Cuarto Plan de Gobierno Abierto se introducen una serie de elementos a profundizar e indagar de forma conjunta con los sujetos obligados y organizaciones de la sociedad civil con interés en temáticas de transparencia.



02

Marco normativo de Transparencia Activa en el Sector Público Nacional

La Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. En su artículo 7° se enumeran los sujetos obligados a brindar información pública de acuerdo a las disposiciones de la citada ley:

- a. La administración pública nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;
- b. El Poder Legislativo y los órganos que funcionan en su ámbito;
- c. El Poder Judicial de la Nación;
- d. El Ministerio Público Fiscal de la Nación;
- e. El Ministerio Público de la Defensa;
- f. El Consejo de la Magistratura;
- g. Las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
- h. Las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal;



- i. Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual;
- j. Organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos, en lo que se refiera, únicamente, a la información producida total o parcialmente o relacionada con los fondos públicos recibidos;
- k. Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional;
- l. Personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público, y en lo que se refiera a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos;
- m. Fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional;
- n. Los entes cooperadores con los que la administración pública nacional hubiera celebrado o celebre convenios que tengan por objeto la cooperación técnica o financiera con organismos estatales;
- o. El Banco Central de la República Argentina;
- p. Los entes interjurisdiccionales en los que el Estado nacional tenga participación o representación;
- q. Los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta, debidamente autorizados por autoridad competente.

La ley incorpora en su artículo 32° el deber de transparencia activa estableciendo que los sujetos obligados "deben 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". Quedan exceptuados de esta obligación los indicados en los incisos i) y q) del artículo 7°. Cabe mencionar que el ámbito de competencia de esta Agencia se circunscribe al Poder Ejecutivo Nacional.

La norma establece además que los sujetos obligados alcanzados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos la siguiente información:

- 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.

La norma establece que estas obligaciones deben ser entendidas sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad (art. 33) y que a los fines del cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 son de aplicación las excepciones al derecho de acceso a la información pública previstas en el artículo 8° de la Ley y, especialmente, la referida a la información que contenga datos personales (art. 34).

Para asegurar el efectivo cumplimiento de este estándar mínimo de publicidad, la Agencia tiene la competencia de establecer pautas y criterios comunes de publicación de la información. Es así que a través de la Disposición 1/2019 se aprobó el instructivo de carga de la pestaña de Transparencia Activa, de implementación obligatoria para los organismos de la Administración Pública Nacional cuyos sitios institucionales estuvieran alojados en www.argentina.gob.ar². No obstante, estos parámetros y pautas fueron utilizados como referencia por organismos que están por fuera de www.argentina.gob.ar para la diagramación de sus propias pestañas de transparencia, lo que vuelve más desafiante su diseño con el propósito de volverlo adaptable a las múltiples realidades de los diversos sujetos obligados.

La pestaña de transparencia en www.argentina.gob.ar tiene como principal característica la unificación visual y de usabilidad, con el objetivo de mejorar la experiencia de usuario, centralizando la información y evitando su duplicación o que la ciudadanía se viera forzada a tener que rastrearla por distintas secciones de cada página institucional. Asimismo, se incitó a los organismos a respetar la estructura establecida y que cualquier información adicional que se quisiera incorporar, se sumara dentro de los módulos predeterminados. El menú preestablecido se configura de acuerdo al siguiente esquema:

- a. Pedidos información (incisos A, M, L y R)
- b. Autoridades y personal (incisos B y C)
- c. Escalas salariales (inciso D)
 - SINEP
 - Artículo 9 Ley Marco y personal transitorio
 - Cuerpo de Administradores Gubernamentales
 - Locación de Servicios

² El Decreto 87/2012 del 2 de febrero de 2017 crea la Plataforma digital del Sector Público Nacional, de aplicación para las entidades y jurisdicciones comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 de Administración financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones. A través de las Disposiciones 15/2018 y 22/2019 de la Subsecretaría de Gobierno Digital se exceptuó de lo dispuesto en el citado decreto a una serie de entidades y jurisdicciones.

- d. Declaraciones juradas (inciso S)
- e. Obsequios y viajes³
- f. Compras y contrataciones (inciso G)
- g. Presupuesto (inciso E)
- h. Subsidios y otras transferencias (inciso F)
- i. Actos administrativos (inciso H)
- j. Gestión de la información (inciso P)
- k. Permisos y concesiones (inciso J)
- l. Auditorías (inciso I)
- m. Trámites y servicios (incisos N y K)
- n. Participación ciudadana (incisos L y O)
- o. Acordadas y sentencias (inciso Q)

En simultaneidad con esta iniciativa se elaboró una estrategia de monitoreo a los efectos de asegurar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados. Este primer antecedente del índice otorgaba a cada inciso del artículo 32° el mismo valor y su universo de aplicación se limitaba a aquellos organismos pertenecientes a la administración central.

³ El Decreto 1179/2016 (reglamentario del artículo 18 de la Ley de Ética Pública 25.188) creó el Registro de Obsequios a Funcionarios Públicos y el Registro de Viajes Financiados por Terceros. Ambos funcionan en el ámbito de la Oficina Anticorrupción y pueden ser consultados a través de su página web. La Resolución 119/2019 de la Agencia de Acceso a la Información Pública estableció la ampliación de la información disponible en transparencia activa y la incorporación de este apartado a la pestaña.



03

Metodología del Índice de Transparencia Activa

En este escenario, desde 2020 la entonces Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública trabajó en conjunto con organizaciones de la sociedad civil (ACIJ, Poder Ciudadano y Directorio Legislativo) en la actualización del Índice de Transparencia Activa, el cual fue impulsado como un compromiso en el marco del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*). El compromiso en cuestión se desglosaba en las siguientes actividades y entregables:

1. Diseño colaborativo de metodología y conjunto de indicadores y mecanismos de relevamiento (disponibilidad, completitud, formato y actualización, accesibilidad), para la elaboración de un índice de transparencia activa.
2. Presentación junto a sociedad civil de la metodología a sujetos obligados.
3. Relevamiento y aplicación de la metodología.
4. Implementación de un tablero interactivo de cumplimiento de transparencia activa.
5. Publicación de resultados y recomendaciones metodológicas por parte de las organizaciones de sociedad civil y sujetos obligados.



Como punto de partida se acortó la cantidad de indicadores o variables a relevar, debido al amplio universo de sujetos obligados alcanzados y con la aspiración de consolidar el instrumento como una metodología escalable. Dado que de la ley no se desprende ningún tipo de criterio ponderador de lo establecido en los diferentes incisos del artículo 32°, estas dimensiones fueron seleccionadas de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil. Se consensuaron así las ocho variables a revelar:

1. Procedimiento para solicitudes de acceso a la información pública
2. Autoridades y personal
 - Designaciones de funcionarios/as
 - Planilla de personal
3. Escala salarial
4. Declaraciones juradas
5. Compras y contrataciones
6. Presupuesto
7. Auditorías
8. Transferencias

La metodología del índice establece para cada una de las variables una escala de ponderación que determina el nivel de cumplimiento (siendo el puntaje global máximo de 1). De manera complementaria se fijan criterios de consideración del nivel de cumplimiento que están plasmados tanto en la Metodología del Índice de Transparencia Activa como en el instructivo de carga de la pestaña de transparencia, mencionado anteriormente.

