

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**LA TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN  
AL DESARROLLO: EL PAPEL DE LOS SISTEMAS DE  
INFORMACIÓN EN EL CASO DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE EUSKADI (2008-2018)**

**TESIS DOCTORAL**

Presentada por:

**Unai Villena Camarero**

Dirigida por:

**Koldo Unceta Satrustegui**

**Idoye Zabala Errazti**

Bilbao, 2021







A Koldo Unceta Satrustegui, todo un referente en el ámbito de los Estudios sobre Desarrollo, por creer en mis capacidades y animarme comenzar la tesis en su día, por su maestría y su paciencia, por su ayuda para concluir la tesis. A Idoe Zabala Errasti, por asumir la co-dirección y animarme a continuar en un momento en que me planteaba abandonar, por su acompañamiento y su buen trato, por sus correcciones siempre tan minuciosas y su buen hacer. Ha sido una suerte y un privilegio haber contado con vuestra co-dirección.

También quiero mostrar mi agradecimiento a las personas que me habéis alentado, arropado y acompañado en diferentes momentos del proceso de elaboración de la tesis, un proceso solitario, largo y no siempre fácil, que si he llegado a concluir es en parte gracias a vosotras:

A quienes habéis formado parte en los últimos diez años del Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo (además de Koldo e Idoe, Andrés, Edu, Iratxe, Jorge, Marijose, Michel, Nacho, Yésica, eta bereziki Irati Labaien Egiguren, Iankide, lagun eta erreferentziazko persona bat niretzat).

A mis compañeras de trabajo del Instituto Hegoa y al profesorado del Máster en Globalización y Desarrollo (imposible nombraros a todas, imprescindible nombrar a Marisa Lamas y a Marian Díez).

A las personas con las que compartí durante un tiempo la *salita de precarios* de Sarriko (Isa, Sheida, Andrés, Leto).

A las que me ayudasteis con la estancia en el Centrum für Evaluation de la Universidad de Saarland (Uli, Wolfgang, Angelika, vielen Dank!).

A mis compañeras de Sorkin, Alboratorio de Saberes (Esther, Nines, Teresa, Pablo, Vane).

Euskal Herriko Mugarik Gabeko Ingeniaritzako kideei (Aitor, Amaia, Itzi, Izaro, Joseba, Moni... ezin hemen denak aipatu, zuek ere asko eta oso garrantzitsuak izan zarete).

Y a todas las personas que, sin haber sido nombradas aquí, sabéis lo que significáis para mí y lo agradecido que estoy por vuestro apoyo.



## ÍNDICE GENERAL

---





<b>ÍNDICE GENERAL</b> .....	<b>III</b>
ÍNDICE DE CUADROS.....	X
<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b> .....	<b>XVII</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
1.1. OBJETO DE ESTUDIO Y JUSTIFICACIÓN DEL MISMO .....	3
1.2. OBJETIVOS PLANTEADOS.....	5
1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS DE PARTIDA .....	7
1.4. METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA .....	8
<b>2 LA TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>13</b>
2.1. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DESDE DISTINTOS ENFOQUES.....	16
2.1.1. Aproximación general al concepto de transparencia: transparencia activa y pasiva ...	17
2.1.2. <i>La Transparencia desde el enfoque de la rendición de cuentas o accountability</i> .....	19
2.1.3. La Transparencia desde el enfoque de Derecho de Acceso a la Información Pública ..	24
2.1.4. La transparencia desde el enfoque de gobierno abierto .....	27
2.1.5. Relación entre rendición de cuentas, derecho de acceso a la información, gobierno abierto y transparencia .....	31
2.2. CUESTIONES CLAVE SOBRE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....	36
2.2.1. Factores impulsores, requisitos y medios para la consecución de la transparencia en las administraciones públicas.....	36
2.2.2. Tipos y flujos de información para la transparencia .....	40
2.2.3. Beneficios que aporta la transparencia.....	44
2.2.4. Ambigüedad conceptual y alcance real de la transparencia.....	49
2.3. EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA.....	51
2.3.1. Iniciativas legales en el ámbito internacional .....	51
2.3.2. Avances en el marco legal de la transparencia en el ámbito del Estado español.....	53
2.3.3. Marco legal y normativo de la transparencia en el ámbito de la CAE .....	61
2.4. INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS .....	63
2.4.1. Organizaciones, redes y campañas a favor de la transparencia .....	64
2.4.2. Directrices e índices a favor de la transparencia.....	77
2.5. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA.....	84
2.5.1. Metodologías para evaluar la transparencia en el ámbito del Estado español .....	84
2.5.2. Limitaciones de las metodologías de evaluación de la transparencia .....	90

<b>3 LA TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO:</b>	
<b>TRANSPARENCIA DE LA AYUDA.....</b>	<b>97</b>
3.1. LA TRANSPARENCIA DE LA AYUDA DESDE DISTINTOS ENFOQUES.....	100
3.1.1. Introducción a la transparencia y rendición de cuentas de la ayuda.....	101
3.1.2. La transparencia en el marco de los debates sobre la eficacia de la ayuda.....	102
3.1.3. La transparencia en el marco del movimiento abierto y de los ODS .....	110
3.2. CUESTIONES CLAVE SOBRE LA TRANSPARENCIA DE LA AYUDA .....	115
3.2.1. Necesidades de información y beneficios de la transparencia de la AOD para diferentes agentes.....	115
3.2.2. Tipos de información a publicar para lograr la transparencia de la ayuda .....	120
3.3. LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL MARCO INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS DE COOPERACIÓN	
122	
3.3.1. La transparencia en el marco institucional y de políticas de cooperación en el ámbito del Estado español.....	123
3.3.2. La transparencia en el marco institucional y de políticas de cooperación en el ámbito de la CAE 129	
3.4. INICIATIVAS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA AOD.....	132
3.4.1. Organizaciones, redes y campañas a favor de la transparencia de la ayuda .....	133
3.4.2. Declaraciones y principios a favor de la transparencia de la ayuda.....	143
3.5. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LA AYUDA.....	147
3.5.1. Metodologías para la evaluación de la transparencia de la ayuda .....	147
3.5.2. Evaluación del impacto de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la ayuda	156
<b>4 LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS POLÍTICAS DE</b>	
<b>CCOPERACIÓN AL DESARROLLO .....</b>	<b>159</b>
4.1. MARCO GENERAL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	162
4.1.1. Los sistemas de información y las políticas públicas.....	162
4.1.2. Aclarando conceptos: datos, información y conocimiento.....	164
4.1.3. Características de los datos y la información para la transparencia de la ayuda.....	165
4.1.4. Datos abiertos .....	169
4.2. RELACIÓN ENTRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA AYUDA .....	176
4.2.1. Tecnologías de la Información y la Comunicación para el Desarrollo.....	177
4.2.2. Tecnologías para la Transparencia y la Rendición de Cuentas.....	187
4.2.3. Datos abiertos para el desarrollo .....	188

4.3.	RASGOS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA DE LA AYUDA.....	191
4.3.1.	Estructura, características, tipos y diseño de sistemas de información para la transparencia.....	191
4.3.2.	Estándares internacionales para la transparencia y la armonización de información sobre la ayuda .....	203
4.3.3.	Algunos ejemplos exitosos de sistemas de información para la transparencia de la ayuda	215
4.4.	EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN .....	223
4.4.1.	Evaluación de la calidad de los sistemas de información.....	224
4.4.2.	Evaluación de la calidad de sedes web.....	228
4.4.3.	<i>Evaluación cualitativa de la información electrónica y evaluación de recursos digitales en línea</i>	230
<b>5</b>	<b>PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO .....</b>	<b>232</b>
5.1.	DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	235
5.2.	METODOLOGÍA.....	236
5.2.1.	Análisis del tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio	237
5.2.2.	Análisis de los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio .....	240
5.2.3.	<i>Evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación de las instituciones objeto de estudio</i> .....	242
<b>6</b>	<b>EL TRATAMIENTO DE LA TRANSPARENCIA POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES OBJETO DE ESTUDIO .....</b>	<b>245</b>
6.1.	DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES HITOS Y POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA DE LAS INSTITUCIONES ...	247
6.1.1.	Gobierno vasco.....	248
6.1.2.	Diputación Foral de Álava (DFA).....	252
6.1.3.	Diputación Foral de Bizkaia (DFB) .....	255
6.1.4.	Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) .....	258
6.1.5.	Ayuntamiento de Bilbao.....	260
6.1.6.	Ayuntamiento de Donostia .....	263
6.1.7.	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz .....	266
6.2.	RESUMEN Y COMPARATIVA ENTRE INSTITUCIONES.....	270
6.2.1.	La transparencia como política transversal: normativa, herramientas, conceptualización y evaluación .....	270
6.2.2.	Intersecciones o puntos de unión entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo.....	291

**7 LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES OBJETO DE ESTUDIO .....299**

7.1. INSUMOS Y PROCESO: ENTRADA, ALMACENAMIENTO, PROCESAMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN .....	302
7.1.1. Formas de entrada, almacenamiento y procesamiento de la información .....	302
7.1.2. Características de la información almacenada.....	303
7.2. PRODUCTOS Y RESULTADOS: INFORMES, MEMORIAS Y CONTENIDOS WEB PARA CUBRIR LAS DEMANDAS Y SOCIALIZAR LA INFORMACIÓN SOBRE COOPERACIÓN .....	316
7.2.1. Cubrir las demandas de información internas y externas.....	316
7.2.2. Socializar la información sobre cooperación al desarrollo.....	319

**8 EVALUACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA EN MATERIA DE COOPERACIÓN LAS INSTITUCIONES OBJETO DE ESTUDIO.....323**

8.1. MARCO GENERAL: ANÁLISIS DEL OBJETO DE LA EVALUACIÓN, METODOLOGÍAS Y PRINCIPIOS DE EVALUACIÓN, CRITERIOS E INDICADORES DE EVALUACIÓN SELECCIONADOS .....	325
8.1.1. Objeto de evaluación.....	326
8.1.2. Metodologías y principios de evaluación .....	327
8.1.3. Criterios e indicadores de evaluación seleccionados.....	332
8.1.4. Forma de aplicar el sistema de indicadores y presentación de resultados.....	334
8.2. RESULTADOS OBTENIDOS: ANÁLISIS INDIVIDUAL POR INSTITUCIONES.....	337
8.2.1. Gobierno vasco.....	338
8.2.2. Diputación Foral de Álava (DFA).....	341
8.2.3. Diputación Foral de Bizkaia (DFB) .....	344
8.2.4. Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) .....	347
8.2.5. Ayuntamiento de Bilbao .....	350
8.2.6. Ayuntamiento de Donostia .....	353
8.2.7. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz .....	356
8.3. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS: RESUMEN Y COMPARATIVA ENTRE INSTITUCIONES.....	359
8.3.1. Resultados de la evaluación para los criterios e indicadores relacionados con los contenidos o la información.....	361
8.3.2. Resultados de la evaluación para los criterios e indicadores relacionados con el soporte de la información .....	375

**9 CONCLUSIONES.....385**

9.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL MARCO TEÓRICO .....	387
9.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ESTUDIO DE CASO .....	392
9.3. CONCLUSIÓN GENERAL.....	397

<b>EPÍLOGO: CONTRIBUCIONES DE LA TESIS Y LÍNEAS DE TRABAJO FUTURAS .....</b>	<b>399</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>403</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>423</b>
ANEXO I.A: DESCRIPCIÓN DE INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS .....	424
ANEXO I.B: DESCRIPCIÓN DE INICIATIVAS DE TRNSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA AYUDA ....	432
ANEXO II: RESUMEN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA EL ESTUDIO DE CASO .....	445
ANEXO III: METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA EN MATERIA DE COOPERACIÓN EN LA CAE .....	452

