



Ana López Fernández
Periodista,
Socia-consultora
Acredita



Manuel Rey Moreno
Profesor titular.
Catedrático de Comercialización
e Investigación de Mercados.
Universidad de Sevilla.

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

Desde 2013, con la publicación de la primera Ley estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Ley 19/2013, de 9 de diciembre), se ha dado en España una verdadera explosión en el desarrollo y adopción de normas para regular el acceso a la información y la transparencia de las instituciones. Desde hecho, hasta hoy, 12 comunidades autónomas han publicado sus respectivas leyes, -con mayor o menor alcance y calidad legislativa-, en materia de transparencia, buen gobierno, participación y, en sentido amplio, leyes de derecho de acceso a la información (DAI) generada por cualquier administración pública.

Esto representa un cambio en el paradigma de la Administración Pública en el cual el ciudadano pasa desde una perspectiva pasiva, en que sólo utilizaba las informaciones que selectivamente le entregaba el Estado, a una posición activa, en que exige al Estado que le entregue la información de su interés. Además, configura un nuevo escenario en la gestión pública en el que el ciudadano tiene un canal de comunicación directo con las instituciones públicas que corren el riesgo de incurrir en sanciones si no atienden en plazo las demandas de información. Se trata de un nuevo enfoque centrado en el ciudadano.

Aunque, -como se ha señalado-, los organismos internacionales y las administraciones públicas han emprendido un camino de mejora continua en materia de gobernanza que refuerza su vínculo con la ciudadanía y que supone mayor participación en la toma de decisiones, transparencia en la ejecución y rendición de cuentas, sigue faltando una evaluación de las políticas DAI con carácter sistemático que revele si dichas políticas se están traduciendo en una mayor transparencia de los gobiernos y en un aumento de la participación en la toma de decisiones (Calland, 2010) y, en caso afirmativo, que averigüe también cómo está ocurriendo (cadena de resultados). Y es que podría darse el caso de que estemos ante un gran impulso y liderazgo político que no se esté traduciendo en una mejora del buen gobierno y de la participación ciudadana ni en mayor eficacia y eficiencia de la administración pública, más allá del cumplimiento estricto de la legalidad. Un Gobierno abierto, participativo y que rinde cuentas depende en gran medida de que el público pueda acceder a la información que está en manos de los organismos públicos, pero también que este acceso revierta en una mejora de sus propias vidas y por ende de la calidad de la democracia.

LAS LEYES DE TRANSPARENCIA

El acceso a la información pública es, sin duda, uno de los aspectos más críticos del desarrollo democrático en el que la transparencia se vincula con una sociedad ideal cuyos ciudadanos pueden participar informadamente y participan de forma significativa en las decisiones y resultados de la política (Stiglitz, 1999).

En una fase inicial, la introducción de leyes de transparencia surge de la necesidad de obligar a las administraciones a ser transparentes al no sentirse tradicionalmente obligadas a rendir cuentas ante la sociedad sino ante el poder legislativo del que depende directamente, como han demostrado Arellano y López¹. Es en esta fase donde actualmente se centran los esfuerzos en evaluación analizando el cumplimiento de la legalidad, sin tener en cuenta las repercusiones

¹ "Estudio en materia de Transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". México IFI-CIDE 2006.

manuel
rey moreno

ana
lópez fernández

que la acción de la burocracia y los cambios en la cultura organizativa de las administraciones tienen sobre el propio funcionamiento del sistema (eficiencia) y sobre la sociedad, según los objetivos principales de mejora de la participación y calidad de la democracia (eficacia).

LA LEY COMO MEDIO NO COMO FIN

Los principales objetivos en los que coinciden las leyes de Transparencia son básicamente tres (Flores Trejo, 2006):

1. Reducir la corrupción al fomentar la transparencia de las acciones de gobierno.
2. Fomentar la toma de decisiones públicas que procuren el uso eficiente de los recursos públicos.
3. Mejorarla calidad de vida de los ciudadanos.

Por su parte, y muy relacionado con lo anterior, en España, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, tiene tres objetivos esenciales (Villoria, 2014).