Más allá de delimitar cuando se considera cumplido cada uno de los puntos, se hace especial hincapié en la frecuencia de actualización de la información y al formato en que está presentada, siendo también aspectos ponderados a la hora de evaluar. Por ejemplo, se remarca que la fecha de actualización de la información en cada ítem debe estar visible y no superar los 90 días al momento del monitoreo, caso contrario el puntaje a asignar será más bajo. En cuanto al formato de la información, se promueve que esté disponible en formatos abiertos y reutilizables.

En resumen, los criterios ponderados en la confección del índice fueron los siguientes:

- Máxima accesibilidad
- Evitar el uso de barreras del tipo formularios para el acceso a la información
- Ser accesibles al público en general, privilegiando formatos de publicación de la información que permitan la inclusión de la mayor cantidad de actores.
- Máxima granularidad de la información
- Explicar si el ítem a publicar corresponde o no al sujeto obligado en cuestión.
- Indicar la fecha de actualización de la información

De acuerdo a la Metodología del Índice, el universo de sujetos obligados a medir alcanza a 26 agencias centralizadas, 92 agencias descentralizadas, 55 empresas públicas y 66 universidades. La aplicación de una estrategia muestral y de distribución de los sujetos obligados entre la muestra A y la muestra B del relevamiento tiene por objeto volver viable el monitoreo sin un alto costo de producción y así poder cubrir el amplio universo de sujetos obligados por la Ley 27.275.

■ ■ ■ ■ 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 (ANSES, AFIP, PAMI, CNRT), universidades (2) y empresas públicas (6). En este caso la selección de organismos a relevar se consensuó con las organizaciones de la sociedad civil y se aplicaron los siguientes criterios de selectividad:

- Monto del presupuesto anual asignado, por lo que a mayor presupuesto, más probabilidades de ser seleccionado.
- Estado de situación de la pestaña Transparencia en la web institucional, asignando mayor probabilidad de resultar seleccionado a los casos de cumplimiento más bajo de las obligaciones de transparencia.
- Cantidad de solicitudes tramitadas y de reclamos de acceso a la información pública recibidos por el mismo sujeto obligado.

- ■ ■ ■ 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, para asegurar que al menos una vez al año cada organismo sea monitoreado. En la medida en que un organismo sea elegido, queda descartado para las próximas mediciones, y volverá a incorporarse a la lista a sortear una vez que todos los sujetos obligados de determinado grupo o tipo de organismo hayan sido relevados.

De esta manera, se esperaba que el relevamiento permitiera ver la evolución del nivel de cumplimiento de los sujetos obligados del grupo A, mientras que en el grupo B se observaría solo el estado de cumplimiento de manera anual.



04

Características de los sujetos obligados

Para el abordaje del relevamiento los sujetos obligados alcanzados por las obligaciones de transparencia activa, y por ende pasibles de ser monitoreados, de acuerdo a la Metodología del Índice fueron agrupados bajo cuatro categorías:

- a. **Centralizados**
Comprende a los ministerios y secretarías con rango de ministerio que conforman la Administración Central y dependen del Poder Ejecutivo nacional.
- b. **Descentralizados**
Integrado por organismos descentralizados, desconcentrados e instituciones pertenecientes al sistema bancario oficial.
- c. **Empresas**
Alcanza a las empresas y sociedades donde el Estado cuenta con una participación mayoritaria.
- d. **Universidades**
Comprende a las universidades nacionales respecto de los fondos públicos que reciben, excluyendo a los fondos que puedan percibir por otros medios (convenios, postgrados, servicios, etc).

Resulta relevante dimensionar del conjunto de sujetos obligados quienes son aquellos que, independientemente de donde se encuentre alojado su sitio institucional, cuentan con una pestaña de transparencia activa que centralice la información que están obligados a publicar y de esta manera facilite la navegación a sus usuarios. Tal como evidencia el Diagrama 1, solo el 60% de los sujetos obligados relevados cuentan con una sección específica de transparencia.

Diagrama 1 • Sujetos Obligados relevados cuya página web institucional tiene una pestaña de transparencia



Cantidad de sujetos obligados



Cantidad de pestañas de transparencia

25

Organismos centralizados

25

86

Organismos descentralizados

66

50

Empresas

27

57

Universidades

13

218

Organismos totales

131 • 60%



de los sujetos obligados cuentan con una sección de transparencia

Fuente: *Elaboración propia*



05

Resultados de su aplicación

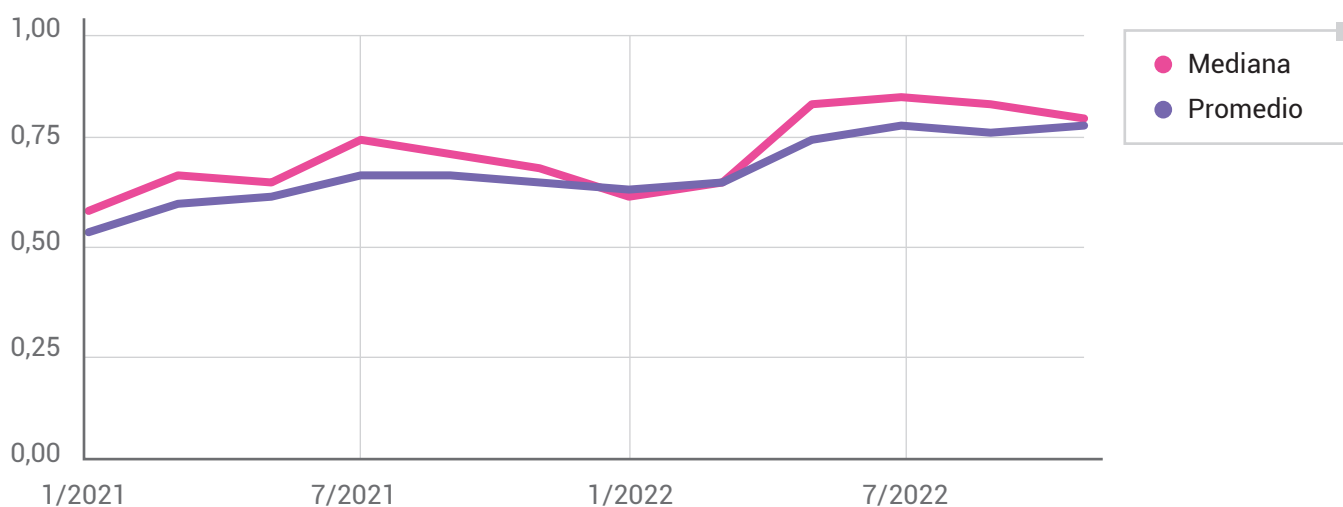
En total, se han realizado hasta la fecha 24 mediciones, 12 de cada tipo de muestra a lo largo del período 2021-2022.

Resultados generales

En este apartado se presenta un análisis de los resultados obtenidos durante el período de aplicación del Índice de Transparencia Activa.