### Índice de cuadros

Cuadro 1: Capítulos que conforman la tesis.....	10
Cuadro 2: Transparencia y enfoques de análisis relacionados (RdC, DAI, GA) .....	16
Cuadro 3: Nube de términos sobre el derecho de acceso a la información pública.....	24
Cuadro 4: La transparencia como elemento aglutinador de la RdC, el DAI y el GA.....	31
Cuadro 5: Tipos de información para un gobierno transparente agrupadas por la(s) finalidad(es) que persiguen.....	41
Cuadro 6: Tipos de información para un gobierno transparente, agrupadas por la(s) finalidad(es) que persiguen.....	42
Cuadro 7: Flujos de información en un sistema de gobierno abierto ideal .....	44
Cuadro 8: Mapa de grupos de interés de las herramientas de transparencia y gobierno abierto .....	47
Cuadro 9: Beneficios de la transparencia para los diversos grupos de interés.....	48
Cuadro 10: Leyes de transparencia en Europa.....	53
Cuadro 11: Leyes y normativa relacionada con la transparencia en el Estado español, clasificada por ámbitos temáticos.....	56
Cuadro 12: Fases de la entrada en vigor de la Ley 19/2013.....	58
Cuadro 13: Leyes y normativa relacionadas con la transparencia, de diferentes ámbitos o escalas de aplicación.....	61
Cuadro 14: Resumen de iniciativas de transparencia de ámbito internacional.....	65
Cuadro 15: Resumen de organizaciones internacionales e ITRdC que han impulsado .....	68
Cuadro 16: Cuestiones sobre las que debe reflexionar un ayuntamiento a la hora de poner en marcha la transparencia.....	73
Cuadro 17: Acceso a los portales de transparencia de las administraciones públicas en Euskadi .....	74
Cuadro 18: Acceso a los portales de Open Data en Euskadi .....	74
Cuadro 19: Web de Global RTI Rating con mapa interactivo.....	82
Cuadro 20: Web de Transparencia Internacional que da acceso a sus indicadores de transparencia para Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos.....	83
Cuadro 21: Web de Dyntra que da acceso a sus índices y Rankings.....	83
Cuadro 22: Web del mapa Infoparticipa .....	84
Cuadro 23: Áreas de transparencia en las que clasifica Transparencia Internacional sus indicadores de transparencia para Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos .....	86
Cuadro 24: Composición de los Índices Dyntra para Comunidades Autónomas, Gobiernos Provinciales y Ayuntamientos .....	87
Cuadro 25: Grupos y subgrupos de información en las que clasifica sus indicadores la metodología de Infoparticipa .....	88
Cuadro 26: Criterios de valoración de la publicidad activa en la metodología MESTA, incluyendo ponderaciones.....	89
Cuadro 27: Transparencia de la ayuda y enfoques relacionados (RdC, Eficacia, GA) .....	100
Cuadro 28: Antecedentes de la Declaración de París .....	104
Cuadro 29: Acuerdos internacionales relacionados con la eficacia de la ayuda.....	104
Cuadro 30: Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda .....	105
Cuadro 31: Definición de los principios de la declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda.....	106
Cuadro 32: Cronología del OD4D .....	113
Cuadro 33: Agentes o partes interesadas en la información de la ayuda según diferentes autores .	116

Cuadro 34: Necesidades de información y mejoras requeridas para satisfacerlas .....	117
Cuadro 35: Actores de la transparencia de la ayuda diferenciados entre países socios y donantes..	118
Cuadro 36: Principales herramientas para la transparencia de la Cooperación Española .....	124
Cuadro 37: Evolución del número de menciones a la transparencia y rendición de cuentas en los planes directores de la Cooperación Española .....	127
Cuadro 38: Evolución del número de menciones a la transparencia y rendición de cuentas en los planes directores de la cooperación vasca.....	130
Cuadro 39: Resumen de ITRdC de la ayuda de ámbito internacional.....	134
Cuadro 40: Resumen organizaciones internacionales e ITRdC de la ayuda que han impulsado .....	139
Cuadro 41: Iniciativas por la transparencia de países proveedores de AOD .....	142
Cuadro 42: Bloques temáticos para la evaluación de la transparencia de la ayuda, número de indicadores y ponderaciones para cada uno de ellos según AIE.....	148
Cuadro 43: Indicadores para el monitoreo de la transparencia de la ayuda según AIE .....	149
Cuadro 44: Representación visual de los indicadores, ponderación y fuentes de datos del <i>Aid Transparency Assessment</i> .....	153
Cuadro 45: Ponderación de los indicadores del <i>Aid Transparency Assessment</i> .....	153
Cuadro 46: Componentes de la transparencia de la ayuda y número de indicadores para cada uno de ellos según el ITA de 2018.....	154
Cuadro 47: Componentes de la transparencia de la ayuda, indicadores y ponderaciones para cada uno de ellos según el ITA 2018.....	155
Cuadro 48: Contenidos del Capítulo 4 de la tesis, en relación a los contenidos de los capítulos precedentes.....	161
Cuadro 49: Pirámide del modelo DIKW.....	164
Cuadro 50: Jerarquía de saber según la pirámide DIKW .....	165
Cuadro 51: Características de la información según diversos autores y organismos .....	168
Cuadro 52: Directrices para la publicación de Datos Abiertos.....	171
Cuadro 53: Esquema de desarrollo de 5 estrellas para Datos Abiertos ideado por Bernes-Lee .....	173
Cuadro 54: Categorías de datos abiertos según el esquema de 5 estrellas.....	174
Cuadro 55: Web de Open Data Index con tabla interactiva.....	175
Cuadro 56: Web del Open Data Barometer con mapa interactivo. ....	176
Cuadro 57: Evolución de las TIC para el desarrollo: algunas cuestiones clave de cada una de las fases de ICT4D .....	179
Cuadro 58: Cubo ICT4D (o cubo de Hilbert): interacción entre tecnología (eje horizontal), sociedad (eje vertical), y política (eje diagonal) .....	179
Cuadro 59: Relación entre TIC y DH .....	181
Cuadro 60: Principales procesos y aplicaciones para la integración de las TIC en la dimensión interna de los actores cooperación .....	184
Cuadro 61: Resumen de clasificación de herramientas tecnológicas utilizadas en ITRdC según diversas fuentes.....	195
Cuadro 62: Ciclos (en vertical) y fases (en horizontal) de la ingeniería de software para la creación de sistemas de información según el método RUP.....	201
Cuadro 63: Metodología de tres fases para la creación de la arquitectura de la información o diseño de una web. Herramientas y operaciones utilizadas en cada una de las fases.....	203
Cuadro 64: Resumen de estándares, formatos y herramientas a favor de la transparencia de la ayuda .....	205

Cuadro 65: Ejemplo de registro utilizando el estándar CEFDA .....	207
Cuadro 66: Ejemplo de registro utilizando el estándar IDML .....	209
Cuadro 67: Comparativa entre los estándares CRS e IATI.....	210
Cuadro 68: Situación previa a IATI: “publicar muchas veces, utilizar pocas veces” .....	211
Cuadro 69: Propuesta de la IATI: “publicar una sola vez, utilizar a menudo” .....	212
Cuadro 70: Sistemas de información para la transparencia de la ayuda y estándares que utilizan... ..	216
Cuadro 71: Bases de datos del CRS y sus principales usos .....	217
Cuadro 72: Ciclo de la información en el CRS .....	218
Cuadro 73: Portada la plataforma estadística OECD.Stat, desde la que se puede acceder a la información sobre la ayuda del CAD .....	218
Cuadro 74: Esquema de funcionamiento de AiDA con múltiples fuentes de información.....	219
Cuadro 75: Portada del Portal web AiDA .....	220
Cuadro 76: Detalle del buscador del Portal web AiDA.....	220
Cuadro 77: Portada del Portal web de AidData .....	221
Cuadro 78: Detalle del buscador GeoQuery en el Portal web AidData.....	221
Cuadro 79: Portada del Portal EU Aid Explorer .....	222
Cuadro 80: Detalle del buscador del Portal EU Aid Explorer .....	223
Cuadro 81: Criterios e indicadores de calidad de los sistemas de información desde la perspectiva operativa .....	226
Cuadro 82: Criterios e indicadores de calidad de los sistemas de información desde la perspectiva de la persona usuaria .....	227
Cuadro 83: Preguntas para estudiar el alcance y la continuidad de la cobertura de un sistema de información .....	228
Cuadro 84: Criterios y categorías incluidos en el cuestionario BRACAD para la evaluación de sedes web.....	229
Cuadro 85: Indicadores de micronavegación y macronavegación de la metodología de análisis y evaluación de recursos digitales en línea desarrollada por Codina .....	231
Cuadro 86: Estructura del estudio de caso de la tesis (en la segunda columna se indica el capítulo y/o apartado en que se pueden encontrar cada uno de los contenidos) .....	234
Cuadro 87: Contenido de los anexos relacionados con el estudio de caso .....	234
Cuadro 88: Metodología seguida para analizar el tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio: análisis de la transparencia como política transversal (normativa, herramientas, conceptualización y evaluación).....	238
Cuadro 89: Metodología seguida para analizar el tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio: análisis de las intersecciones o puntos de unión entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo .....	239
Cuadro 90: Metodología seguida para analizar los insumos y el proceso de los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio.....	240
Cuadro 91: Metodología seguida para analizar los productos y resultados de los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio.....	241
Cuadro 92: Esquema de los pasos a seguir para llevar a cabo la evaluación de la transparencia de la ayuda .....	242
Cuadro 93: Temáticas relacionadas con la evaluación de la transparencia en la CAE.....	243
Cuadro 94: Metodología seguida para evaluar la publicidad activa en materia de cooperación las instituciones objeto de estudio .....	244



Cuadro 95: La transparencia como política transversal del Gobierno Vasco: normativa y planificación .....	250
Cuadro 96: La transparencia como política transversal del Gobierno Vasco: regulación y herramientas .....	250
Cuadro 97: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación del Gobierno Vasco .....	251
Cuadro 98: La transparencia como política transversal de la DFA: normativa y planificación .....	253
Cuadro 99: La transparencia como política transversal de la DFA: regulación y herramientas.....	253
Cuadro 100: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación de la DFA.....	254
Cuadro 101: La transparencia como política transversal de la DFB: normativa y planificación .....	256
Cuadro 102: La transparencia como política transversal de la DFB: regulación y herramientas.....	256
Cuadro 103: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación de la DFB.....	257
Cuadro 104: La transparencia como política transversal de la DFG: normativa y planificación .....	258
Cuadro 105: La transparencia como política transversal de la DFG: regulación y herramientas .....	259
Cuadro 106: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación de la DFG .....	260
Cuadro 107: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Bilbao: normativa y planificación, regulación y herramientas .....	261
Cuadro 108: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Bilbao: regulación y herramientas .....	262
Cuadro 109: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación del Ayuntamiento de Bilbao.....	263
Cuadro 110: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Donostia: normativa y planificación .....	264
Cuadro 111: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Donostia: regulación y herramientas .....	264
Cuadro 112: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación del Ayuntamiento de Donostia.....	266
Cuadro 113: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: normativa y planificación, regulación y herramientas .....	267
Cuadro 114: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: regulación y herramientas.....	268
Cuadro 115: La transparencia en la política de cooperación y la cooperación en la política de transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.....	269
Cuadro 116: Cronología de algunos hitos en materia de transparencia de las instituciones objeto de estudio.....	271
Cuadro 117: Resumen de la normativa y planificación en materia de transparencia de las instituciones objeto de estudio.....	273
Cuadro 118: Normativa en materia de transparencia promulgada por y que aplica a las instituciones estudiadas .....	273
Cuadro 119: Regulación de las diferentes dimensiones de la transparencia de las instituciones estudiadas .....	274

