

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

1. Elementos de diagnóstico

1.1 Fundamento legal

El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) es un órgano público autónomo (Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, LTIPEJ, 36) que tiene entre sus funciones evaluar y publicar por medios de amplia difusión el desempeño de los sujetos obligados en materia de transparencia y el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública (LTIPEJ, 46, IX) y es con este fundamento, que se presenta la metodología de evaluación del desempeño, la cual tiene la finalidad de contribuir a la supervisión de las obligaciones que en esta materia, tienen los sujetos obligados.

1.2 Antecedentes

Las evaluaciones realizadas durante los primeros tres años de funciones del ITEI, se han enfocado en la medición del cumplimiento de la publicación de la información fundamental, habiéndose realizado revisiones de aquellos sujetos obligados (SO) que contaban con una página de Internet.

En la tabla 1 se muestra la cobertura que ha tenido la evaluación efectuada por el ITEI desde el inicio de sus funciones y hasta el mes de julio de 2008. Conviene destacar que se han evaluado 210 SO al menos en una ocasión, lo que representa el 79% del universo evaluable y el 30% respecto de la totalidad de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia.

Tabla 1. Cobertura de la evaluación realizada a julio de 2008

<i>Categoría</i>	<i>SubCategoría</i>	<i>No de Sujetos Obligados (SO)</i>	<i>SO con página de Internet</i>	<i>SO Evaluados al menos en una ocasión</i>	<i>Universo evaluable</i>	<i>SO evaluados/ SO con página</i>	<i>SO evaluados/ Total SO</i>
Ayuntamientos	Ayuntamientos	126	117	113	93%	97%	90%
	OPDescentralizados	314	25	0	8%	0%	0%
OPAutónomos	OPAutónomos	4	4	4	100%	100%	100%
Otras organizaciones	Otras organizaciones	6	4	0	67%	0%	0%
Partidos políticos	Partidos políticos	8	8	6	100%	75%	75%
Poder Ejecutivo	Secretarías y Dependencias	21	20	18	95%	90%	86%
	Fideicomisos	25	11	7	44%	64%	28%
	OPDescentralizados	61	58	51	95%	88%	84%
	Org. Desconcentrados	16	11	6	69%	55%	38%
	Otros	3	2	0	67%	0%	0%
Poder Judicial	Consejo de la Judicatura	1	1	1	100%	100%	100%
	Juzgados de Primera Instancia	81	0	0	0%	0%	0%
	Supremo Tribunal de Justicia	1	1	1	100%	100%	100%
	Tribunal de lo administrativo	1	1	1	100%	100%	100%

	Tribunal Electoral	1	1	1	100%	100%	100%
	ASEJ	1	1	0	100%	0%	0%
Poder Legislativo	Comisiones Legislativas	35	0	0	0%	0%	0%
	Comités Legislativos	4	0	0	0%	0%	0%
	Congreso del Estado	1	1	1	100%	100%	100%
Total general		710	266	210	37%	79%	30%

1.3 Obligaciones

La primera acción relevante para valorar el desempeño de los SO en materia de transparencia, es identificar sus **obligaciones**. La tabla 2 muestra brevemente las obligaciones de los SO en esta materia, que se desprenden de la revisión de la LTIPEJ, la cual contempla al menos cinco grupos de obligaciones:

- 1) establecimiento de condiciones *normativas y organizativas*
- 2) publicación permanente de la *información fundamental*;
- 3) *clasificación de la información* generada en cada uno de los SO;
- 4) protección de la *información confidencial* que tienen en su poder; y,
- 5) atención y resolución de las *solicitudes de información* presentadas ante ellos.