A partir del monitoreo realizado durante 2021-2022, se observó una mejora del índice promedio del 16,1% en la muestra A que pasó de 0.63 en 2021 a 0.73 en 2022. Al mismo tiempo, 31 organismos mostraron una variación interanual positiva en su desempeño y 6 mostraron una variación negativa. A continuación en el Gráfico 1 se observa la evolución de los organismos correspondientes a la muestra A durante el período 2021-2022.

Gráfico 1 • Mediana y promedio del puntaje de la Muestra A (2021-2022)

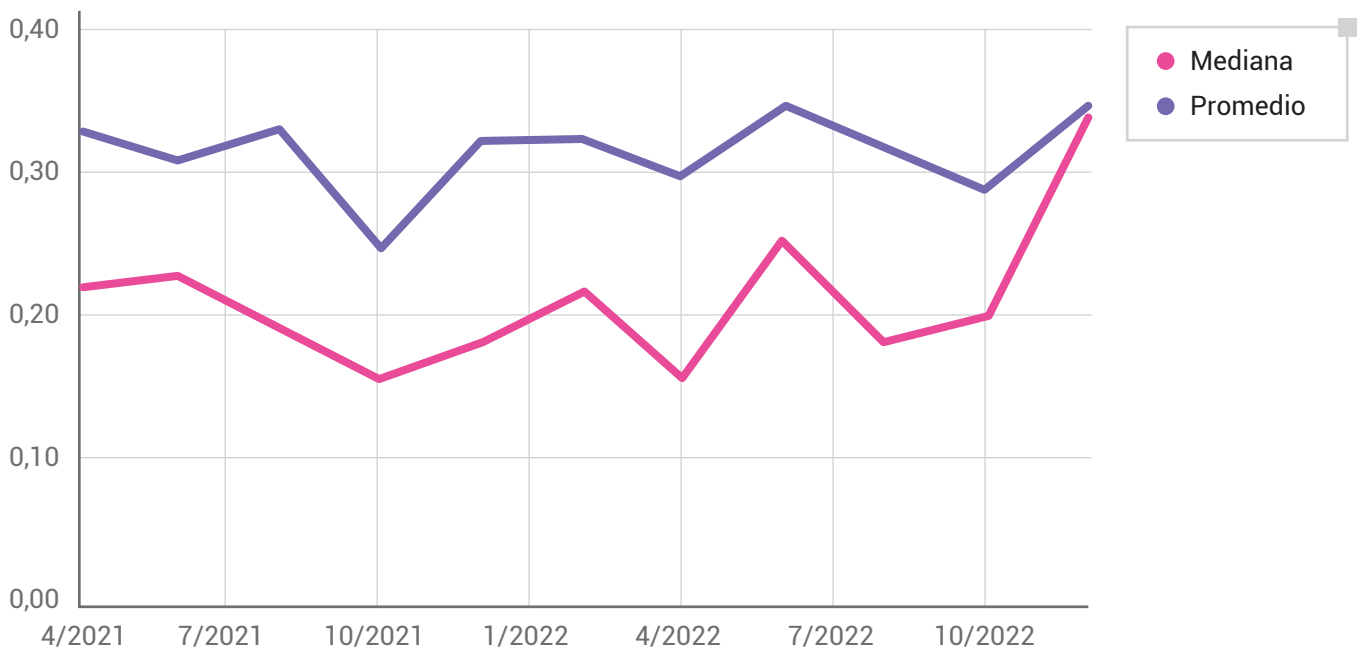


Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT)

La muestra B se realiza sobre un total de 181 organismos, entre los que se incluyen organismos descentralizados, universidades, empresas y sociedades del Estado. Estos obtuvieron durante 2022 un puntaje promedio del 0.32 con una mediana de 0.24. Es decir, que el 50% de los organismos relevados obtuvieron una puntuación menor o igual al 24%. A diferencia de la muestra A, no hubo una mejora sostenida y general en la transparencia activa de los sujetos obligados sino que en la mayoría de los casos se observó un resultado igual o aproximado al año anterior. Al mismo tiempo, se evidencia en promedio un puntaje total mucho menor en comparación con las mediciones de la muestra A.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución media de las mediciones realizadas. Resulta relevante recalcar que al ser una muestra aleatoria la que se realiza en cada bimestre las mediciones corresponden a diferentes sujetos obligados, lo que explicaría la variabilidad en el gráfico.

— **Gráfico 2 • Mediana y promedio del puntaje de los Muestra B (2021 - 2022)**

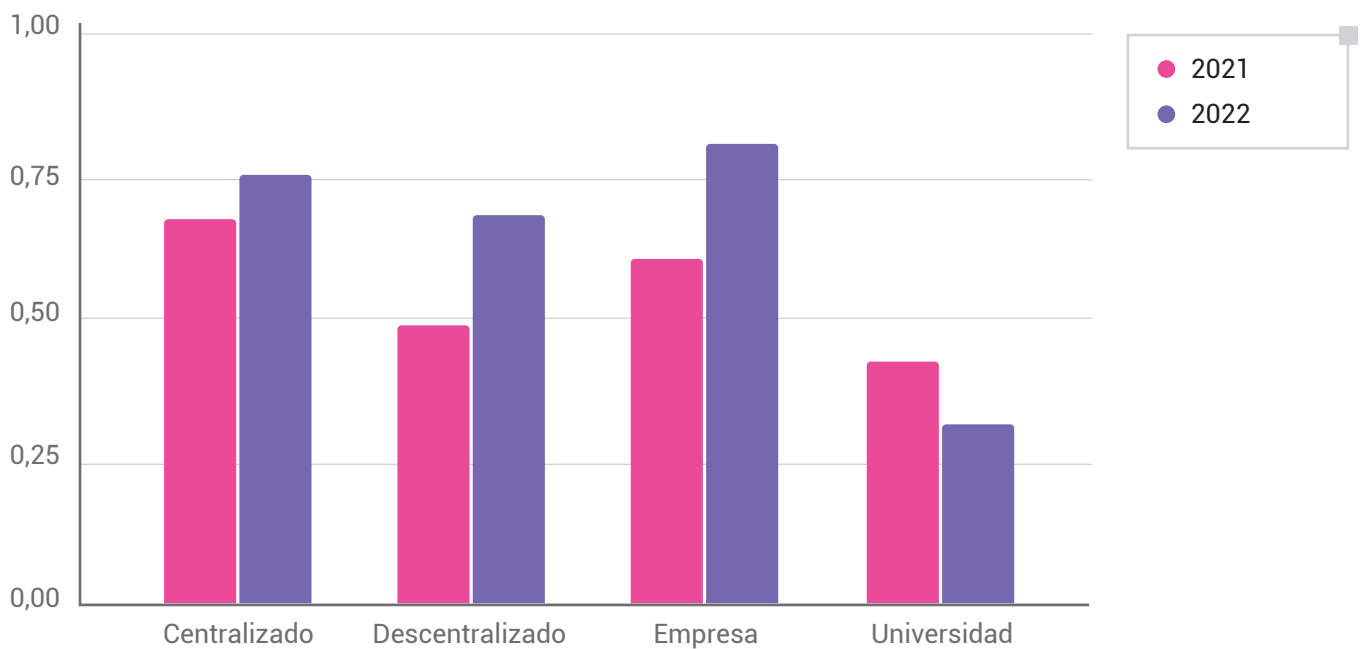


Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT)

Evolución por tipo de organismo

En relación con la medición del cumplimiento de transparencia activa según el tipo de organismo, en la muestra A se observa una mejora generalizada tanto en organismos centralizados, descentralizados y empresas. En el caso de las universidades se aprecia una disminución del puntaje general de un 11% en comparación con el año 2021. En promedio, las empresas y los organismos centralizados son los que tienen un mayor cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. En los Gráficos 3 y 4 se presenta el promedio anual del puntaje general del Índice por tipo de sujeto obligado.