Cuadro 120: Resumen de las principales características de las leyes y normas de transparencia promulgadas por y/o que aplican a las instituciones estudiadas .....	275
Cuadro 121: Planes de diferentes niveles de las instituciones objeto de estudio en los que se incluye la transparencia .....	277
Cuadro 122: Herramientas para la transparencia activa y para posibilitar el derecho de acceso a la información de las instituciones analizadas .....	278
Cuadro 123: Conceptos que definen las instituciones objeto de estudio.....	281
Cuadro 124: Características de la información a publicar según las instituciones objeto de estudio	282
Cuadro 125: Características de los datos abiertos según las instituciones objeto de estudio .....	283
Cuadro 126: Características de la información a publicar según las instituciones objeto de estudio	284
Cuadro 127: Menció n a indicadores e índices de transparencia en las webs de las instituciones objeto de estudio .....	285
Cuadro 128: Portal de Transparencia de Gobierno Vasco Gardena en el que la información se organiza siguiendo la estructura del INCAU .....	286
Cuadro 129: Portal de Transparencia de Vitoria-Gasteiz en el que la información se organiza siguiendo la estructura del ITA.....	286
Cuadro 130: Posición y puntuaciones de GV en el Índice de Transparencia Internacional para Comunidades Autónomas (INCAU) .....	287
Cuadro 131: Posición y puntuaciones de DFA, DFB y DFG en el Índice de Transparencia Internacional para Diputaciones Forales (INDIP).....	288
Cuadro 132: Posición y puntuaciones de los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz en el Índice de Transparencia Internacional para Ayuntamientos (ITA).....	288
Cuadro 133: Puntuaciones de las instituciones objeto de estudio en los índices de DYNTRA .....	289
Cuadro 134: Evolución de la transparencia de tres de las instituciones objeto de estudio (Gobierno Vasco, DFG y Ayuntamiento de Bilbao) en los Índices de Dyntra .....	290
Cuadro 135: Solicitudes de información recibidas por las instituciones objeto de estudio .....	292
Cuadro 136: Resultados de la búsqueda de información en los portales de transparencia de las instituciones sobre ayudas y subvenciones de cooperación concedidas .....	293
Cuadro 137: Instrumentos, modalidades y clasificación de sectores de las instituciones objeto de estudio.....	304
Cuadro 138: Modalidades consideradas por las instituciones objeto de estudio .....	305
Cuadro 139: Instrumentos considerados por el Gobierno Vasco .....	306
Cuadro 140: Instrumentos considerados por las Diputaciones Forales (DFA, DFB, DFG).....	307
Cuadro 141: Instrumentos considerados por los Ayuntamientos objeto de estudio (Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz).....	308
Cuadro 142: Prioridades sectoriales de las instituciones objeto de estudio .....	311
Cuadro 143: Sectores utilizados por las instituciones objeto de estudio para la clasificación de las acciones que impulsan .....	312
Cuadro 144: Dimensiones de la ED según la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la AECID313	
Cuadro 145: Clasificación de GV para las acciones de SyED .....	314
Cuadro 146: Clasificación de las Diputaciones Forales para las acciones de SyED .....	314
Cuadro 147: Representación gráfica de demandas y formas de socialización de información sobre cooperación de las instituciones analizadas, incluyendo portales .....	318
Cuadro 148: Socialización de la información de las instituciones objeto de estudio .....	319

Cuadro 149: Existencia de contenidos de diferentes tipos en las webs de las instituciones objeto de estudio.....	319
Cuadro 150: Análisis de portales a través de los que las instituciones objeto de estudio socializan su información de forma indirecta .....	321
Cuadro 151: Resumen de las potencialidades y limitaciones de las metodologías estudiadas para crear una metodología propia de evaluación de la transparencia de la cooperación en la CAE.....	329
Cuadro 152: Resumen de los aspectos rescatados de cada una de las metodologías estudiadas para crear una metodología propia de evaluación de la transparencia de la cooperación en la CAE.....	329
Cuadro 153: Resumen de metodologías consideradas atendiendo a sus dimensiones de análisis, criterios e indicadores .....	331
Cuadro 154: Elementos de análisis, criterios de evaluación, nº de indicadores y ponderación de la metodología diseñada para evaluar la publicidad activa en materia de cooperación en la CAE .....	333
Cuadro 155: Criterios, indicadores y ponderaciones (puntuaciones y porcentajes) del sistema de indicadores diseñado para evaluar la publicidad activa en materia de cooperación en la CAE .....	333
Cuadro 156: Tabla de valoraciones para indicadores del criterio C.1: Disponibilidad de Información .....	334
Cuadro 157: Sistema de indicadores para la evaluación de la transparencia de la ayuda en la CAE, resumen de resultados por indicadores.....	335
Cuadro 158: Sistema de indicadores para la evaluación de la transparencia de la ayuda en la CAE, resumen de resultados por criterios de evaluación.....	335
Cuadro 159: Especificaciones para puntuar en el sistema de indicadores diseñado para la evaluación de la transparencia de la ayuda en la CAE, indicaciones para personas evaluadoras .....	336
Cuadro 160: Proceso seguido para realizar la evaluación tras la definición del sistema de indicadores .....	336
Cuadro 161: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación del Gobierno Vasco.....	340
Cuadro 162: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación de la DFA.....	343
Cuadro 163: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación de la DFB.....	346
Cuadro 164: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación de la DFG.....	349
Cuadro 165: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación del Ayuntamiento de Bilbao .....	352
Cuadro 166: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación del Ayuntamiento de Donostia.....	355
Cuadro 167: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz .....	358
Cuadro 168: Resultados generales por criterios para todas las instituciones objeto de estudio .....	359
Cuadro 169: Resultados generales por indicadores para todas las instituciones objeto de estudio.	360
Cuadro 170: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.1 .....	361
Cuadro 171: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.1.1 por tipos de instituciones .....	362
Cuadro 172: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.1.2 por tipos de instituciones .....	362

Cuadro 173: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.2.....	364
Cuadro 174: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.2.1 por tipos de instituciones .....	365
Cuadro 175: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.2.2 por tipos de instituciones .....	365
Cuadro 176: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.2.3 por tipos de instituciones .....	366
Cuadro 177: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.2.4 por tipos de instituciones .....	366
Cuadro 178: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.3.....	368
Cuadro 179: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.3.1 por tipos de instituciones .....	369
Cuadro 180: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.3.2 por tipos de instituciones .....	370
Cuadro 181: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.4.....	371
Cuadro 182: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.4.1 por tipos de instituciones .....	371
Cuadro 183: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.4.2 por tipos de instituciones .....	372
Cuadro 184: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.5.....	373
Cuadro 185: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.5.1 por tipos de instituciones .....	374
Cuadro 186: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.5.2 por tipos de instituciones .....	374
Cuadro 187: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio S.I.1 .....	376
Cuadro 188: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.1.2 por tipos de instituciones .....	377
Cuadro 189: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.1.3 por tipos de instituciones .....	377
Cuadro 190: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio S.I.2 .....	379
Cuadro 191: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.2.1 por tipos de instituciones .....	379
Cuadro 192: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.2.2 por tipos de instituciones .....	380
Cuadro 193: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio S.I.3 .....	381
Cuadro 194: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.3.1 por tipos de instituciones .....	382
Cuadro 195: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.3.2 por tipos de instituciones .....	382
Cuadro 196: Esquema de actores involucrados en el Portal de la Cooperación Pública Vasca.....	402

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

---



AAA: Agenda para la Acción de Accra  
AA.PP.: Administraciones públicas  
AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios  
AG: Alianza Global para el Desarrollo Eficaz  
AGE: Administración General del Estado  
AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas  
AI: Arquitectura de la Información  
ATI: Aid Transparency Index  
AiDA: Accessible Information on Development Activities  
AIE: Acces Info Europe  
AIMS: Aid Information Management System  
AMP: Aid Management Platform  
AVCD: Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo  
BID Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
BOB: Boletín Oficial de Bizkaia  
BOPV: Boletín Oficial del País Vasco  
BOTH: Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava  
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo  
CAE: Comunidad Autónoma de Euskadi  
CE: Comisión Europea  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CIGA: Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto  
CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo  
CMSI: Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información  
CRS: Creditor Reporting System  
CTBG: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno  
DAD: Development Assistance Database  
DAI: Derecho de acceso a la información  
DAIP: Derecho de acceso a la información Pública  
DFA: Diputación Foral de Álava  
DFB: Diputación Foral de Bizkaia  
DFG: Diputación Foral de Gipuzkoa  
DFID: Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido  
DIKW: Data Information Knowledge and Wisdom  
DP: Declaración de París  
ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas  
EITI: Extractive Industries Transparency Initiative  
ETN: Empresas transnacionales  
EUDL: Euskadiko Udalen Elkarte/ Asociación de Municipios Vascos

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias  
FTS: Financial Tracking System  
GA: Gobierno Abierto  
GAP: Global Accountability Project  
HLF: High Level Forum on Aid Effectiveness  
IATI: Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda  
ICT4D: Tecnologías de la Información y la Comunicación para el desarrollo  
IDML: International Development Markup Language  
IDRC: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo  
IEAG: Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development  
IFI: Instituciones Financieras Internacionales  
IP: Investigador principal  
IODC International Open Data Conference  
ISO: International Standard Organisation  
ITA: Índice de Transparencia de la Ayuda  
ITRdC: iniciativas de Transparencia y Rendición de cuentas  
JJGG: Juntas Generales  
LILE: Ley de Instituciones Locales de Euskadi.  
LOPD: Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal  
LTAIPBG: Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno  
MAP: Marco de Asociación País  
ME: Marco Estratégico  
MESTA: Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Administración  
MID: Marco Integral de Desarrollo  
MOOC: Massive Open Online Course  
NF: Norma Foral  
OAP: Open Aid Partnership  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios  
OCS: Organizaciones de la Sociedad Civil  
OD4D: Open Data for Development- Datos Abiertos para el Desarrollo  
ODC: Open Data Charter  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible  
OEA: Organización de los Estados Americanos  
OGD: Open Government Data  
OGP: Open Government Partnershi (Alianza de Gobierno Abierto)  
OIG: Organizaciones intergubernamentales  
OKFN: Open Knowledge Foundation



ONG: Organizaciones No Gubernamentales  
ONGI: Organizaciones No Gubernamentales Internacionales  
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil  
OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa  
PD: Plan Director  
PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos  
PLAID: Project-Level Aid and Accessible Information on Development Activities  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
RD: Real Decreto  
RdC: Rendición de cuentas  
SI: Sistema de Información  
SIDA: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  
SSII: Sistemas de Información  
TAI: Transparency and Accountability Initiative  
TI: Transparencia Internacional  
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación  
UE: Unión Europea  
UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones  
WC3: World Wide Web Consortium  
WP-EFF: Working Party on Aid Effectiveness



# 1 INTRODUCCIÓN

---



En este primer capítulo realizamos una introducción general a la tesis, a modo de presentación, que enmarca el trabajo realizado y los contenidos del documento. La introducción se divide en los cuatro apartados que se describen brevemente a continuación.

El primer apartado lo dedicamos a presentar el objeto de estudio y la justificación del mismo. Para ello, comenzamos por explicar los orígenes de la tesis y el porqué de la elección del tema abordado, a lo cual añadimos la explicación de la relevancia que ese tema tiene a nuestro juicio.

El segundo apartado lo dedicamos a detallar los objetivos planteados en la investigación, explicando la evolución sucedida desde la idea inicial y la matriculación de la tesis, hasta su desarrollo final.

En el tercer apartado detallamos las preguntas de investigación planteadas, estrechamente ligadas a los objetivos expuestos en el anterior apartado. Entre las preguntas enunciadas la pregunta principal, así como otras preguntas secundarias que han sido el motor de la investigación, junto con la hipótesis o punto de partida.

En el cuarto y último apartado, damos cuenta de la metodología de investigación seguida de la estructura que finalmente han adoptado los resultados de la investigación, repartidos en los nueve capítulos que conforman la tesis.