Tabla 2. Matriz de obligaciones de transparencia para los sujetos obligados en la legislación jalisciense

Obligaciones	Descripción
Organización y normatividad (Cap. VIII, LTIPEJ 83)	Los SO deben contar con una Unidad de Transparencia e Información (UTI), un Comité de Clasificación de Información, un Reglamento de Transparencia y ejercer las atribuciones que la LTIPEJ les confiere (83)
Publicación permanente (cap. II, LTIPEJ, 13-21)	Los SO deben publicar permanentemente y de manera accesible y comprensible, la información fundamental que les corresponda (13); misma que deberá ser clara, de calidad, veraz, oportuna y confiable (19). Los SO que cuenten con página WEB deberán hacerlo a través de ella (21).
Clasificación de la información (cap. III, LTIPEJ, 22- 27)	El Comité de Clasificación de Información de cada SO debe clasificar la información.
Protección de la información confidencial (cap. IV, LTIPEJ, 28-35).	Los SO deberán tomar las debidas precauciones para proteger la información confidencial, aplicando los criterios que establece la LTIPEJ.
Procedimientos de acceso a la información pública (cap. VII, LTIPEJ, 57-81)	Los SO deben dar trámite a todas las solicitudes de acceso a la información que les sean presentadas.

Este contexto de obligaciones es un primer referente de lo que debe *valorarse*, para cumplir con *evaluar el desempeño* de los SO. Como se ha mencionado anteriormente, hasta el momento la evaluación se ha enfocado en el *monitoreo* de la publicación de la *información fundamental* por medios electrónicos, lo que ha dejado fuera de la cobertura de evaluación a las otras *cuatro obligaciones*, e incluso a aquellos SO que no cuentan con una página de Internet. Por ello, existe la necesidad de implantar un *sistema que evalúe el desempeño* de los SO en materia de transparencia y del cumplimiento del derecho a la información pública, que incluya los *cinco elementos* anteriormente establecidos.

En este contexto, la implantación de un sistema de evaluación que valore el desempeño de los SO, necesariamente parte de solucionar dos dificultades:

- 1) ampliar la *cobertura* del monitoreo, que no sólo consiste en el volumen de los SO que se evalúan, sino en la cobertura de las *obligaciones* que tienen en materia de transparencia; y
- 2) el reto que implica valorar el *desempeño* de los SO en materia de transparencia.

2. Contexto teórico-metodológico

La obligación legal que recae en el ITEI es la de *evaluar el desempeño* de los sujetos obligados (SO) en materia de *transparencia* y cumplimiento del *derecho a la información pública*.

El concepto de *evaluación* puede tener diferentes acepciones. Para este caso se toma como punto de partida la conceptualización de Cohen y Franco (1992, p. 73), que entienden por evaluación a la comparación de un “*patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia el cual se orienta la acción) con la realidad (la medida potencial en la cual ésta va a ser modificada, o lo que realmente sucedió como consecuencia la actividad desplegada)*”. La evaluación es susceptible de aplicarse antes o después de una acción, y su valoración corresponde con una comparación frente a lo que es *deseable*.

Para el caso de esta propuesta metodológica, el primer *parámetro de deseabilidad* es el que se desprende del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación en materia de transparencia. En el caso de la evaluación del desempeño de los SO en materia de transparencia, se intenta valorar inicialmente el cumplimiento de sus obligaciones tomando como parámetro a la propia LTIPEJ.

Por otra parte, el concepto de *desempeño* se puede asociar simplemente con el *cumplimiento* de objetivos; en otros casos, se vincula incluso con los rasgos de la personalidad y la conducta de las personas involucradas con el cumplimiento de esos objetivos (DuBrin, 2000, p. 254). También se ha asociado con la eficiencia en la utilización de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos (entonces se valora también el *costo* de los objetivos). En cualquier caso, una apreciación integral del *desempeño* incluiría diferentes dimensiones (Lusthaus, 2002, p. 117), como: efectividad, eficiencia, relevancia y viabilidad financiera.

Para efectuar una valoración del *desempeño* en el caso del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los SO, se requiere de la implantación de un sistema de seguimiento que verifique:

- 1) el cumplimiento de las obligaciones a partir de un *monitoreo* periódico y utilizando indicadores intermedios, que amplíe la cobertura de evaluación; y
- 2) los *efectos* del cumplimiento de dichas obligaciones, a partir de instrumentos de medición que valoren la percepción general sobre la transparencia y su relación con diversos indicadores finales del cumplimiento de sus obligaciones.