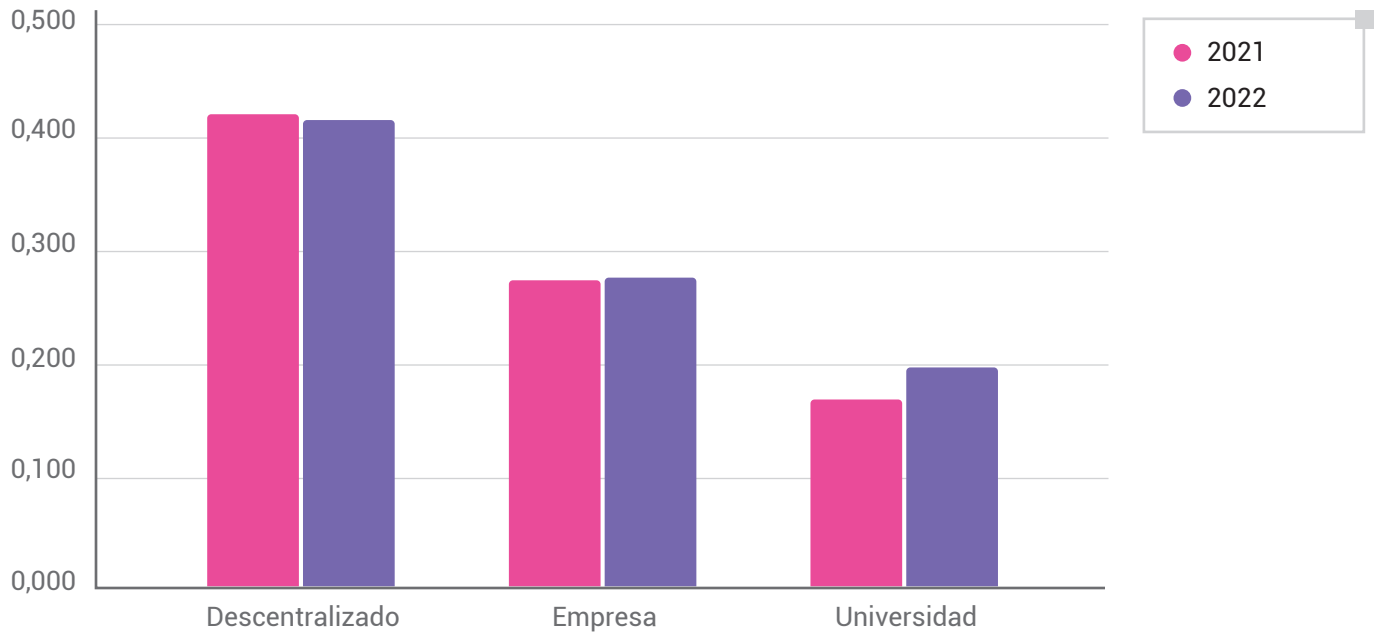
Gráfico 3 • Puntuación promedio por tipo de sujeto obligado y año de la Muestra A



Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT)

En esta misma línea, en la muestra B se aprecia una mejora en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de las universidades y, una continuidad en el puntaje promedio en el resto de los tipos de organismo.

Gráfico 4 • Puntuación promedio por tipo de sujeto obligado y año de la Muestra B

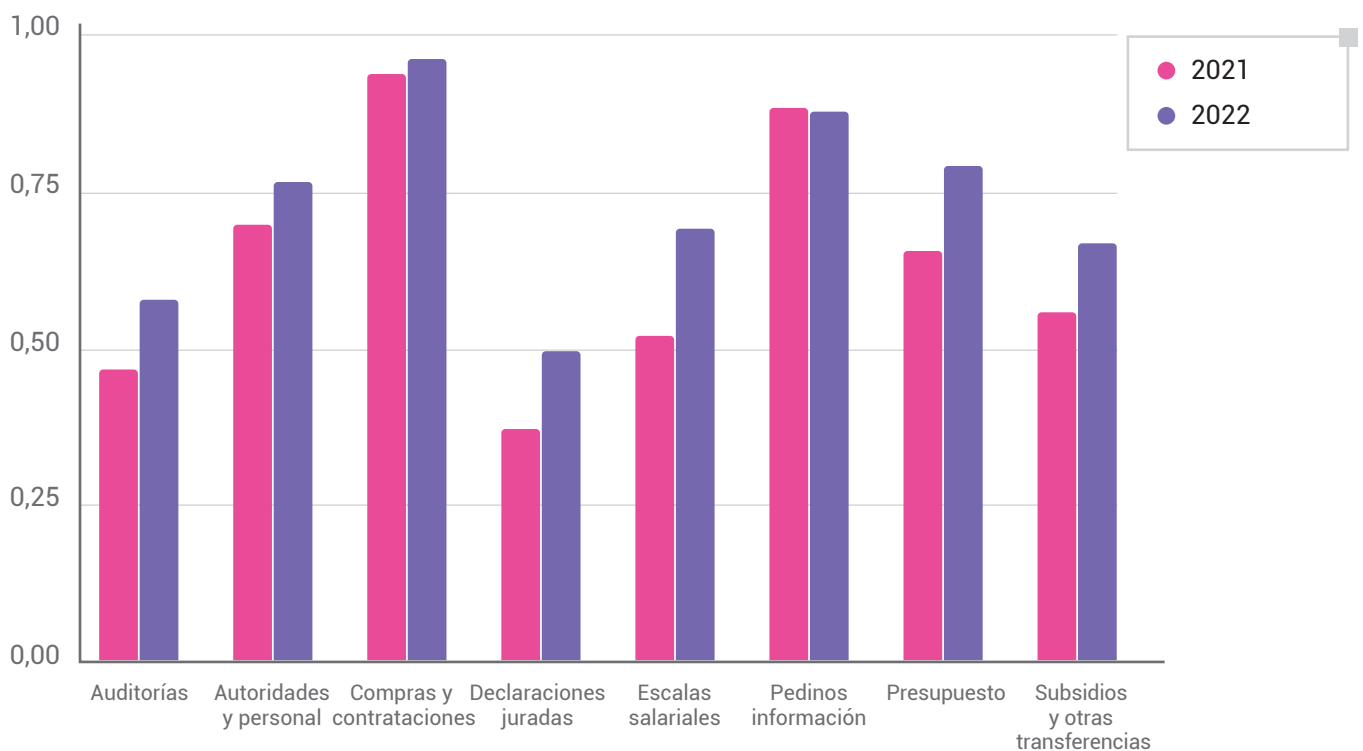


Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT)

Evolución por tipo de apartado

Respecto a las dimensiones evaluadas en cada relevamiento, en ambas muestras se observa un aumento en los niveles de cumplimiento durante 2022 en comparación con el año previo en la mayoría de los apartados. A continuación, en el Gráfico 5 se presenta el promedio del puntaje obtenido por año de cada apartado de la muestra A.