### **1.1. Objeto de estudio y justificación del mismo**

La presente tesis tiene su origen en la Tesina Fin de Máster titulada *Sistemas de información y políticas de cooperación. Estudio de caso de las Administraciones Públicas de la CAE*, que el doctorando realizó como trabajo final para el Máster en Globalización y Desarrollo<sup>1</sup> durante el curso 2010-2011, y que a su vez deriva del proyecto de investigación *Evaluación de políticas públicas de cooperación al desarrollo descentralizadas: estudio de caso de la CAE (1988-2008)*, llevado a cabo por el Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa, del que el doctorando forma parte desde 2010<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Máster Universitario inserto en la oferta de Másteres Oficiales de la UPV/EHU, impulsado por el Instituto Hegoa y el Departamento de Economía Aplicada I de la UPV/EHU: <https://www.ehu.es/es/web/master/master-globalizacion-desarrollo>

<sup>2</sup> El Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa, cuyo IP fue Koldo Unceta, comenzó su actividad en 2008 a raíz de la preocupación surgida por los limitados análisis de fondo, con perspectiva histórica, sobre las políticas de cooperación descentralizada en el entorno de la CAE. En ese marco, fue ampliando su trabajo a otros ámbitos o sectores de cooperación, partiendo de una visión de la cooperación como política pública aún poco estudiada, superando la evaluación más habitual en términos de proyectos y programas concretos, y entrando en el análisis de estrategias. En 2018 cambió su nombre y actualmente es el Grupo de Investigación sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (código GIU 17/26) con Jorge Gutiérrez como IP.

El interés por realizar este trabajo nació de las enormes dificultades encontradas en el marco del proyecto arriba citado, para analizar las características y la evolución de la cooperación descentralizada, y evaluar la calidad del diseño y de la gestión de aplicación de las políticas de cooperación de las principales instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE): el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, y los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz. En el proyecto se analizaron más de 10.000 acciones financiadas por dichas instituciones, y se pusieron de manifiesto las extremas dificultades para hacer una foto de conjunto sobre la realidad de la cooperación vasca, dadas las grandes diferencias observadas en las nomenclaturas, categorías, campos de clasificación y, en definitiva, organización y actualización de las respectivas bases de datos y fuentes de información.

Estas dificultades, que incluían la falta de homogeneidad en cuanto al contenido de la información almacenada y sus soportes de almacenamiento, suponían obstáculos para la gestión, el tratamiento y la difusión de la misma. La ausencia de categorías de clasificación comunes constituía un serio hándicap a la hora de enfrentar la cuestión de la armonización promulgada desde el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en la Declaración de París, además de plantear problemas para la realización de análisis, estudios, y evaluaciones.

Junto con la mencionada falta de homogeneidad, se presentaban también otras dificultades relativas a la accesibilidad de la información que, en buena medida, tenían su origen precisamente en los sistemas de información de las instituciones analizadas, incompatibles entre sí y que impedían una mayor transparencia y un mejor conocimiento público del importante esfuerzo que se realizaba en la CAE en materia de cooperación al desarrollo.

Todo lo anterior afectaba también la gestión de la cooperación, restando eficiencia a la misma y dificultando notablemente la generación de sinergias y el aprovechamiento del caudal de experiencias acumulado, por lo que el interés de la tesis planteada, cuya propuesta de título inicial fue “Los sistemas de información en el marco de las políticas de cooperación descentralizada: el caso de la CAE”, radicaba en que sus conclusiones podrían ayudar a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la cooperación vasca, además de otros aspectos relativos a la fluidez de las relaciones entre las administraciones públicas, y entre ellas y los diferentes agentes sociales, permitiendo, en definitiva, mejorar la calidad de la cooperación vasca.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el objeto de estudio finalmente delimitado ha sido el de la transparencia de las políticas de cooperación al desarrollo de las instituciones de la CAE, a partir de analizar tanto el marco general político, legal y administrativo existente al respecto, como los sistemas de información con los que cuentan dichas instituciones para dar a conocer sus políticas y sus actividades en esta materia.

Para terminar con la delimitación del objeto de estudio, señalaremos que el período de análisis (en lo que a los sistemas de información se refiere) abarca los años comprendidos entre 2008

y 2018. Con posterioridad, las instituciones vascas han desarrollado algunas iniciativas en este campo, en las que el doctorando ha tenido la oportunidad de participar, aunque las mismas quedan fuera del alcance de la tesis. De ellas damos cuenta brevemente en el epílogo final.

## **1.2. Objetivos planteados**

En el momento de comenzar con la tesis, a finales de 2011, planteamos como objetivo principal el siguiente: definir las características que han de cumplir los sistemas de información de las Administraciones Públicas de la CAE, para que se adapten de la mejor manera posible a las necesidades derivadas de una correcta gestión de sus políticas de cooperación, de acuerdo al estado del debate y las exigencias concretas del caso. Junto con ello, planteamos también otros objetivos de segundo orden, que era necesario conseguir para avanzar en la consecución del objetivo principal, entre los cuales, estaban los siguientes: analizar las referencias principales existentes que relacionan los sistemas de información y la cooperación al desarrollo; definir las características que debe cumplir la información sobre la AOD descentralizada; y en el caso concreto de la cooperación descentralizada de la CAE, conocer qué información se maneja y cómo la recogen, transforman y comunican las AA.PP., analizar para qué sirve esa información, qué necesidades de información están satisfechas y cuáles no para los diferentes agentes implicados, y qué usos de la información podrían añadirse o mejorar a los ya existentes.

El doctorando comenzó a elaborar la tesis en paralelo a su trabajo como personal investigador contratado en el Instituto Hegoa y posteriormente lo simultaneó con otros trabajos como técnico de proyectos de educación para el desarrollo en distintas ONGD, lo cual hizo que avanzara lentamente, en contraste con el rápido avance que se dio en una cuestión de importancia, aunque no central, para el objeto de estudio: la transparencia. Entre 2011 y 2014, se dio un gran salto adelante en lo referente a acuerdos internacionales en materia de transparencia de la ayuda con el avance de la IATI (Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda) surgida inicialmente en el programa de acción de Accra y otras diversas iniciativas relacionadas. Además, durante ese periodo, se produjeron importantes cambios legislativos en materia de transparencia y rendición de cuentas en el Estado español, lo cual guardaba relación directa con la calidad de los sistemas de información de las administraciones públicas y la accesibilidad de la información. Más allá de lo estipulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y sus implicaciones transversales en todas las políticas, incluidas las de cooperación, desde las Administraciones Públicas de la CAE se estaba realizando un esfuerzo por avanzar en el desarrollo de normativa que superara las exigencias de la Ley de Transparencia estatal y en cumplimiento con las exigencias derivadas de dicha normativa y su apuesta por la transparencia, Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las tres

capitales pusieron en marcha portales de transparencia o apartados en sus webs corporativas específicos sobre la materia.

Así, el rápido avance producido en materia de transparencia (tanto en lo referente a la transparencia de la ayuda como a la transparencia de las AA.PP.) desde que comenzara la tesis y una estancia doctoral en el Center for Evaluation (CEval) de la Universidad de Saarland en 2014, llevaron al doctorando a replantear los objetivos de la tesis, introduciendo en ellos la transparencia de las políticas públicas y la evaluación de la transparencia como elementos de análisis.

Una vez realizado ese replanteamiento o modificación, el objetivo principal de la tesis es finalmente estudiar la transparencia de las políticas de cooperación en la CAE, atendiendo a tres elementos: el tratamiento que otorgan las instituciones a la transparencia como política transversal, los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones, y la evaluación de la transparencia activa de la cooperación de dichas instituciones. Junto a este amplio objetivo principal, que se aborda a través de un estudio de caso, se plantean también una serie de objetivos secundarios, necesarios para avanzar el conocimiento de las diferentes materias que conforman el objeto de estudio, que se abordan a través de la construcción de un marco de referencia o marco teórico, dividido en tres bloques: la transparencia en las políticas públicas, la transparencia en las políticas de desarrollo, y los sistemas de información para la transparencia de las políticas de desarrollo. Entre estos objetivos secundarios se encuentran los siguientes:

Objetivos secundarios relacionados con la transparencia en las políticas públicas:

- Aproximarnos al concepto de transparencia en la gestión pública y conocer su alcance desde diferentes enfoques relacionados (rendición de cuentas, gobierno abierto, derecho de acceso a la información pública).
- Conocer las cuestiones clave para transparentar la gestión pública.
- Delimitar el marco legal e institucional para la promoción de la transparencia (a nivel internacional, estatal y de la CAE).
- Estudiar y sistematizar las iniciativas y directrices a favor de la transparencia existentes en la actualidad en el ámbito internacional.

Objetivos secundarios relacionados con la transparencia en las políticas de desarrollo o transparencia de la ayuda:

- Aproximarnos al concepto de transparencia de la ayuda y conocer su alcance desde diferentes enfoques relacionados (rendición de cuentas, eficacia de la ayuda, movimiento abierto).
- Conocer las cuestiones clave para transparentar la cooperación al desarrollo.



- Estudiar y sistematizar las propuestas existentes en la actualidad sobre la transparencia y la rendición de cuentas de la AOD en el ámbito internacional (iniciativas y directrices a favor de la transparencia).

Objetivos secundarios relacionados con los sistemas de información para la transparencia de las políticas de desarrollo:

- Aproximarnos al marco general de los sistemas de información y las políticas públicas
- Profundizar en la relación entre sistemas de información y transparencia de la ayuda.
- Conocer la estructura, procesos involucrados, tipos y ejemplos exitosos de sistemas de información para la transparencia de la ayuda.
- Conocer los estándares internacionales existentes para la transparencia y armonización de la ayuda y portales de transparencia.

### **1.3. Preguntas de investigación e hipótesis de partida**

De acuerdo a los objetivos expresados para la tesis, nos planteamos las siguientes preguntas de investigación principales: ¿En qué grado son transparentes las instituciones vascas en lo que respecta a sus políticas de cooperación al desarrollo? ¿Qué limitaciones existen en los sistemas de información de este ámbito para cumplir con las directrices y los estándares propuestos en la literatura especializada y/o en la doctrina relacionada con estas cuestiones?

La hipótesis de partida es que, aun habiendo avanzado y conseguido cierto grado de transparencia en los últimos años, las Administraciones Públicas de la CAE presentan limitaciones significativas en sus sistemas de información en lo relativo a la promoción de la transparencia, lo que limita a su vez el alcance de sus políticas de cooperación y la propia calidad de la misma.

Para poder responder a estas preguntas de investigación y corroborar la hipótesis de partida formulada, nos planteamos otra serie de preguntas previas, algunas de las cuales hemos tenido que abordar en la construcción del marco teórico y otras al realizar el estudio de caso, que resumimos a continuación:

- ¿Cuáles son los avances ocurridos en los últimos años en los ámbitos de la transparencia y de la transparencia de la ayuda a nivel mundial, estatal y de la CAE?
- ¿Cuáles son las necesidades de información y beneficios de la transparencia de la AOD para diferentes agentes?
- ¿Qué tipos de información es prioritario publicar y qué características han de tener los datos publicados para lograr la transparencia de la ayuda?
- ¿Qué metodologías existen para el análisis de la transparencia de las políticas públicas y para la evaluación de la calidad de los sistemas de información?

- ¿Qué plantean las metodologías existentes para el análisis de las políticas de cooperación y para la evaluación de los portales de cooperación internacional?
- ¿Qué tratamiento le dan a la transparencia como política transversal las instituciones objeto de estudio?
- ¿Qué intersecciones o puntos de unión existen entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio?
- ¿Cuáles son las características (insumos, procesos, productos y resultados) de los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio?
- ¿Cómo se podría evaluar la publicidad activa en materia de cooperación de las instituciones objeto de estudio?

A partir de las preguntas de investigación arriba enunciadas, la tesis analiza multitud de cuestiones y trata de dar respuesta a decenas de otras preguntas, muchas de ellas a través de la consulta de fuentes bibliográficas, y otras muchas a través de la recogida sistemática de información en el estudio de caso, siguiendo la metodología que se describe en el siguiente apartado.