1. Recuperar legitimidad para la acción de gobierno y reducir la desconfianza política e institucional.
2. Prevenir la corrupción.
3. Reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera.

Pero la ley por sí misma no ayuda a alcanzar ninguno de los tres objetivos anteriores, sino que es un primer paso hacia el ejercicio del derecho en España. De hecho, se podría dar la paradoja de que se haya aprobado una ley que perpetúe (intencionalmente o no) la opacidad de entidades públicas, sin tener en cuenta la participación del ciudadano en el seguimiento de su cumplimiento.

OPEN GOVERNMENT: TRANSPARENCIA MEDIADA POR LAS TIC

Podríamos hablar de Open Government como la transparencia mediada a través de las TIC que aporta al ciudadano mayor información, ayuda a la sociedad a tomar decisiones mejores y más racionales y promueve sociedades más ricas y democráticas (Villoria, 2012). En el concepto van implícito, por tanto, los elementos de transparencia, accesibilidad y responsabilidad activa. Estos tres conceptos derivan a su vez en tres consecuencias:

1. La transparencia no se logra sólo publicando gran cantidad de datos mediante nuevas tecnologías, lo importante es que esta información sea realmente útil y fiable para sus usuarios.
2. El Open Government se orienta a garantizar que todos los ciudadanos tengan el mismo grado de accesibilidad a la información, por lo que tiene que aplicar medios para eliminar barreras a los ciudadanos y empresarios que, además, ahorran tiempo y costes en los servicios en línea.
3. Por último, la responsabilidad es otro elemento importante, mediante el cual se mejoran las herramientas y procedimientos de consulta y participación, de manera que las opiniones

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

de los ciudadanos sean consideradas en la toma de decisiones y los gobiernos sean más responsables y adopten una postura más abierta en el futuro.

El hecho de que las normas contemplen la figura del ciudadano como destinatario de la información pública no significa que los canales de información funcionen correctamente. La entrega de la información en ocasiones llega tarde y es demasiado complicada para que sus usuarios alcancen a comprenderla. En este sentido, las TIC y especialmente hoy día de la Web 2.0, se convierten en herramientas idóneas para evaluar la superación de dichas etapas relacionadas con el impacto de las políticas de transparencia.

LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y RESULTADOS

El concepto de evaluación ha estado asociado tradicionalmente a la determinación del éxito o fracaso de una intervención pública en el logro de sus objetivos. En cuanto a la concepción de resultados e impactos, no existe en la literatura especializada una delimitación conceptual clara, expresa y universal de los términos, resultados e impactos, ni tampoco son éstos los únicos empleados (efectos, cambios, productos, etc.). El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE define los impactos (impacts) de una intervención pública como los “efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no” (CAD-OCDE, 2002). En esta misma referencia se definen los resultados (results) como “producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo”.

Otro aspecto a tener en cuenta son sus múltiples dimensiones relevantes: temporalidad (corto, medio o largo plazo); intencionalidad (previsto o no previsto); sentido (positivos o negativos); nivel de incidencia (directa, indirecta o colateral); o incluso el sujeto de dichos efectos (población beneficiaria o destinataria de la intervención o población en general). Todas estas se añadirán a las que determine la propia naturaleza de los resultados e impactos (económicos, sociales, ambientales, etc).