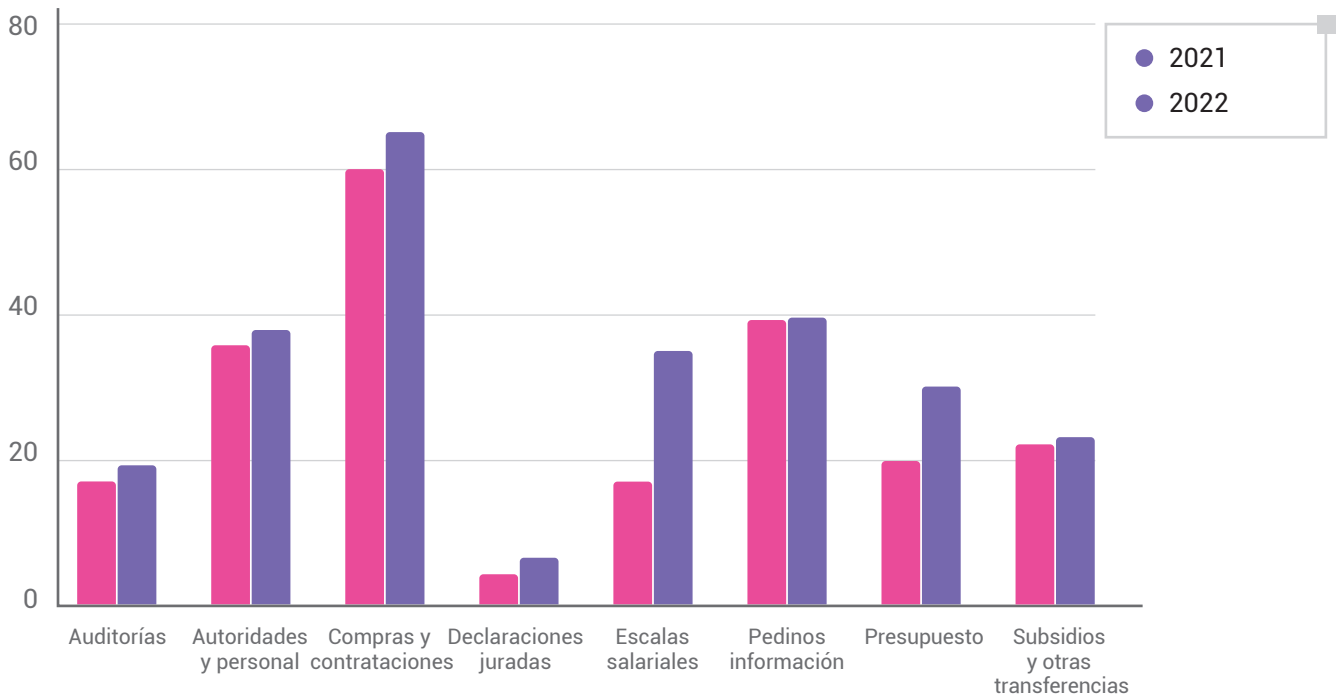
Gráfico 5 • Promedio del puntaje por apartado de la muestra A por año



Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT)

Mientras que en los sujetos obligados monitoreados en la muestra A se evidencia un mayor nivel de cumplimiento en las dimensiones Compras y Contrataciones, Escalas Salariales, Pedidos Información y Presupuesto, las dificultades son compartidas con aquellos evaluados en la muestra B y se centran en los apartados Declaraciones Juradas y Auditorías como se puede observar en el Gráfico 6.

Gráfico 6 • Promedio del puntaje por apartado de la Muestra B por año



Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT)



06

Acciones de fortalecimiento realizadas





En este apartado se resumen los resultados de la aplicación del índice a partir del relevamiento correspondiente al mes de abril de 2022, fecha en la que se efectuaron cambios en la composición del equipo abocado a dicha tarea. En función de las debilidades detectadas en la metodología del Índice se instrumentaron acciones de fortalecimiento tendientes a mejorar su desempeño en la publicación de la información de transparencia activa. A continuación, se detallan aquellas dimensiones o aspectos sobre los cuales se trabajó.

Universo de sujetos obligados

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. Como primera tarea del nuevo equipo de trabajo se procedió a verificar el listado de sujetos obligados alcanzados por la Metodología.

Dado que no se encontraron registros de un listado acorde a la distribución detallada en la documentación de la Metodología, se procedió a realizar cruces entre distintas fuentes de información para determinar la cantidad final de sujetos obligados, distribuidos por tipo de administración. En este sentido, las verificaciones se realizaron en base a listados encontrados en el servidor de la Agencia, el listado de organismos evaluados desde el inicio de la implementación del Índice y la base actualizada de Mapa del Estado. A continuación, se presenta en la Tabla 2 la distribución de sujetos obligados que fueron incluidos en cada listado, a partir del relevamiento de Abril 2022, los cuales no coinciden con lo establecido en la Metodología del Índice:

Tabla 2 • Cantidad de sujetos obligados incluidos en la medición del ITA 2022

Tipo de SO	Muestra A	Muestra B	Total general
 Centralizado	25	-	25
 Descentralizado	4	82	86
 Empresas	6	44	50
 Universidad	2	55	57
Total general	37	181	218

Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT)

La denominación utilizada en las visualizaciones para categorizar el tipo de sujeto obligado resulta un tanto simplificadora en los casos de los descentralizados y empresas. Por ejemplo, bajo el rótulo de 'descentralizados' se incluyen organismos de diverso tipo: descentralizados propiamente dichos, desconcentrados, entes públicos no estatales, entes interestadual y entes autárquicos. Esta diversidad de naturaleza en los sujetos obligados incluidos bajo una misma categoría se evidencia en el caso de las empresas. Dentro de este grupo encontramos sujetos obligados del tipo: entes interestadales, empresas del Estado, empresas interestadales, obras sociales estatales, prestadores de servicios públicos, instituciones pertenecientes al sistema bancario oficial, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y sociedades del Estado. Incluso en algunos casos entes públicos no estatales, entes interestadales u obras sociales estatales fueron incluidos bajo un rótulo u otro, no habiendo un criterio único de asignación de la categoría de agrupamiento. En el caso de las empresas prestadoras de servicios públicos llama la atención su incorporación ya que se encuentran exceptuadas en el Artículo 32°, al estar englobadas en el inciso i: "concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual".

La Metodología del Índice incluye además un grupo de sujetos obligados a demanda a relevar en las muestras A y B, pero no se han encontrado evidencias de que se haya implementado el monitoreo sobre estos casos en particular.