Para lograrlo se requiere la implantación de un Sistema de Evaluación del Desempeño en Transparencia (SEDT), articulado en tres ejes:

- E1) Monitoreo,
- E2) Estudios con usuarios, y
- E3) Estudios complementarios.

De éstos, sólo el primero tiene validez estrictamente evaluativa, mientras que los dos restantes son complementarios y pueden incluir estudios adicionales al monitoreo permanente.

2.1 Instrumentos de evaluación

Para los efectos de la presente metodología, se ponderará únicamente el primer eje, es decir, el Monitoreo, ya que en éste se evalúa el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LTIPEJ como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. Medios de evaluación del SEDT

Eje de evaluación	Medio	Modalidad	Organización y normatividad	Clasificación de información	Publicación Información fundamental	Protección de Información confidencial	Atención a solicitudes de información
E1) Monitoreo	Verificación	Presencial	✓	✓	✓	NA	NA
		Electrónica	NA	NA	✓	NA	NA
	Usuario Simulado	Presencial	NA	✓	NA	✓	✓
		Electrónica	NA	✓	NA	✓	✓

NA: No aplica

Se proponen diversos medios de evaluación para abarcar los aspectos obligatorios de desempeño que marca la LTIPEJ. En la tabla 3 se muestra la articulación de esos medios con las cinco categorías evaluativas, que corresponden con los grupos de obligaciones de los SO. Los medios del E1 (Monitoreo) contemplan factores evaluativos; es decir, son los componentes de la evaluación **permanente** que se estará realizando periódicamente para dar cumplimiento a la obligación del ITEI en materia de evaluación. Incluso los factores evaluativos contenidos en el eje E1 y sus medios de evaluación no son abarcadores de todas las categorías analíticas, más bien son relativamente excluyentes; es decir, que prácticamente cada medio se enfoca en evaluar alguno de los grupos de obligaciones, de tal forma que con los dos medios de evaluación se abarcan los cinco grupos.

En general, se revisará si:

- a. Se cuenta con Unidad de Transparencia e Información (UTI), Comité de Clasificación de Información y Reglamento de Transparencia.
- b. La UTI ejerce las funciones que la Ley de Transparencia le encomienda
- c. Se tiene información clasificada de oficio
- d. Se publica la información fundamental por cualquier medio
- e. Se cumple con la Ley de Transparencia en la atención a las solicitudes de información (plazos, respuestas, protección de información confidencial, etc.)

Los medios para la revisión de cada una de estas obligaciones, variarán dependiendo de las características de cada sujeto obligado, es decir, si cuenta con medios electrónicos para atender solicitudes de información o no, si cuenta con página de internet en la que publique la información fundamental o no, etc.

Por lo tanto, los medios podrán ser:

- a. Verificación física por parte de personal del ITEI (debidamente acreditado)
- b. Verificación electrónica
- c. Usuario simulado

A continuación se describen los dos medios evaluativos que se aplicarán para valorar el eje E1, cuya modalidad de aplicación (física o electrónica) dependerá de las condiciones en las que se encuentre el sujeto obligado que se someta a valoración.

2.1.1. Monitoreo (E1)

El objetivo de valorar la organización y normatividad (E1) es medir las condiciones estructurales y organizativas en los SO. Contempla diferentes aspectos, entre ellos las condiciones regulatorias y organizativas.

Metodología

Universo: todos los sujetos obligados

Tipo de metodología: cuantitativa.

Valor de las variables de evaluación: cada variable tiene el valor de un punto.

Calificación: se califica con un 1 si cumple con la variable a evaluar o con 0 en caso contrario.