### **1.4. Metodología y estructura**

A la hora de describir la metodología seguida para llevar adelante la tesis, hay que tener en cuenta que el trabajo se divide en dos partes: la primera de ellas es la parte teórica, relacionada con la construcción del marco teórico (MT) y la segunda es de carácter aplicado, consistente en la elaboración del estudio de caso (EC).

Para la primera de las partes señaladas se ha realizado una búsqueda y análisis de referencias y enfoques teóricos sobre los diferentes temas que componen la materia de estudio (transparencia de las políticas públicas, transparencia de la ayuda, sistemas de información para la transparencia de la cooperación) con el objetivo de responder a las preguntas de investigación planteadas. Esta búsqueda de información ha tenido una primera fase divergente o expansiva en la que, además de fuentes de literatura académica (artículos, monografías, obras de referencia) se han consultado también una gran cantidad de leyes y normativas, obras catalogables en lo que se denomina *literatura gris* (informes, folletos, textos de diversa índole accesibles en Internet) y numerosas fuentes en soportes audiovisuales (webinars, grabaciones de conferencias, MOOCs, etc.).

A partir de las referencias consultadas, en una fase convergente de análisis y reflexión, hemos construido el marco teórico, redactando, en el orden en que se presentan en este documento, los bloques que lo componen. A continuación, nos hemos basado en ese marco teórico para definir las cuestiones concretas a analizar y los métodos de análisis a utilizar en el estudio de caso, en el que hemos estudiado a las siete instituciones públicas de la CAE que realizan

aportaciones de mayor envergadura para la cooperación al desarrollo: el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las tres capitales. Para elaborar el estudio de caso, cuya metodología se describe en detalle en el Capítulo 5, hemos seguido los siguientes pasos:

- Elección de los elementos y definición de los métodos de análisis en base a las referencias tratadas en el MT.
- Recopilación de fuentes de información, principalmente a través de una revisión pormenorizada de las páginas web de las instituciones analizadas (incluyendo todos los documentos contenidos en ellas).
- Análisis individual por instituciones, consistente en una narrativa de las características de los diferentes elementos analizados.
- Resumen y comparativa del conjunto, a través de gráficos y tablas que ayudan a visibilizar las características comunes, describiendo de manera pormenorizada las limitaciones encontradas.

En lo que a estructura se refiere, la tesis se compone de las dos partes ya mencionadas: el marco teórico, al que precede la introducción general, y el estudio de caso, al que suceden las conclusiones finales. El MT presenta una aproximación, lo más completa posible, al tema de la transparencia y a su consideración específica en las políticas de cooperación al desarrollo, así como a los sistemas de información para la transparencia de la ayuda. El EC se centra en la transparencia de la ayuda en la CAE y analiza tres cuestiones de manera diferenciada: en primer lugar, realiza un análisis de la transparencia en las políticas públicas de la CAE con especial énfasis en las instituciones objeto de estudio, en segundo lugar, analiza los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio y en tercer lugar evalúa la transparencia de la ayuda de dichas instituciones. La estructura completa de la tesis, incluida la numeración de los capítulos, se muestra en el siguiente cuadro, a continuación del cual se resumen los contenidos de cada uno de ellos:

**Cuadro 1: Capítulos que conforman la tesis**

<b>Introducción</b>		<b>1</b>
<b>Marco Teórico</b>	La transparencia en las políticas públicas	<b>2</b>
	La transparencia en las políticas de desarrollo: transparencia de la ayuda	<b>3</b>
	Los sistemas de información para la transparencia de las políticas de cooperación al desarrollo	<b>4</b>
<b>Estudio de caso</b>	Presentación del estudio de caso	<b>5</b>
	El tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio	<b>6</b>
	Los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio	<b>7</b>
	Evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación de las instituciones objeto de estudio	<b>8</b>
<b>Conclusiones</b>		<b>9</b>

Fuente: Elaboración propia.

En el presente Capítulo 1 tratamos cuatro cuestiones esenciales para entender en profundidad el sentido y planteamiento de la tesis: el objeto de estudio y justificación del mismo, las preguntas de investigación e hipótesis de trabajo, los objetivos planteados y, por último, la metodología seguida en el trabajo y la estructura del documento resultante.

El Capítulo 2 lo dedicamos a la transparencia en el marco de las políticas públicas. Presentamos una síntesis de los debates en torno a la transparencia desde un punto de vista que contempla las políticas públicas en su conjunto, tratando de conceptualizarla y dilucidar, entre otras, las siguientes cuestiones: cómo se define, desentrañando sus relaciones con diferentes disciplinas y enfoques; cómo se promueve, señalando iniciativas y estándares existentes para ello; como se evalúa, refiriendo trabajos, metodologías, índices e indicadores para su medición

En el Capítulo 3 nos centramos en la transparencia en las políticas de cooperación al desarrollo (transparencia de la ayuda), teniendo en cuenta que la de cooperación es una de las políticas sectoriales en las que mayores avances se produjeron en materia de transparencia en la década del 2000. Para analizar la evolución de la transparencia de la ayuda hemos tenido en cuenta cómo se refleja en los debates sobre la eficacia de la ayuda y sobre el gobierno abierto. Asimismo, realizamos un repaso de los estándares internacionales para la armonización y

transparencia de la ayuda, las herramientas asociadas a ellos y los trabajos de evaluación llevados a cabo por diferentes organismos.

El Capítulo 4, último capítulo del MT, lo dedicamos a desentrañar la relación entre los sistemas de información y la transparencia de las políticas de desarrollo. Partiendo del marco general de los sistemas de información y las políticas públicas, aterrizamos el análisis de la transparencia de la ayuda, y nos centramos en las siguientes cuestiones relativas a los SSII para la transparencia: estructura, procesos, tipos, características, principios de diseño, ejemplos y modo de evaluarlos.

En el Capítulo 5, a modo de introducción, presentamos el estudio de caso que se desarrolla en los tres capítulos posteriores. Describimos en profundidad el objeto de estudio y las tres cuestiones que se examinarán de forma diferenciada para las instituciones objeto de estudio: el tratamiento que hacen de la transparencia, sus sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo y la evaluación de su publicidad activa en dicha materia. En un apartado específico sobre metodología, detallamos el proceso seguido para el examen de cada una de esas cuestiones.

En el Capítulo 6 analizamos cómo se materializan en la CAE algunas de las cuestiones relacionadas con la transparencia en la gestión pública, entendiendo la transparencia como un elemento que impregna todo el accionar de las Administraciones Públicas. En primer lugar, presentamos un resumen, para cada una de las instituciones, de la normativa, iniciativas, herramientas de seguimiento y evaluación de la transparencia, así como del reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia, y la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación. En segundo lugar, hacemos un resumen y comparativa entre instituciones y extraemos algunas observaciones de conjunto en relación a la transparencia como política transversal y a las intersecciones o puntos de unión entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo.

En el Capítulo 7 analizamos cómo se materializan en la CAE algunas de las cuestiones relacionadas con el uso de los sistemas de información para la gestión de las políticas de cooperación al desarrollo y, en concreto, para fomentar la transparencia de la cooperación. En primer lugar, analizamos las formas de entrada, almacenamiento y procesamiento de la información, así como las características de la información almacenada. En segundo lugar, analizamos los informes, las memorias y los contenidos web generados por los sistemas de información de las instituciones para socializar su información sobre cooperación y para cubrir las demandas de información que reciben.

En el Capítulo 8, último capítulo del EC, analizamos cómo se materializan en la CAE algunas de las cuestiones relacionadas con la transparencia de la ayuda, a través del diseño y testeo de un sistema de indicadores para la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación al desarrollo. En primer lugar, presentamos los criterios e indicadores de evaluación seleccionados, explicando cómo vamos a aplicar el sistema de indicadores e interpretar los

resultados. En segundo lugar, resumimos los resultados obtenidos tras la aplicación del sistema de indicadores para cada una de las instituciones, y en tercer lugar hacemos una comparativa entre instituciones, extrayendo observaciones de conjunto en relación a los dos elementos de la publicidad activa en materia de cooperación al desarrollo analizados: los contenidos (la información) y los soportes en los que estos se presentan (los sistemas de información).

En el Capítulo 9 presentamos las conclusiones del trabajo realizado durante la elaboración de la tesis, que tienen en cuenta cuestiones recogidas tanto en el marco teórico como en el estudio de caso. En consonancia con la estructura de la tesis, las conclusiones se estructuran en dos epígrafes, el primero de ellos relacionado con el MT y el segundo con el EC, seguidos de una conclusión de carácter general relacionada con la hipótesis y las preguntas de investigación descritas anteriormente.

Finalmente, a modo de epílogo, se incluye un apartado titulado contribuciones de la tesis y líneas de trabajo futuras, en el que se describe brevemente y se pone en valor el trabajo llevado a cabo por el doctorando en relación al diseño del Portal de la Cooperación Pública Vasca, puesto en marcha en 2018 por las instituciones objeto de estudio de la presente tesis, a partir del proyecto *“Análisis y mejora de los sistemas de información y diseño de una plataforma armonizada para las instituciones vascas en materia de cooperación al desarrollo”*.

## **2 LA TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

---





En el Capítulo 2 hacemos una introducción a la transparencia desde un punto de vista general, considerándola una política pública transversal, que nos servirá como base para centrar nuestro análisis en la transparencia de la ayuda en el Capítulo 3.

A lo largo de los cinco apartados que componen el capítulo, tratamos cuestiones que van desde la conceptualización de la transparencia hasta su análisis y evaluación, pasando por el marco legal e institucional que la sustenta, así como por las iniciativas existentes en la materia, tanto en el ámbito internacional, como en el Estado español y en la CAE.

El primer apartado del capítulo nos servirá para aproximarnos al concepto de transparencia en la gestión pública y conocer su alcance desde diferentes enfoques relacionados. En concreto, nos centramos en tres enfoques (la rendición de cuentas, el derecho de acceso a la información pública, y el gobierno abierto) y tratamos de desentrañar la estrecha relación que guarda la transparencia con cada uno de ellos.

En el segundo apartado presentamos algunas cuestiones clave para lograr la transparencia en las administraciones públicas. Entre dichas cuestiones incluimos los factores impulsores, requisitos y medios para su consecución, así como los tipos y flujos de información necesarios para lograrla. Tras hacer un resumen de los beneficios que puede aportar la transparencia en la gestión pública, terminamos el apartado advirtiendo acerca de su alcance real y de la ambigüedad conceptual que implica según diversos autores.

En el tercer apartado delimitamos el marco legal e institucional para la promoción de la transparencia atendiendo a tres niveles complementarios: comenzamos por repasar las iniciativas legales en el ámbito internacional, seguimos por los avances en el marco legal de la transparencia en el ámbito del Estado español y, por último, describimos el marco legal y normativo de la transparencia en el ámbito de la CAE.