29 | Acciones de fortalecimiento realizadas

Formulario de relevamiento

Si bien la Metodología del Índice refiere a que es necesario establecer una diferenciación de criterios en función de si el organismo está hosteado o no en argentina.gob.ar, no se desprende con claridad esta distinción de la estructura del formulario vigente ni en su aplicación (Véase Anexo II). Más allá de la diferenciación necesaria a partir de la existencia o no de pautas de estandarización de la manera en que la información debe estar estructurada y publicada, es necesario recordar que el universo de sujetos obligados es demasiado amplio como para utilizar un formulario único que se adapte a sus diversas realidades. Aunque todos se encuentran alcanzados en los términos del Artículo 32° de la Ley 27.275, no tienen igual marco normativo en lo que respecta a sus sistemas de administración, por lo que se pasan por alto ciertas diferencias en algunas variables como presupuesto, compras y contrataciones, personal, entre otros.

Se observa con claridad que el formulario fue elaborado con una perspectiva centrada en la normativa y realidad de la administración central, lo que lo vuelve un instrumento sesgado que en ciertos casos se adapta mejor a la lógica de los organismos descentralizados, pero su implementación no es directamente aplicable para la evaluación de universidades y empresas. Tal como está diseñado el formulario hoy en día, se terminan forzando categorías. Asimismo, los criterios de cómo considerar completo un indicador distan de estar consolidados en la Metodología, por lo que en ciertas ocasiones se han aplicado acuerdos informales de asignación del puntaje.

Esto se evidencia en el uso como categoría residual en varios indicadores de la opción 'No corresponde'. El puntaje asociado a esta categoría varía entre 0 y 0.50 según el ítem a evaluar. Si por alguna razón debidamente fundamentada el sujeto obligado estuviera exceptuado de publicar determinada información (ya sea con sustento legal o por no estar obligado a producirla), el puntaje a otorgar debería ser el máximo de la categoría, ya que de lo contrario se afectaría el puntaje global. El uso de la categoría 'No corresponde' termina siendo una opción perjudicial, por lo que se opta por elegir la que asigne el máximo puntaje.

Gestión documental

La Metodología no incluía aspectos propios de una política de gestión documental en lo que refería al resguardo de los formularios aplicados, su procesamiento y resultados. El historial de los formularios y scripts de r aplicados en mediciones previas no se encontraban en el servidor de la Agencia. Asimismo, los formularios de carga y la herramienta de visualización Flourish, se encontraban alojados en una cuenta de Gmail personal. Esta situación fue revertida a partir

de la migración de los permisos de acceso a una cuenta institucional. No obstante, los archivos correspondientes a los formularios que fueran resguardados en el servidor de la Agencia se estaban en formato pdf, dificultando su réplica y dando cuenta del nivel de transparencia que el proceso había tenido hasta ese momento.

Presupuesto asignado como criterio ponderador

En la Metodología se hace referencia a que el presupuesto anual de cada organismo es el criterio ponderador en el sorteo aleatorio correspondiente a la muestra B. Respecto a este punto no se encontraron registros de cómo se acordó este criterio, ni de la fuente de información utilizada para obtener los créditos presupuestarios asignados a cada sujeto obligado. Por lo tanto, se elaboró un listado propio a partir de la información publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto. Para los sujetos obligados catalogados como descentralizados se actualizaron los montos de crédito inicial de acuerdo a la Decisión Administrativa 4/2022 que determinó la prórroga de la Ley N° 27.591 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2021, sus normas modificatorias y complementarias.



En el caso de las universidades, para corroborar el presupuesto se procedió a verificar el crédito del inciso 5.6 Transferencias a universidades nacionales. Los gastos fueron desagregados en las partidas 561 - Transferencias a universidades nacionales para Financiar gastos corrientes y 562 - Transferencias a universidades nacionales para Financiar gastos de capital. La comparación del presupuesto 2021 prorrogado con el listado encontrado en el servidor desprende que no todos los casos coinciden, y en el caso en el que sí, lo hacen tan solo en lo que respecta a gastos corrientes. Con relación a los institutos universitarios pertenecientes a fuerzas de seguridad, se tomaron como valores de referencia los créditos asignados a actividades propias de capacitación.

En el caso del grupo empresas se reconstruyó la información presupuestaria consultando lo publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo III de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Sorteo aleatorio muestra B

La cantidad de organismos de la muestra B a sortear por grupo se mantuvo de acuerdo al siguiente detalle estipulado en el documento metodológico del Índice:

Tabla 3 • Metodología de sorteo aleatorio de la muestra B

Tipo de organismo	Cantidad	Factor de ponderación	Medida	Probabilidad de ser seleccionado
 Centralizado	0	-	-	-
 Descentralizado	15	Presupuesto asignado durante 2021	<ul style="list-style-type: none"> • < a la mediana • desconocida/ desactualizado • > a la mediana 	<ul style="list-style-type: none"> • 0.3 • 0.5 • > a la mediana
 Empresa Pública	11	Presupuesto asignado durante 2021	<ul style="list-style-type: none"> • < a la mediana • desconocida/ desactualizado • > a la mediana 	<ul style="list-style-type: none"> • 0.3 • 0.5 • > a la mediana
 Universidad	9	Presupuesto asignado durante 2021	<ul style="list-style-type: none"> • < a la mediana • desconocida/ desactualizado • > a la mediana 	<ul style="list-style-type: none"> • 0.3 • 0.5 • > a la mediana
 Otros sujetos obligados	1	A demanda	-	-

Fuente: Metodología Índice de Transparencia Activa (2021)

En la Metodología no se hace mención a cómo ajustar esta distribución en caso de variación del subtotal de algún grupo determinado. Tal como se establece la cantidad de organismos a relevar, ocurre que en algunos grupos no se llega a sortear aleatoriamente el total de los sujetos obligados no permitiendo cumplir con la cláusula de monitorear a todos al menos una vez por año. Al mismo tiempo, ocurre que en otros casos al agotarse el conjunto a sortear es necesario iniciar nuevamente por lo que algunos sujetos obligados son relevados más de una vez al año.

Tabla 4 • Porcentaje de sujetos obligados de la muestra B medidos más de una vez en un mismo ejercicio

Año	% de SO medidos más de 1 vez	% de SO que no se midieron
2021	11,4%	-
2022	14,0%	10,61%

Durante 2021, de la totalidad de sujetos obligados que fueron medidos más de una vez el 85% corresponde a empresas y, el resto, a universidades (5%) y organismos (10%) descentralizados. Por otro lado, durante 2022, el 64% de los que fueron medidos dos o más veces corresponde a empresas y el 36% a organismos descentralizados. Al mismo tiempo, el 10,61% de las universidades no llegaron a medirse durante el año 2022. Respecto a 2021 al no poseer un listado completo de los sujetos obligados, no es posible saber cuantos organismos no llegaron a ser medidos.

Documentación de los relevamientos

Como política de resguardo del trabajo realizado se instrumentó la pauta de documentar el relevamiento realizado que da cuenta de los puntajes asignados en cada medición a los sujetos obligados en función de la información disponible en sus sitios de transparencia activa. De este modo, frente a la consulta de un sujeto obligado actualmente es posible fundamentar el resultado, así como aclarar dudas de los Responsables de Acceso a la Información Pública (RAIPs) sobre qué cuestiones mejorar en torno a la publicación de información. Una política de registro documental es fundamental no solo para dar respuesta a los sujetos obligados o responder una solicitud de acceso a la información pública sino también para transparentar el relevamiento.