La calificación se obtiene de la sumatoria de los puntos obtenidos en cada variable evaluada, dividido entre el total de las variables.

$$CMn = \frac{\sum ONor_i VInf_i USim_i}{n}$$

Donde:

CMn= Calificación del Eje de Monitoreo

ONor_i= Puntaje de cada variable *i* del componente de Organización y Normatividad

VInf_i= Puntaje de cada variable *i* del componente de Verificación de Información Fundamental

USim_i= Puntaje de cada variable *i* del componente de Usuario Simulado

n= Cantidad de variables de los componentes del Eje de Monitoreo

2.1.2. Medio de Verificación

Para los efectos de este sistema de evaluación se entiende por **Organización y Normatividad** al conjunto de elementos organizativos y normativos que permiten la operación de los SO en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. En la medida en que en las organizaciones públicas existan condiciones organizativas para facilitar el ejercicio de las atribuciones, los avances en materia de transparencia serán cada vez mayores y mejores. Desde el punto de vista teórico, este medio busca conocer el nivel de *consolidación institucional* con el que se ha arraigado el tema de la transparencia en los SO, bajo el supuesto de que las instituciones existen para dar certidumbre a las acciones humanas (North, 1994) en el contexto del intercambio.

El acceso a la información pública puede ser considerado como un proceso de intercambio entre el ciudadano y el gobierno (sea cual sea el nivel de que se trate), regulado por un conjunto de instituciones que está encabezado principalmente por la LTIPEJ. En este sentido, el eje pretende valorar el grado de institucionalización de los SO con relación a las estructuras que se encargan de desarrollar las actividades de la transparencia, además de fortalecer la evaluación que se ha realizado en materia de publicación de la información fundamental.

Conviene precisar que este instrumento de evaluación no pretende valorar la madurez organizativa de *toda* la dependencia, sino solamente las condiciones mínimas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia. La legislación dispone el cumplimiento de factores organizativos mínimos para atender los asuntos relacionados con la transparencia.

2.1.3. Medio de Usuario Simulado

La finalidad de cualquier *monitoreo* es verificar que una actividad se esté ejecutando conforme a los parámetros establecidos. Para el caso concreto del SEDT, el Eje de Monitoreo (E1) se enfoca en el cumplimiento del procedimiento de acceso a la información pública.

Estas dos categorías (de las cinco que se han establecido para la integración del SEDT) son las más visibles al exterior de las organizaciones; en el primer caso, porque implican la apertura completa de dichas organizaciones al mundo de la transparencia, y en el segundo, porque es el medio por el cual el ciudadano acude a las organizaciones para plantear sus necesidades de información.

Este medio de evaluación es quizá el que reclama una mayor complejidad, pues implica la *adaptación de los instrumentos a las condiciones* de las organizaciones evaluables, con la finalidad de que la medición que se efectúe no resulte sesgada por dichas condiciones, y que permita valorar en todos los casos, el cumplimiento efectivo de las obligaciones más visibles de los SO establecidas en la LTIPEJ.

Este medio evaluativo se implementa a partir de un instrumento, que a su vez puede ser aplicado en dos modalidades, determinada ésta última por las posibilidades que ofrezcan las condiciones de los SO de realizarse por alguna vía electrónica o física.