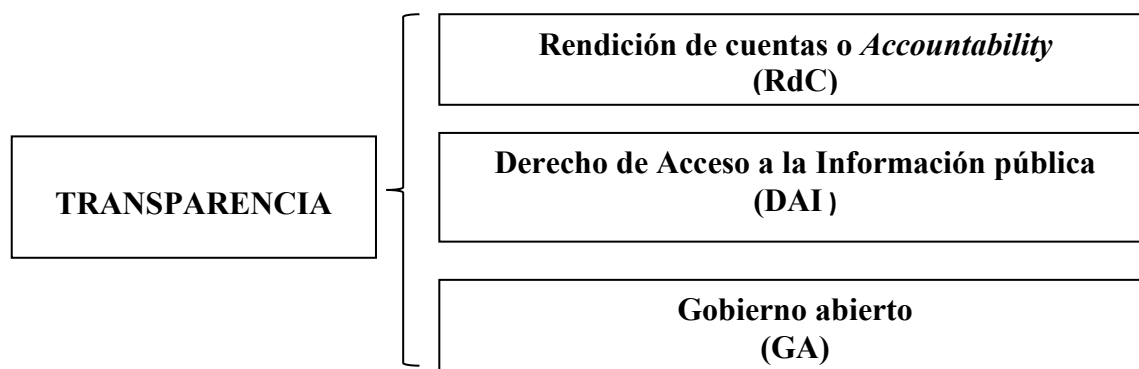
El cuarto apartado lo dedicamos a estudiar y sistematizar las iniciativas a favor de la transparencia existentes en la actualidad y puestas en marcha en las últimas décadas, atendiendo también a los tres ámbitos mencionados anteriormente (internacional, del Estado español y de la CAE). Comenzamos por repasar organizaciones, redes y campañas para la transparencia, y seguimos por describir algunas directrices e índices a favor de la transparencia, dedicando especial atención a los indicadores de transparencia desarrollados para ser aplicados en el ámbito del Estado español.

El quinto y último apartado del capítulo lo dedicamos a conocer las principales metodologías y herramientas existentes para el análisis y la evaluación de la transparencia, incluyendo sus limitaciones y las críticas que suscitan. Comenzamos el apartado describiendo algunas metodologías diseñadas para evaluar la transparencia de las administraciones públicas en el Estado español y lo terminamos haciendo un repaso por las limitaciones de las metodologías de evaluación de la transparencia, deteniéndonos en las dificultades para evaluar los impactos de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas.

## 2.1. Aproximaciones al concepto de transparencia en la gestión pública desde distintos enfoques

En este apartado, compuesto por cinco subapartados, nos aproximamos al concepto de transparencia en la gestión pública, la contextualizamos y analizamos sus implicaciones según los tres enfoques complementarios que se detallan a continuación, basándonos en la literatura específica existente relacionada con cada uno de ellos:

**Cuadro 2: Transparencia y enfoques de análisis relacionados (RdC, DAI, GA)**



Fuente: Elaboración propia.

En el primer subapartado hacemos una aproximación general al concepto de transparencia, ahondamos en su definición y orígenes, y explicamos las dos formas complementarias en que se materializa: la transparencia activa y la transparencia pasiva.

En los siguientes tres subapartados tratamos la transparencia en relación a los tres ámbitos expuestos en el Cuadro 2 con los que está estrechamente ligada. Así, el segundo subapartado lo dedicamos a la rendición de cuentas o *Accountability*, abordando su definición, dimensiones y tipos; en el tercer subapartado presentamos el derecho de acceso a la información y explicamos su consideración como derecho humano; y el cuarto subapartado lo dedicamos al gobierno abierto, detallando su definición, origen y características.

En el quinto y último subapartado mostramos las relaciones entre transparencia y esos tres ámbitos, dejando de manifiesto que es una condición necesaria para una rendición de cuentas efectiva, que existe a consecuencia del derecho de acceso a la información y que es un pilar fundamental del gobierno abierto.

### **2.1.1. Aproximación general al concepto de transparencia: transparencia activa y pasiva**

La transparencia es un concepto para el cual existen múltiples enfoques y maneras de referirse, que puede analizarse desde distintas ramas del conocimiento (ciencias políticas, ciencias de la administración, derecho administrativo, ciencias de la información, estudios de desarrollo, entre otras) y para cuyo abordaje empezaremos por recoger su definición y tratar de dilucidar cuáles fueron sus orígenes.

No existe una definición unívoca y universalmente válida para el término transparencia (Bellver, 2007; De la Torre y Torres, 2013); hace referencia a una idea compleja, difícil de conceptualizar, que ha sido abordada por un gran número de autoras y autores desde diferentes disciplinas y enfoques. A modo de reseña histórica, Darbshire (2010) menciona que ya en el siglo XVIII, la palabra "transparencia" fue utilizada para describir la acción del gobierno en las obras de filósofos políticos como Rousseau<sup>3</sup>. El análisis de la literatura al respecto revela la existencia de términos que se mezclan y se utilizan casi indistintamente para referirse a ella. Almeida (2014:7) advierte que los términos "transparencia", "acceso a la información" y "rendición de cuentas" suelen utilizarse como sinónimos y, aunque sean conceptos interrelacionados, son nociones distintas que conviene diferenciar.

Para GAP (2005:23) la transparencia se refiere a *"la apertura de una organización sobre sus actividades, proporcionando información sobre lo que está haciendo, dónde y cómo se lleva a cabo, y cómo está funcionando"*; según Transparency International (2009:44) es la *"característica de gobiernos, empresas, organizaciones y personas individuales de ser abiertos a la hora de dar a conocer información, reglas, planes, procesos y acciones"*; Kaufmann la define en sus trabajos como *"el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político que es accesible a todos los actores relevantes"* (en Bellver, 2007:3; Cunill, 2006:28); y en el glosario de términos del Centro de Recursos Anti Corrupción U4 (2016) se define como *"la cualidad de ser claro, honesto y abierto"*, que, como principio, *"implica que los funcionarios públicos, directivos y administradores tienen el deber de actuar de forma visible, predecible y comprensible"*.

En lo que se refiere específicamente a las administraciones públicas, para Cossío (2005:40) el término *transparencia* se utiliza para aludir a *"la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado (y a los*

---

<sup>3</sup> Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) promovió la transparencia en sus planes para el gobierno de Polonia en 1772, proponiendo que todos los funcionarios públicos debían operar "a los ojos del público" e incluso usar un uniforme para que nunca pudieran ser anónimos (Darbshire, 2010:10). Otros personajes que defendieron ideas similares a la de Rousseau sobre la transparencia, algunos de ellos antes que él, fueron los filósofos Jeremy Bentham, Immanuel Kant y Baruch de Spinoza, quienes junto con el concepto de transparencia, incluyeron la noción de máxima apertura social (todo el mundo bajo el escrutinio de todos los demás), así como la noción de gobierno abierto en el sentido de acceso público a documentos gubernamentales (Hood, 2007), y los políticos Francis Winnington (quien en 1681 sostenía que no es natural ni racional que el pueblo que ha elegido a los gobernantes no esté informado de sus acciones) y Jacques Necker, quien impulsó la publicidad política en el gobierno absolutista francés de finales del siglo XVIII en el que fue ministro (Monzón, 2006 en Carrascosa, 2017:98).

*procesos de que derivan*”); la OCDE (2002:7) lo considera la *“apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública”*; para Almeida (2014:7) es *“un atributo que facilita la obtención de información clara y precisa sobre el accionar público”*; y en esa misma línea, Giménez-Chornet define la transparencia en la gestión pública como *“la posibilidad de que la ciudadanía pueda acceder a cualquier tipo de información, en cualquier soporte, generada por las entidades en el cumplimiento de sus funciones”* (2012:505). Atendiendo a su utilidad, Florini (1999:5) considera que es *“la divulgación, por parte de las instituciones, de información que es relevante para evaluarlas”*; Bellver (2007:3) ahonda en esa idea entendiendo la transparencia como *“una herramienta para evaluar las instituciones públicas”* que se traduce en apertura de dichas instituciones para que *“los que están fuera de ellas (ciudadanos o actores interesados) puedan monitorear y evaluar las acciones de quienes están dentro (como funcionarios gubernamentales o gerentes corporativos)”*.

Tras analizar diferentes definiciones y visiones, Bellver (2007:3) determina que bajo todas ellas subyace la idea de la estrecha relación entre transparencia y confianza, y que *“el propósito para demandar transparencia es conducir a los ciudadanos, a los mercados y a los gobiernos a sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados”*. Asimismo, en muchas de las obras de referencias consultadas se considera la transparencia un elemento clave del buen gobierno<sup>4</sup>.

Otra manera de definir la transparencia podría ser a través de su antítesis. Stiglitz habla del secreto en contraposición a la transparencia (1999 en Cunill, 2006) mencionando lo peligroso que resulta, pues no solo oculta las deficiencias del gobierno, sino que también puede agravarlas por las siguientes tres razones: porque dificulta la posibilidad de establecer compromisos creíbles, porque agudiza la competencia destructiva, y porque vuelve escasa la información. Stiglitz (2002) sostiene que el secreto es la antítesis de los valores de la democracia, socava los procesos democráticos, sirve para desalentar la participación ciudadana en ellos, y se nutre de la desconfianza entre gobernantes y gobernados, al tiempo que agrava esa desconfianza.

Una perspectiva importante de la teoría de información moderna es que la información es considerada un bien público y, cómo sucede con otros bienes públicos, el gobierno cumple un papel importante en su provisión (Stiglitz, 2002). En esta misma línea, Stiglitz sostiene que en las sociedades democráticas la ciudadanía tiene derecho a saber, a opinar y a estar informada sobre qué está haciendo su gobierno, por qué lo está haciendo, así como a debatirlo. Defiende que la apertura constituye una parte esencial de la gobernanza pública, y que las sociedades democráticas están presuntamente en favor de la transparencia y la apertura en el gobierno, aunque advierte del peligro de que los propios gobiernos y sus dirigentes no den a conocer, y mucho menos difundan, información que sea contraria a sus intereses. Y ahí es donde habla del secreto.

---

<sup>4</sup> Entre otras, en OCDE (2002), McGee y Gaventa (2010), Delgado (2015a y 2015b), Gobierno Vasco (2015) y TAI (2017).

A pesar de que en la literatura consultada autores y organismos definen la transparencia con amplias diferencias y matices, todos ellos coinciden en subrayar que la información juega un papel clave para lograrla, y hay un razonable consenso acerca de la existencia de dos mecanismos diferenciados pero complementarios a través de los cuales se puede acceder a la información en poder de las administraciones públicas (Darbishire, 2010): la publicidad proactiva y la publicidad reactiva<sup>5</sup>. La primera de ellas (publicidad proactiva) se da cuando las administraciones públicas hacen pública la información, por propia iniciativa, sin que se haya presentado solicitud alguna, mientras que la segunda (publicidad reactiva) se da cuando personas individuales solicitan información a las administraciones públicas y éstas responden facilitando dicha información.

La práctica de estos dos tipos de publicidades por parte de las administraciones públicas da pie a dos tipos de transparencia diferenciados y complementarios entre sí (De la Torre y Torres, 2013): la transparencia activa y la transparencia pasiva. La transparencia activa, proactiva o de corte activo corresponde principalmente a quienes se encuentran en situación de autoridad, y se lleva a cabo poniendo la información a disposición de la ciudadanía y explicando los aspectos relevantes de su gestión. La transparencia pasiva, reactiva o de corte pasivo, por su parte, está vinculada al derecho que posee la ciudadanía de poder acceder a la información.

### **2.1.2. La Transparencia desde el enfoque de la rendición de cuentas o accountability**

En este subapartado nos acercamos al concepto rendición de cuentas, que algunos autores consideran una traducción imprecisa del término inglés *Accountability*, describiremos sus dimensiones principales, así como los tipos de rendición de cuentas existentes, centrándonos en la rendición de cuenta horizontal y vertical.

La rendición de cuentas tiene un fuerte arraigo histórico como elemento de control de la actividad pública y se ha dado en diferentes momentos históricos y de diferentes formas. Ya en la antigua Grecia, existía la denominada *euthyna*, en virtud de la cual los funcionarios públicos debían pasar por un examen de rendición de cuentas a la finalización de su mandato (Delgado, 2015b), y en el siglo XVIII la rendición de cuentas se recogió como derecho en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que dispuso en su Artículo 15º que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público. En la actualidad esta figura supone un derecho de control que el ciudadano tiene sobre las actuaciones públicas (Delgado, 2015b; Blanes, 2015).