Procesamiento de los formularios y cálculo de puntajes

Tanto el script donde se realizaba la muestra y el procesamiento de los resultados del relevamiento se trasladaron a un r-markdown para su mejor visualización. RMarkdown es un procesador de texto que ofrece la posibilidad de incluir código desde lenguajes de programación como R u otros formatos. La principal ventaja de utilizar esta herramienta es que permite la redacción del contenido de los reportes y la presentación formal de resultados de análisis. Por lo tanto, se decidió incorporar esta herramienta para documentar lo realizado y que no sea necesario tener instalado un software específico en caso de querer revisar el paso a paso.

Además se actualizó el código de la siguiente manera:

- En el caso de los relevamientos, se eliminó la variable "Presupuesto 2017" y se agregó "Presupuesto 2022"
- Se cambió la forma de redacción del código, documentándolo, para facilitar la lectura, actualización y replicabilidad del mismo.
- Se incorporaron gráficos para poder analizar mejor los resultados previo a su publicación en el flourish y poder generar una instancia de validación que la herramienta de visualización no permitía.

Interacción con los Responsables de Acceso a la Información Pública (RAIPs)

A partir del vínculo que se desarrolló en la interacción con los RAIPs en materia de acceso a la información pública, se generó un proceso de trabajo más interactivo y de consultas para la revisión de los resultados del Índice. Tanto el proceso de documentación como la interacción con los responsables permitieron comenzar a identificar las particularidades de cada uno de los sujetos obligados por la Ley y las dificultades para contar con una metodología de medición uniforme para todos los organismos.

Tablero de visualización

Uno de los productos del compromiso del Cuarto Plan de Gobierno Abierto era desarrollar un tablero interactivo de cumplimiento de transparencia activa, que contara con mecanismos para que el usuario pueda informar hallazgos y errores de relevamiento para incentivar el cumplimiento de la norma y disponibilizar la información a la ciudadanía.

La publicación de los resultados del índice se realiza actualmente mediante la aplicación Flourish. Las tablas mediante las cuales se sube/subió el relevamiento constituyen la fuente de información/memoria de las mediciones. Las mismas se encuentran divididas en las siguientes solapas:

Muestra A - Meses impares	Muestra B - Meses pares
<ul style="list-style-type: none"> • 2021 • 2022 <ul style="list-style-type: none"> • Organismos centralizados • Organismos descentralizados • Empresas del Estado • Universidades • Promedio por apartado • Puntaje por organismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos descentralizados • Empresas del Estado • Universidades • Promedio por apartado • Puntaje por organismo

En los meses pares los resultados del 2021 se encuentran cargados de manera diferente, dentro de cada gráfico/pestaña está la opción de abrir los resultados correspondientes a este ejercicio.

Respecto al gráfico correspondiente a **Puntaje por Organismo** se modificó la manera de ordenar los sujetos obligados ante la falta de un criterio claro en el caso de que más de uno de ellos obtuviera el mismo puntaje. Para ello, se configuró el aplicativo para que no se ordene automáticamente y se incorporaron tres columnas (número de mes, tipo de organismo y puntaje total). Como resultado el gráfico pasó a ordenarse de la siguiente manera:

- Por orden alfabético
- Por tipo de organismo
- Por puntaje alcanzado
- Por mes de monitoreo



07

Elementos que surgen para profundizar e indagar

De lo expuesto en el desarrollo de este informe, surge como primer disparador para la discusión el debate en torno al formulario con el cual se realizan las mediciones. A las claras está que ningún instrumento de medición puede ser infalible, ni tampoco es posible diseñar formularios que se adapten al 100% a la realidad de cada sujeto obligado. No obstante, de su aplicación resulta necesario repensar su diseño a partir del intercambio con expertos en cada materia y hacer reajustes que permitan dar cuenta de esta diversidad de sujetos obligados.

Por otro, resulta relevante reflexionar en torno a la periodicidad de aplicación del monitoreo. En vistas del amplio universo de sujetos obligados, el relevamiento por sorteo de la muestra B no garantiza que el conjunto de las entidades y organismos sean monitoreados a lo largo de un año. Más aun, el tiempo transcurrido entre la aplicación de un relevamiento y otro no asegura que las acciones que un sujeto obligado realiza en materia de transparencia activa sean aprehendidas por el índice. Asimismo, en el caso de aquellos incluidos en la muestra A las mediciones bimensuales pueden llegar a no relevar cambios en la información publicada, dado el breve lapso entre una y otra. ¿Es la estrategia muestral la adecuada para la aplicación del Índice? ¿Con qué criterios asignamos un organismo u entidad a una muestra y no a otra? ¿Cómo aseguramos que todos sean medidos con mayor frecuencia con una cantidad acotada de recursos asignados a tal tarea?

En este sentido, la evaluación de las pestañas de transparencia es necesaria pero no suficiente si no existen instancias de comunicación de los resultados hacia los sujetos obligados que permitan la construcción de procesos de mejora en conjunto.

El Índice delimita una serie de variables en relación a los tipos de información que son exigibles en los términos del artículo 32° de la Ley 27.275. El total de ocho variables que son monitoreadas fueron consensuadas oportunamente en el proceso de diseño colaborativo de la metodología, por lo que es una buena oportunidad para revisar esta selección y el supuesto de que el cumplimiento de las obligaciones asociadas a ellas puede ser un proxy de la totalidad de las obligaciones de transparencia activa.

En esta misma línea, y en relación a la potencial reconfiguración de las variables a medir, es una oportunidad para la revisión y redefinición de los indicadores que están asociados a cada variable y los valores asociados a cada una de ellos. Esta revisión debe estar asociada a las pautas y criterios que se establecen en el instructivo de carga de la pestaña de transparencia activa.

Por último, dado que el universo de sujetos obligados es cambiante es necesario establecer mecanismos de revisión frecuente de los listados por grupo o categoría de sujeto obligado y como aligerar el impacto sobre cada muestreo.





08


Estrategia de revisión

Este informe se centró en la revisión de la metodología de monitoreo aplicada durante el bienio 2021- 2022. De la implementación del Índice se desprenden las siguientes consideraciones.

En primer lugar, este tipo de acciones de monitoreo resultan importantes para informar a la política de transparencia activa sobre los portales web de los sujetos obligados alcanzados por la Ley 27.275, de manera contribuya a que la información del Estado sea accesible, clara y entendible. Sin embargo, es también importante, incluir a los sujetos obligados en la estrategia de monitoreo promoviendo el uso del índice como un insumo para el aprendizaje y la mejora.

En segundo lugar, resulta relevante tener en consideración, a la hora de construir una herramienta, las características diferenciales de cada grupo o tipo de sujeto obligado como así también donde se encuentra hosteada la pestaña o el portal de transparencia. En consonancia, son importantes el desarrollo de instructivos, manuales o guías con criterios claros que contribuyan a la transparencia de la metodología de evaluación y, faciliten el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados.