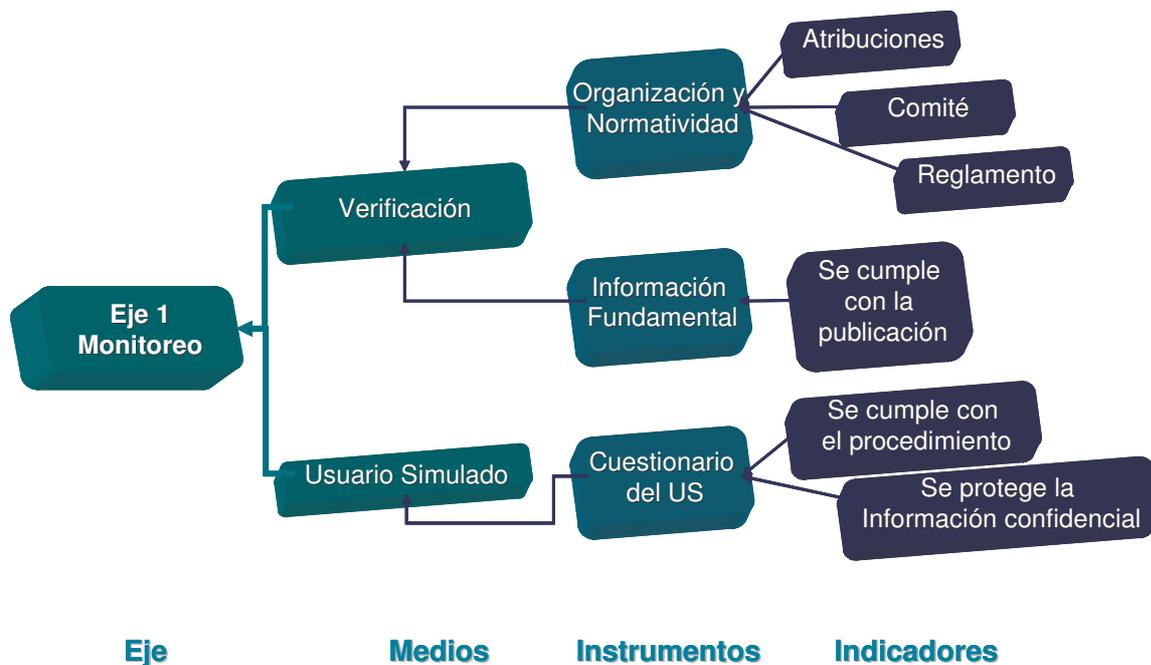
El objetivo del Usuario Simulado es verificar el cumplimiento permanente de las actividades relacionadas con la atención a las solicitudes de información.

3. Anexo único

Tabla 4. Matriz de indicadores y variables del medio de verificación

Medio	Indicador	Descripción del Indicador
Verificación de Organización y Normatividad	¿Ejerce las atribuciones correspondientes a la UTI?	Se valorará que la UTI esté ejerciendo las atribuciones que le confiere la legislación, así como la existencia de una UTI dedicada a las funciones de transparencia.
	¿Existe un Comité de clasificación de información?	Se valorará la existencia de un Comité de Clasificación de Información, que se encuentre constituido conforme a lo establecido en la legislación, y que esté ejerciendo las atribuciones que le competen.
	¿Existe una disposición reglamentaria para el procesamiento de la información?	Se valorará la existencia de un reglamento en materia de transparencia
Verificación de Información Fundamental	¿Se cumple con la publicación de la información fundamental?	Se valorarán los siguientes aspectos en cuanto a la publicación de la información fundamental: vigencia, accesibilidad y publicidad
Usuario Simulado	¿Cumple con el procedimiento de acceso a la información?	Se valorarán aspectos relacionados con el cumplimiento de la atención de las solicitudes de información, como los requisitos para solicitar información; la expedición de comprobantes (acuses de recibido); y el cumplimiento de los plazos de respuesta.
	¿Se protege la información confidencial?	Se valorará que se tomen las medidas para garantizar la seguridad de la información confidencial en la atención de las solicitudes de información pública.

Ilustración 1. Estructura General del SEDT



Fuentes documentales

COHEN , Ernesto y **FRANCO**, Rolando (1992) *Evaluación de proyectos sociales*, Publicado por Siglo XXI, 320 páginas.

DUBRIN, Andrew J. (2000) *Fundamentos de administración*. Colaborador Pilar Mascaró Sacristán. Publicado por *Cengage Learning* Editores. 472 páginas.

LUSTHAUS, Charles, et al (2002) *Evaluación organizacional: Marco para mejorar el desempeño*. Banco Interamericano de Desarrollo. Publicado por IDRC. 217 páginas.

NORTH, Douglas (1994) *La nueva Economía Institucional y el Desarrollo*. Publicado por FUNDES, serie *Diálogo* número 6.