---

<sup>5</sup> La *publicidad proactiva* también se conoce como *publicidad activa* y como *publicidad suo moto*, del latín "por propia iniciativa"; la *publicidad reactiva* también se conoce como *publicidad pasiva*. La publicidad activa o proactiva se entiende como el acceso facilitado directamente por la administración a los ciudadanos sin que medie una petición, en oposición a la publicidad reactiva, en la que la información es facilitada por las administraciones tras una petición de acceso (Magro, 2015; Jaraquemada y Darbishire, 2010).

Según De la Torre y Torres (2013:47): “*rendir cuentas equivale a informar, avisar, dar conocimiento de eventos y actos*” y para referirse a la rendición de cuentas es necesario acercarse al concepto “*accountability*”, término de origen anglosajón que “*se inscribe en el estudio de la confianza –o en la falta de ella– y sus expresiones institucionalizadas en el ámbito público*” y es una necesidad básica para el adecuado funcionamiento de un régimen democrático.

Schedler (2008, 2012) explica que el concepto *accountability*, al igual que muchos otros provenientes del inglés, no posee un equivalente preciso en el idioma español y ninguna traducción es estable. La versión más común y que más se aproxima al original es la de rendición de cuentas. Sin embargo, también puede traducirse como fiscalización, control, responsabilidad o responsabilización.

Boni et al. (2009:201) citan la definición de Goetz y Jenkins (2005:8) que describe la *accountability* como “*la relación donde A rinde cuentas a B de algo, si A está obligado a explicar y justificar sus acciones a B, o si A puede sufrir sanciones si su conducta, o su explicación sobre la misma, no da la talla según B*”. McGee y Gaventa (2010:4) advierten de la complejidad que conlleva definir la *accountability* y citan la definición de Tisné (2010:2): “*la accountability se refiere al proceso de responsabilizar a los actores de sus acciones. Más específicamente, es el concepto de que los individuos, agencias y organizaciones (públicas, privadas y de la sociedad civil) son responsables de ejecutar sus poderes de acuerdo con un cierto estándar (ya sea establecido conjuntamente o no)*”. Existe un consenso general acerca de que la *accountability* en el ámbito político idealmente involucra dos dimensiones<sup>6</sup> a las que en inglés suele llamarse *answerability* y *enforceability* y pueden describirse de la siguiente manera (Newell y Bellour, 2002 y Goetz y Jenkins, 2005 en Boni et al., 2009; Cunill, 2006; Schedler, 2008 en Almeida, 2014):

- 1) La *answerability*: entendida como la responsabilidad de los titulares de obligaciones – políticos y funcionarios públicos– de proporcionar información y justificación sobre sus acciones, es la obligación de dar respuesta y derecho a obtenerla. Esta dimensión incumbe a los agentes públicos y se expresa en su deber de explicar y justificar su desempeño y uso del poder; es decir, el deber de informar sobre los procesos de decisiones públicas y sus resultados. Se puede definir como la obligación de dar información sobre las acciones de uno, así como justificar en público su idoneidad y corrección.
- 2) La *enforceability*<sup>7</sup>: entendida como la posibilidad de sanciones o consecuencias negativas a los funcionarios y representantes que no respondan a las demandas de

---

<sup>6</sup> Olvera e Isunza (2002) plantean que Ackerman introduce un tercer componente o dimensión: la receptividad (*receptivennes*), entendida como la capacidad de los funcionarios públicos para tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos, que tiene que ver con que lo que le importa a la ciudadanía es saber qué hace el gobierno, por qué lo hace, cómo lo hace y qué efectos tiene su acción en la sociedad.

<sup>7</sup> Término que autores como Schedler (2004 en Almeida 2014) han utilizado también como “*enforcement*”.

rendición de cuentas o violen ciertas normas de conducta, está relacionada con la capacidad de llevar a cabo una acción y el acceso a mecanismos de corrección (y penalización) cuando falla la accountability. Esta dimensión incumbe a la ciudadanía y remite a su capacidad de controlar la gestión pública; se refiere al poder de fiscalizar y, en su caso, sancionar por parte de la ciudadanía. Se puede definir como la capacidad de exigir o hacer cumplir.

Las dos dimensiones dan lugar a una rendición de cuentas formada por dos elementos fundamentales: por un lado, la obligación de los gestores públicos de informar sobre las actividades en el ejercicio de sus funciones y justificarlas ante la ciudadanía y, por otro, la existencia de consecuencias cuando infrinjan e incumplan sus obligaciones (Bolaños, 2010 en Delgado, 2015b). Según Almeida (2014:11) la rendición de cuentas reviste de mucha importancia porque *“obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones”*. McGee y Gaventa (2010) advierten de que gran parte de lo que se suele llamar *accountability* refleja solo la categoría más débil, la *answerability* o responsabilidad. Algo similar ocurre entre rendición de cuentas y *accountability*: a pesar de utilizarse prácticamente de forma indistinta, los términos *accountability* y rendición de cuentas hacen referencia a conceptos con matices diferenciados (Carrascosa, 2017; Colón de Carvajal, 2016). Schedler (2008:11) considera que los matices que separan el original inglés y su traducción española consisten en que mientras *“accountability conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario”*.

En la línea de lo anterior, Ojeda (2016:249 en Carrascosa, 2017:96) explica que la rendición de cuentas *“se define como la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus representantes de los actos que llevan a cabo en su nombre”*. Así, el concepto de *accountability* incluye de antemano la exigencia de rendición de cuentas o, al menos, así lo ha entendido la literatura, como, por ejemplo, Schedler (2004 en Colón de Carvajal, 2016). En este mismo sentido, de acuerdo con Ugalde (2002 en Olvera e Isunza, 2004:15) rendición de cuentas es una traducción imprecisa de la palabra inglesa *accountability* y se define como *“la obligación permanente de los mandatarios de informar a sus mandantes acerca de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna”*<sup>8</sup>.

Para Blagescu, De Las Casas y Lloyd (2005) la rendición de cuentas se basa en comprometerse con las partes interesadas y responder a ellas, teniendo en consideración sus necesidades y puntos de vista en la toma de decisiones y dando una explicación de por qué fueron o no tomadas en cuenta; es menos un mecanismo de control y más un proceso para el aprendizaje.

---

<sup>8</sup> Se utilizan en la definición dos términos que tienen sinónimos y en el contexto que nos ocupa se refieren a lo siguiente: mandatarios, representantes o ‘agentes’ (gobiernos) y mandantes, representados o ‘principales’(ciudadanía).

Rodríguez-Ariza (2009) citando a Newell y Bellour (2002) y Toledano et al. (2008:18) define la rendición de cuentas un sentido amplio como el "*conjunto de derechos y responsabilidades existentes entre los ciudadanos y las instituciones que afectan a su vida*" y defiende que incluye las siguientes tres dimensiones:

- 1) La obligatoriedad, entendida como el derecho a obtener una respuesta por parte de la ciudadanía y la obligación de darla por parte de las instituciones.
- 2) La exigibilidad, entendida como la capacidad para asegurar que una acción se lleva a cabo y sancionar si ello no ocurre.
- 3) La evaluabilidad, entendida como la valoración positiva o negativa de las instituciones.

A pesar de que en la literatura sobre rendición de cuentas en castellano algunos autores han mantenido el término anglosajón *accountability* (o lo han traducido como *responsabilización* u otros) y de que como acabamos de ver existen matices entre ambos términos, a partir de ahora utilizaremos en el presente texto *rendición de cuentas* como sinónimo de *accountability*.

En la literatura consultada hemos encontrado diferentes definiciones de los tipos de rendición de cuentas. TAI (2017) menciona, después de analizar la definición que da para el término Fox (2007a), que la rendición de cuentas no es solo un conjunto de mecanismos institucionales o una lista de verificación de procedimientos, sino un campo de desafío, contestación y transformación de las políticas públicas, que se puede categorizar en términos de mecanismos horizontales, verticales y diagonales<sup>9</sup>:

- 1) Rendición de cuentas horizontal: consiste en relaciones formales dentro del propio Estado, en las cuales un actor estatal tiene la autoridad formal para exigir explicaciones o imponer sanciones a otro. Su enfoque se centra en los controles internos y los procesos de supervisión (por ejemplo, las agencias ejecutivas deben explicar sus decisiones a las legislativas, y en algunos casos pueden ser anuladas o sancionadas por violaciones de procedimiento).
- 2) Rendición de cuentas vertical: se da a través de procesos en los que la ciudadanía y sus asociaciones desempeñan un papel directo en hacer rendir cuentas a quienes detentan el poder. Las elecciones son el canal institucional formal de responsabilidad vertical, pero también hay procesos informales a través de los cuales los ciudadanos se organizan en asociaciones capaces de presionar a los gobiernos y proveedores de servicios privados, exigiendo explicaciones y amenazando con sanciones menos formales, como la publicidad negativa.

Rodríguez-Ariza (2009), McGee y Gaventa (2010) y Colón de Carvajal (2016) hacen referencia a la explicación de O'Donnell (1998 y 1999) de las distintas formas de rendición de cuentas en

---

<sup>9</sup> A continuación nos centraremos la rendición de cuentas horizontal y vertical, dejando de lado la rendición de cuentas diagonal, que opera en un dominio entre las dimensiones vertical y horizontal y se refiere al fenómeno del compromiso ciudadano directo con las instituciones de rendición de cuentas horizontal para contribuir a una mejor supervisión de las acciones estatales.



función del sentido que se le da a la relación entre representado y representante: la rendición de cuentas horizontal es entendida como la capacidad de control entre diferentes oficinas de gobierno (referida a los controles y equilibrios horizontales o internos entre las diversas ramas u órganos del Estado; la relación entre iguales de control entre agencias del Estado). Por otro lado, se distinguen dos tipos de rendición de cuentas vertical (referida a la que existe entre los ciudadanos y el Estado; la relación entre desiguales –superior-subordinado o agente-principal– y de control de la sociedad hacia el Estado): la vertical-electoral (presente en las elecciones, especialmente en el momento de la reelección) y la vertical-social (procesos de rendición de cuentas que tienen como origen demandas concretas de la ciudadanía; capacidad de los subordinados y de la sociedad para vigilar, interpelar y sancionar a los superiores si no cumplen con las normas).

A esa última (rendición de cuentas vertical-social) se la conoce también como rendición de cuentas social, *social accountability* o responsabilidad social. McGee y Gaventa (2010) recogen la definición de responsabilidad social dada en varias obras de la década del 2000<sup>10</sup>. La primera de ellas, de Malena et al. (2004:3), la define como *"un enfoque para construir la responsabilidad que depende del compromiso cívico, es decir, que son ciudadanos comunes y/u organizaciones de la sociedad civil quienes participan directa o indirectamente en la exigencia de la responsabilidad. Los mecanismos de responsabilidad social pueden ser iniciados y respaldados por el estado, los ciudadanos o ambos, pero muy a menudo dependen de la demanda y operan de abajo hacia arriba"*; la segunda, de Houtzager y Joshi (2008:3), la entiende como *"un esfuerzo continuo y colectivo para responsabilizar a los funcionarios públicos y proveedores de servicios por la provisión de bienes públicos que son obligaciones estatales existentes, como la atención primaria de salud, la educación, el saneamiento y la seguridad"*; y la tercera, de Claasen y Alpín-Lardiés (2010:3), fusiona el énfasis en lo social y lo ciudadano, afirmando que la responsabilidad social *"se trata de cómo los ciudadanos demandan y hacen cumplir la responsabilidad de los que están en el poder"*.