Finalmente, a partir de este primer informe de la estrategia agrupada de evaluación y de las oportunidades de mejoras identificadas, se establecieron los próximos pasos a seguir por parte de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia:

- 
 Generar una instancia participativa para la presentación de los resultados de la implementación del Índice a los sujetos obligados, y así promover el **intercambio de comentarios, percepciones y sugerencias**. Esta instancia se realizará en primer lugar a partir de una encuesta de percepción de los RAIPs y de encuentros específicos con ellos que se consolidarán en un informe sobre las brechas de implementación del ITA entre los diversos sujetos obligados.



Paralelamente, a partir de los aportes de los distintos sectores **actualizar el instructivo de carga de la pestaña de transparencia activa** con pautas y criterios que contemplen la heterogeneidad de los sujetos obligados y las mejores prácticas detectadas por parte de los organismos y entidades monitoreadas para publicar la información.



Propiciar un **espacio de puesta en común con las organizaciones de la sociedad civil** de los hallazgos de este informe y el correspondiente a las brechas de implementación del ITA, a los fines de repensar la metodología del índice y considerar alternativas.



Incorporar a la estrategia de monitoreo las modificaciones que se realizaron en el instructivo de carga de la pestaña de transparencia activa y las conclusiones de este informe y del proceso consultivo, dando lugar a la **publicación de la versión revisada y actualizada de la Metodología** de monitoreo.



Consolidar las acciones de asistencia técnica integral a los sujetos obligados en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas de transparencia, incluyendo **actividades de sensibilización y capacitación en la materia**. Estas acciones se instrumentarán a través de Programas de Fortalecimiento de las Políticas de Transparencia en Empresas Públicas y Universidades.



Próximos pasos:

A partir de esta revisión, se presentan los próximos pasos a seguir por parte de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia:

- Generar una instancia participativa para la presentación de los resultados de la implementación del Índice a los sujetos obligados, y así promover el **intercambio de comentarios, percepciones y sugerencias**. Esta instancia se realizará en primer lugar a partir de una encuesta de percepción de los RAIPs y de encuentros específicos con ellos que se consolidarán en un informe sobre las brechas de implementación del ITA entre los diversos sujetos obligados.
- Paralelamente, a partir de los aportes de los distintos sectores **actualizar el instructivo de carga de la pestaña de transparencia activa** con pautas y criterios que contemplen la heterogeneidad de los sujetos obligados y las mejores prácticas detectadas por parte de los organismos y entidades monitoreadas para publicar la información.
- Propiciar un **espacio de puesta en común con las organizaciones de la sociedad civil** de los hallazgos de este informe y el correspondiente a las brechas de implementación del ITA, a los fines de repensar la metodología del índice y considerar alternativas.
- Incorporar a la estrategia de monitoreo las modificaciones que se realizaron en el instructivo de carga de la pestaña de transparencia activa y las conclusiones de este informe y del proceso consultivo, dando lugar a la **publicación de la versión revisada y actualizada de la Metodología** de monitoreo.
- Consolidar las acciones de asistencia técnica integral a los sujetos obligados en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas de transparencia, incluyendo **actividades de sensibilización y capacitación en la materia**. Estas acciones se instrumentarán a través de Programas de Fortalecimiento de las Políticas de Transparencia en Empresas Públicas y Universidades.

Anexo I

Formulario Relevamiento Índice TA (2021-2022)

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

01 Organismo

02 Procedimiento para solicitudes de AIP

¿Tiene un instructivo de cómo hacer solicitudes de acceso a la información?

0 0,03125 0,0625 0,09375 0,125

03 Autoridades y Personal

a. ¿Tiene link al organigrama del Ministerio?

0 0,03125

b. ¿El organigrama está actualizado?

Sí No No corresponde

c. ¿Tiene los Actos Administrativos de designación de autoridades?

0 0,03125

d. ¿Los actos administrativos están actualizados?

Sí No No corresponde

e. Actos Administrativos de designación de autoridades: ¿Hasta que nivel?

1. Nivel Ministro/a o equivalente

0 0,01041666

2. Secretario/a o equivalente

0 0,01041666

3. Otros Niveles (sub-secretarios/as, Directores/es, Descentralizados)

0 0,01041666

03 Autoridades y Personal

f. ¿Tiene planilla de personal?

0	0,015625	
1. ¿La planilla está actualizada?		
Sí	No	No corresponde
2. ¿La planilla de personal se puede descargar o tiene un link?		
0	0,002604166666667	
3. ¿La planilla está en formatos re-utilizable?		
0	0,002604166666667	
4. ¿La planilla tiene columnas de nombre y apellido?		
0	0,002604166666667	
5. ¿La planilla de personal tiene una columna con categoría, nivel o clase?		
0	0,002604166666667	
6. ¿La planilla tiene una columna con la modalidad de contratación?		
0	0,002604166666667	
7. ¿La planilla tiene una columna con el género?		
0	0,002604166666667	

04 Escalas Salariales

¿Tiene información / el cuadro de las escalas salariales? En caso de no coincidir con las detalladas abajo, se calculará el puntaje correspondiente considerando que cada apartado completo equivales a 1/4, a medias 1/8 e incompleto 0

1. SINEP		
0	0,015625	0,03125
2. Art 9 y Ley Marco		
0	0,015625	0,03125
3. Cuerpo de Administradores/as Gubernamentales		
0	0,015625	0,03125
4. Locación de servicios		
0	0,015625	0,03125

05 Declaraciones Juradas

¿Están disponibles las declaraciones juradas?

a. ¿Las declaraciones juradas están actualizadas?

	Sí	No	No corresponde
1. Nivel Ministro/a o equivalente	0	0,020833333	
2. Secretario/a o equivalente	0	0,020833333	
3. Otros Niveles	0	0,020833333	

b. ¿Las declaraciones juradas, ¿están correctamente rotuladas?
(Año, rango, nombre del funcionario/a)

	0	0,03125	0,0625
--	---	---------	--------

06 Compras y Contrataciones

a. ¿Tiene el Número de SAF? (Servicio administrativo Financiero)

	0	0,0625	0,125
--	---	--------	-------

07 Presupuesto

a. ¿Tiene el presupuesto para descargar?

b. ¿Tiene presupuesto 2018?

	0	0,0125	
--	---	--------	--

c. ¿Tiene presupuesto 2019?

	0	0,0125	
--	---	--------	--

d. ¿Tiene presupuesto 2020?

	0	0,0125	
--	---	--------	--

e. ¿Tiene presupuesto 2021?

	0	0,0125	
--	---	--------	--

f. ¿Tiene presupuesto 2022?

	0	0,0125	
--	---	--------	--

g. ¿Está la Ejecución Presupuestaria al último trimestre?

	0	0,03125	0,0625
--	---	---------	--------

08 Auditorías

a. ¿La sección auditorías está actualizada?

· Sí · No · No corresponde ·

b. ¿Hay información sobre auditorías?

· 0 · 0,0625 ·

c. ¿Las auditorías se pueden descargar?

· 0 · 0,03125 ·

d. ¿Está publicado el plan anual de auditorías?

· 0 · 0,03125 ·

09 Subsidios y transferencias

a. ¿Hay información sobre subsidios y transferencias?

· 0 · 0,0625 · 0,125 ·

b. La información es:

· Estadística · Granular · Mixta · No corresponde ·