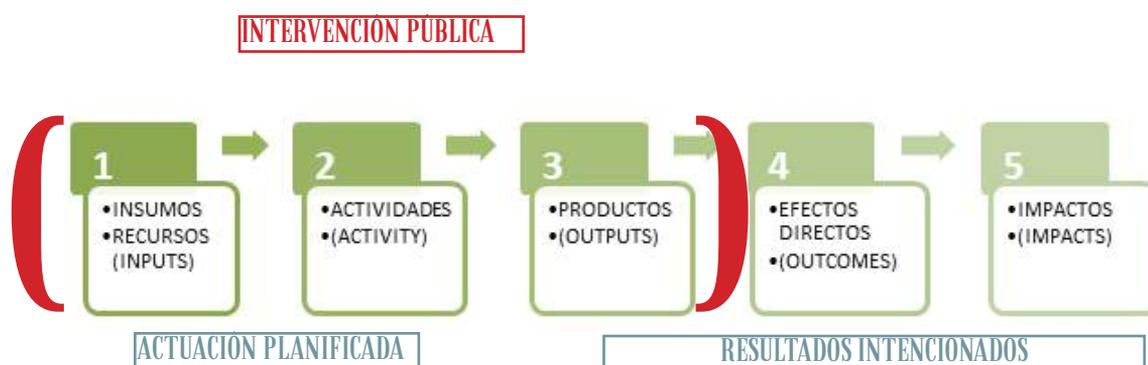
La noción de causalidad se encuentra implícita en dichas definiciones (efectos de o producidos por). Lo realmente importante es la existencia de relación causal entre la intervención y los efectos perseguidos u observados. Por otro lado, hay que tener en cuenta que ninguna intervención pública se ejecuta aislada de su contexto, de forma que será probable que otros factores externos o ajenos a dicha intervención puedan estar incidiendo sobre la naturaleza y magnitud de sus mismos resultados e impactos.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

Con el objetivo de aproximarnos a los efectos, nos servimos de herramientas prácticas que faciliten el análisis causal y el establecimiento de hipótesis sobre cómo funciona la intervención. Entre estas se encuentran la Cadena de Resultados, los Modelos Lógicos y las Teorías del cambio. Todas tratan de captar la esencia de cómo el programa evaluado, en este caso, la Ley 19/2013 provoca cambios en su población destinataria, construyendo la teoría subyacente, detectando los vínculos esenciales entre la intervención y sus efectos y graficando dichos procesos.

manuel
rey moreno

ana
lópez fernández



Utilizando las distintas dimensiones que se encuentran en el espíritu de la ley y así como aquellas en las que coinciden los distintos sistemas de evaluación analizados, se propone una primera aproximación para el diseño de un sistema de indicadores y dimensiones iniciales con el que analizar la acción voluntaria y la participación del ciudadano ante los instrumentos de transparencia que se ponen a su alcance. Limitar la evaluación del impacto social de la ley de acceso a la información al número de solicitudes de información o a los usuarios del portal de Transparencia es simplista y reducido, por lo que se propone ampliar a indicadores de impacto puntual sobre elementos de gobernabilidad. Los criterios de evaluación (eficacia, eficiencia e impacto) sintetizan las miradas más usuales sobre una intervención durante una evaluación de resultados e impactos, y se convierten en el eje que agrupa las dimensiones e indicadores.

Acceso a la información: Una de las primeras preocupaciones de interés es el acceso a la información, ya que si éste no se mide previamente, no podremos analizar el impacto en la población beneficiaria: ¿cómo se puede hacer para que los beneficios de la transparencia estén al alcance de todos los ciudadanos de una manera accesible? Se trata de identificar aspectos favorables de su implementación.

Costes de implementación: Evaluar los costes de implementación de la cultura de la transparencia por parte de las burocracias determinando el grado de eficacia y si supone una fuerte carga presupuestaria. Se trata de determinar si las inversiones efectuadas en la aplicación de la norma han logrado, además una mejora de los procesos burocráticos en su relación con el ciudadano.

Adecuación de la información: La implantación de la cultura de la transparencia supone poner los medios para proporcionar a los ciudadanos el acceso a la información que obra en poder de las Administraciones públicas, es lo que se define como la publicidad activa, pero, ¿cuál es la información que se debe de publicar por este medio?; ¿es la que realmente demandan los ciudadanos?; ¿se ha priorizado la cantidad frente a la calidad y ¿la interoperabilidad, está siendo efectiva?

³ Fundación W.K. Kellogg (2001) "Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos" http://www.idt.pt/PT/Prevencao/Documents/PIF/guia_ml_es.pdf

⁴ Deutsche Welthungerhilfe. Guía de Orientación a efectos e impactos. http://www.welthungerhilfe.de/en/about-us/media-centre/mediathek/orientacion-a-efectos-e-impactos-en-los-proyectos-de-welthungerhilfe.html?type=6663&tx_rsmmediathek_fe1%5Baction%5D=download&chash=64b077b0359e6939bd7410bc77e9dd7

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

Reutilización de la información: ¿Se ha reutilizado la información?; ¿qué beneficios ha generado?; ¿ha sido útil para mejorar la economía de las empresas? Esta dimensión analiza el uso por el sector empresarial de información y datos que obran en poder de las entidades públicas para propiciar que se generen nuevas utilidades, productos o servicios.

Participación Ciudadana: Se analiza la intervención e implicación de los ciudadanos, individual o colectivamente, en las políticas públicas a través de procesos y mecanismos que permitan una escucha activa y un diálogo entre aquellos y las Administraciones públicas.

Calidad de vida: Aceptada la existencia de un nexo de causalidad en una dirección, de buena gobernabilidad a mayor desarrollo económico, y no al revés, se mediría la calidad del marco normativo en materia de derechos de acceso a la información y rendición de cuentas, así como la evolución de la estabilidad política y mejora de la calidad de la prestación de servicios públicos. Todo ello estaría relacionado con el control de la corrupción como de los principales objetivos de la transparencia.

TABLA 1 PROPUESTA DE INDICADORES DE IMPACTO

CRITERIO	DIMENSIÓN	INDICADORES	ENFOQUE
EFICACIA	ACCESO A LA INFORMACIÓN	Nº visitas al portal de Transparencia	Ciudadanos
		Perfil de los usuarios	
		Páginas más visitadas	
		Información compartida en la Web 2.0	
		Nº de descargas de documentos	
		Tipo de información más visitada	
		Tipo de información más descargada	
		Tiempo de estancia en la página	
		Porcentaje de rebote	
		Facilidad de acceso a la información (barreras)	
		Nº Peticiones de información	
EFICENCIA	ADECUACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Nº Peticiones resueltas	Administración
		Tiempo medio de respuesta	
		Calidad de la respuesta: Exactitud Complejidad Formato Claridad	
		Satisfacción con la respuesta	

manuel
rey moreno

ana
lópez fernández

TABLA 1 (CONTINUACIÓN) PROPUESTA DE INDICADORES DE IMPACTO

CRITERIO	DIMENSIÓN	INDICADORES	ENFOQUE
EFICIENCIA	COSTES DE IMPLEMENTACIÓN	Recursos invertidos	Administración
		Inversión / Usuario	
		Análisis de conversión (¿hacen lo que quiero?)	
		Mejora de los procesos burocráticos	
EFECTIVIDAD	REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Fuentes reutilizadas	Agentes Económicos
		Tipo de documentos reutilizados	
		Fines comerciales/no comerciales	
		Beneficios económicos/sociales/políticos	
		Retorno de inversión (ROI)	
	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Canales de escucha activa	Orientación al consenso
		Canales de participación/consulta	
		Representatividad de la participación	
		Alcance de la participación en Web 2.0	
		Nº de aportaciones ciudadanas realizadas/programa	
		Nº de iniciativas aceptadas	
		Nº de iniciativas aplicadas	
	CALIDAD DE VIDA	Nº Casos de corrupción	Orientación estratégica
		Calidad de los servicios de información	
		Confianza en el portal de Transparencia	
		Confianza en la fiabilidad de la información	
		Conocimiento de los mecanismos de derecho de acceso a la información	
		Índice de confianza en las instituciones	
		Percepción de calidad de la democracia	

Una vez analizados los efectos directos, los indicadores anteriores tienen a su vez que ser extrapolados al análisis de otras seis dimensiones relevantes propias de la evaluación de impacto y resultados: la temporalidad, la intencionalidad; el sentido; el nivel de incidencia; y los sujetos de dichos efectos, además de la naturaleza de los resultados e impactos. Con ello se trata de establecer los vínculos entre los efectos propios de la Ley de Transparencia analizada y cada uno de sus resultados e impactos, con el fin de conocer en qué medida se han logrado los objetivos perseguidos.

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

TABLA 2 DIMENSIONES DE IMPACTO/RESULTADOS

EFFECTOS	IMPACTOS	
ACCESO A LA INFORMACIÓN	Sujetos	Población destinataria
		Población beneficiaria
		Población en general
ADECUACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Temporalidad	Corto
		Medio
		Largo
COSTES DE IMPLEMENTACIÓN	Impactos	Primarios
		Secundarios
		Directos
		Indirectos/colaterales
REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Incidencia	Prevista/Intencional
		No prevista/No intencional
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Sentido	Positivo
		Negativo
CALIDAD DE VIDA	Naturaleza	Económicos
		Sociales
		Políticos
		Ambientales

Junto a esto, el análisis de contexto se convierte en el último escalafón inevitable para completar la evaluación, ya que ninguna intervención se ejecuta aislada de su contexto que tiene una incidencia en los resultados e impactos producidos.

CONCLUSIONES

Existen cuatro grandes dificultades a la hora de evaluar los impactos de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

1. La falta de objetivos primarios y secundarios explícitos de la legislación que permitan hacer un seguimiento de su cumplimiento.
2. La influencia de políticas y acontecimientos coyunturales o permanentes que no se encuentran asociadas directamente al acceso a la información.
3. La gradualidad de las reformas, no sólo en su aplicación en el tipo sino también según la institución o entidad sometida a obligación subjetiva.
4. La propia opacidad y falta de información del administrador y del administrado sobre la naturaleza del acceso a la información pública.

manuel
rey moreno

ana
lópez fernández

En el caso particular de las mediciones de impacto, además de ser muy costosas, es difícil aislar variables frente a un gran número de intervenciones que influyen en las condiciones de vida de los beneficiarios o los cambios en el sistema burocrático y político y que hace difícil valorar aquellos cambios que son exclusivamente generados por la norma, sin contar la dispersión de fuentes de información y tipos según la obligación a los que esté sometida por la ley.

Desde nuestro punto de vista, la evaluación del impacto de las políticas públicas de transparencia debe insertarse desde el inicio del diseño de la norma, para poder planificar una evaluación de impacto vinculada con unos objetivos y realizar un análisis comparativo de su implementación durante y después de su aplicación.

En definitiva, sería deseable y necesario exigir estándares mínimos de evaluación de impacto a incluir en toda ley de acceso a la información, de acuerdo con principios reconocidos por organismos internacionales, lo que permitiría hacer estimaciones, comparaciones y proyecciones con el objetivo final de aportar conocimiento en mejorar la calidad de la democracia, verdadero motor que mueve a las distintas sociedades a actuar en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y buen gobierno.

REFERENCIAS

- Arellano, D. 2008. "Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia", *Reforma y Democracia*. 40: 53-80.
- Australian Government. 2009. Report of the Government 2.0 Taskforce, *Engage: getting on with Government 2.0*. Canberra.
- Bourgon, J. 2007. "Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una "nueva" teoría de la Administración Pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 73, 1: 5-26.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. 2012. *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Calland, R. 2010. *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information*. Brighton: Institute of Development Studies,
- CAD. 2002. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness* Nº 6. París: OECD.
- Flores Trejo, E. (2016). "Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 35. Caracas.
- Lee, G. y Y.H. Kwak. 2011. "An Open Government Implementation Model: Moving to increased Public Engagement", Washington, D.C, IBM Center for the Business of Government.
- Nonell, R. 2006. *Transparencia y Buen Gobierno: La rendición de cuentas en una sociedad Avanzada*. Barcelona: Icaria Editorial.

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

- Ramírez-Alujas, A. 2012. “Gobierno Abierto es la respuesta ¿Cuál era la pregunta?”, Más Poder Local, 12, 14-22.
- Stiglitz, J. 2000. “The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics”, The Quarterly Journal of Economics. 115, 4: 1441-1478.
- Villanueva, E. 2001. “El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México”. En “El Derecho de Accesos a la Información. Visiones desde México y la experiencia comparada”, Villanueva Ernesto y Luna Pla Issa, comps. México: Universidad Iberoamericana.
- Villoria, M. 2012. “El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo” en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez Pereznieto, J.A. coords, La promesa del Gobierno Abierto.
- Villoria, M 2014. “La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones”.