En lo referente a otras distinciones comunes entre las formas de rendición de cuentas, McGee y Gaventa (2010:4) mencionan la que realizan Goetz y Jenkins (2005) entre la rendición de cuentas *de jure* y *de facto* (la segunda hace referencia a lo que ocurre en la práctica, en contraposición a lo que se establece en la ley o en la intención) y la realizable en función del momento en el que ocurre: *ex ante* o *ex post* (la primera de ellas se da cuando las reglas, procedimientos y planes se hacen transparentes antes de su ejecución). Rodríguez-Ariza (2009), por su parte, diferencia tres modelos de rendición de cuentas según su carácter: carácter político o control al ejecutivo (combina modelos obligatorios como el control parlamentario o las elecciones con modelos voluntarios como las comparencias públicas),

---

<sup>10</sup> Además de ahondar en su conceptualización, McGee y Gaventa explican cómo ha ido adquiriendo fuerza este tipo de rendición de cuentas a lo largo de las últimas décadas (2010:4): a finales de la década de 1990, el reconocimiento de la limitada responsabilidad generada por la participación electoral (rendición de cuentas vertical) centró la atención en nuevas medidas de rendición de cuentas horizontal, y al albor del desarrollo participativo creció el interés por las formas de rendición de cuentas social que, lideradas por ciudadanos y ciudadanas, servían para hacer oír la voz de la ciudadanía más allá de los canales asociados con las elecciones.



(2015b), por su parte, considera que el derecho de acceso a la información pública tiene un amplio arraigo en la tradición liberal y el primer texto histórico que lo regula y articula es el *Freedom Of The Press Act* de Suecia de 1766. En cualquier caso, tuvieron que pasar más de 150 años para que este concepto fuera ampliado por Naciones Unidas con el concepto “libertad de información”.

La Asamblea General de Naciones Unidas introdujo en 1946 durante su primera sesión, en su resolución 59 (I), el concepto “libertad de información” como una libertad que abarca el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias, afirmando que *“es un derecho humano fundamental y la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas”* (Naciones Unidas, 1946 en OEA, 2007:16, y en Mendel, 2008:8).

Tan solo dos años más tarde, en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, esa misma Asamblea General promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estableciendo en su Artículo 19 lo siguiente: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*.

Es en este texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos donde numerosos autores y autoras ven recogido por primera vez el “derecho de acceso a la información”. Basándose en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el “derecho a la información” puede definirse como la garantía fundamental que toda persona posee, que comprende los siguientes tres aspectos (Villanueva, 2003):

1. El derecho a acceder a información, incluyendo la facultad de acceder a los archivos, registros y documentos públicos, así como la facultad de decidir en qué medio se lee, escucha o contempla dicha información.
2. El derecho a informar, incluyendo las libertades de impresión y de imprenta, así como el derecho de constitución de sociedades y empresas informativas.
3. El derecho a ser informado, siendo la información objetiva, oportuna y completa, así como con carácter universal.

De este modo, podemos contextualizar y situar el “derecho de acceso a la información pública” como un derecho humano, parte de otro más amplio que es el “derecho a la información”, que es a su vez parte de otro más amplio aún: el “derecho a la libertad de opinión y expresión”, contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pero a pesar de ser ésta uno de los documentos más citados y conocidos a nivel mundial, que posee una gran fuerza moral, no deja de ser una declaración de principios, que forma parte de lo que se conoce como derecho consuetudinario.

La traslación de la proclamación del derecho a la información a un marco normativo explícito y legalmente vinculante, se da en 1966 a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos<sup>12</sup>, en adelante PIDCP, que en el párrafo 2 de su Artículo 19 dice: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”*.

Se puede apreciar que el PIDCP garantiza el derecho a la libertad de opinión y expresión, refiriéndose a él en términos muy similares a la Declaración Universal. Sin embargo, ninguno de estos dos instrumentos internacionales de derechos humanos expresó específicamente el alcance del derecho a la información, y sus garantías generales de libertad de expresión no fueron entendidas (al menos en el momento de su adopción) en el sentido de incluir el derecho de acceder a la información que está en manos de entidades públicas (Mendel, 2008).

Ha sido a través de otros instrumentos del sistema de defensa de los Derechos Humanos, que las Naciones Unidas han dado contenido progresivamente a este derecho, describiendo sus dimensiones y abriendo cauces para su defensa. El reconocimiento del derecho de acceso a la información en poder de las administraciones públicas como un derecho humano, implica la necesidad de garantizarlo por medio de una protección judicial adecuada que sea accesible a todas las personas de forma rápida y libre de trabas (OEA, 2007), y son los Estados los principales responsables de respetar, proteger y hacer efectivo este derecho, a través de una reglamentación y delimitación de sus contenidos adecuadas, adaptando para ello disposiciones legislativas o de otro carácter necesarias con el fin de reconocerlo y aplicarlo de manera efectiva (Cendejas, 2010).

Las leyes para la transparencia generan un marco que divide el acceso a la información de las administraciones públicas en dos vías instrumentales (Rajevic, 2012): la primera de ellas se traduce en transparencia activa (el deber de las administraciones de difundir activamente cierta información a la ciudadanía), y la segunda en transparencia pasiva (el derecho de la ciudadanía a solicitar información a las autoridades).

Algunas leyes hacen referencia al “acceso a la información” y otras al “acceso a documentos”. Generalmente ambas definiciones se superponen y constituyen amplios conceptos que incluyen muchos tipos de formatos en los que la información se almacena (Jaraquemada y Darbishire, 2010). Como Bellver (2007:3) indica, el acceso a los documentos y a la información es un requerimiento esencial para profundizar la transparencia, y es sumamente importante que el derecho a dicho acceso esté garantizado por ley, porque las leyes constituyen el primer paso hacia la institucionalización del derecho al acceso a la información y hacia la provisión de los recursos para materializar ese acceso. Sin embargo, también advierte de que las leyes de acceso no serán utilizadas si la sociedad civil es incapaz de reconocer los beneficios potenciales del acceso a determinada información o es incapaz de actuar para conseguirla. Stiglitz

---

<sup>12</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49) es uno de los primeros tratados Internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

(2002:43) también incide en la idea de que las leyes de acceso a la información son un requisito necesario, pero no suficiente para lograr la transparencia.

#### **2.1.4. La transparencia desde el enfoque de gobierno abierto**

En este subapartado nos acercamos al gobierno abierto, concepto o doctrina que ha ido tomando fuerza desde inicios de la segunda década del siglo XXI y uno de cuyos pilares fundamentales constituye según numerosos autores la transparencia. Nos aproximaremos a su definición, describiremos su evolución y trataremos el papel que juega la transparencia para su consecución.

Todavía no hay una definición única aceptada de gobierno abierto, sino muchas, y también hay muchas coincidencias en las definiciones en evolución (INTEF, 2018). La OCDE (2005b:29) describe el gobierno abierto como *"la transparencia de las acciones gubernamentales, el acceso a los servicios e información gubernamentales y la receptividad del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades"* (TAI, 2017; Gavelin, Burall y Wilson, 2009). En la Open Government Guide se define como *"la filosofía de que la ciudadanía tiene derecho de acceso a la información sobre el gobierno, con el propósito de mantenerlo responsable a través de la supervisión pública"* (TAI, 2017:80). Para Calderón y Lorenzo es *"aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente"* (2010:11). En esta misma línea Corojan y Campos (2011:7) definen el gobierno abierto como *"una nueva forma de reinventar la manera de gobernar, un cambio de mentalidad y una oportunidad de superar el sistema tradicional de relación entre Gobierno y ciudadanos"*.

En Zubero et al. (2012:95) tras realizar un proceso de encuestación a personas expertas en la materia, determinan que se entiende por gobierno abierto *"un cambio de paradigma, un canal de comunicación abierto entre el gobierno y la ciudadanía que genera una nueva forma de relación"* e incorpora la voz de la ciudadanía a las distintas fases del ciclo de las políticas públicas modificando la agenda política "clásica". Por su parte, INTEF (2018) cita una definición creada colaborativamente entre decenas de miembros de la red social NovaGob<sup>13</sup>, en la que se define gobierno abierto como *"un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al mismo tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable. Los*

---

<sup>13</sup> Accesible en <https://novagob.org/>, se describe del siguiente modo: *"NovaGob es un proyecto que asienta en el conocimiento, la tecnología y el networking para transformar la administración pública en Iberoamérica que nace de la inquietud de un equipo de profesionales vinculados a la Administración Pública, la Universidad y las redes sociales"* [Última fecha de consulta: 15/12/2018].

*finés perseguidos son la mejora en la toma de decisiones y la implicación de la ciudadanía en la gestión de lo público, a través de un aumento del conocimiento y la puesta en marcha de la innovación pública*". Para Gavelin, Burall y Wilson (2009:12) el término "gobierno abierto" es uno de los elementos clave de los debates democráticos del siglo XXI, y como tantos otros conceptos de política, se trata de un término con significados diversos, que "se ha convertido en una etiqueta que abarca todos los aspectos de un sistema de gobierno más transparente, accesible y receptivo, donde la información se mueve libremente hacia y desde el gobierno, a través de una multitud de canales".

Pero el concepto de gobierno abierto (open government<sup>14</sup>) no es nuevo; en la década de 1980 ya algunos autores lo definían como una expresión de moda cuya intención general estaba clara, pero cuyo significado práctico no tanto (Díaz, 2010). Según Ramírez-Alujas (2011 en Ortiz de Zárate, 2012), el término "open government" aparece a finales de la década de los 70 del siglo XX en Reino Unido, como una corriente que busca reducir la opacidad burocrática para implicar a la ciudadanía en la evaluación y el control del funcionamiento de la Administración, pero otras fuentes sitúan sus inicios mucho antes. Para INTEF (2018), la noción de gobierno abierto se une a todas las corrientes de pensamiento político democrático que han buscado reducir la opacidad de la actuación de los poderes y actores públicos, así como implicar a la ciudadanía en el control y evaluación de su funcionamiento, y se integra en una tradición de pensamiento centrada en la necesidad de hacer responsables a los gobernantes y funcionarios públicos de los actos que desarrollan en el ejercicio de sus funciones. El término *Open Government* alcanzó impulso a partir de mediados del siglo XX, en un momento en el que se volvía a poner en el centro la necesidad de abrir gobiernos y administraciones públicas y algunos artículos académicos incorporaron dicha noción en relación con las leyes de acceso a la información pública, así como el derecho a saber de la ciudadanía<sup>15</sup>.

En el siglo XXI, la noción "Open Government" se populariza y adquiere relevancia pública internacional con la llegada a la presidencia de Estados Unidos de Barack Obama, quien en enero de 2009 promovió como primera acción de gobierno su *Memorandum on Transparency*

---

<sup>14</sup> Se designa muchas veces por su nombre en inglés, pues es de las sociedades anglosajonas de donde proviene el término. Sin embargo, no debe confundirse con el gobierno electrónico (que también se ha definido con diferencias y matices, a través de conceptos como telegobierno, e-gobierno, administración electrónica, gobierno en línea o gobierno digital); el gobierno electrónico se refiere a administraciones públicas que facilitan la información y la realización de trámites por vía digital o electrónica a través de las nuevas TICs. En su glosario de términos online, TAI define el e-gobierno como "el uso de tecnologías de comunicación de la información como Internet por parte del gobierno para facilitar el funcionamiento del gobierno", pero el gobierno abierto no es solo cuestión de tecnología, es cuestión de democracia y va mucho más allá que el gobierno electrónico, añadiendo a éste la participación e interacción entre sus niveles de gobierno y entre el gobierno y otras instituciones y organizaciones de la sociedad [Definición de TAI accesible en: <https://web.archive.org/web/20170223215408/http://www.opengovguide.com/glossary/>. Última fecha de consulta: 25/08/2018].

<sup>15</sup> Un ejemplo de ello, y según algunos la primera referencia escrita sobre el "open government", es el artículo "The open government principle: Applying the right to know under the constitution" escrito por Wallace Park y publicado en la *George Washington Law Review* en 1957, donde relacionaba el término directamente con la disposición de información gubernamental y la rendición de cuentas (Gascón, 2015 en Delgado, 2015b:25). Más de dos décadas más tarde, a principios de los años 80, la serie de televisión británica "Yes, Minister" tituló su primer capítulo "Open Government" (INTEF, 2018).

*and Open Government*, en el que abogaba por la apertura de la Administración como mecanismo fortalecedor de la democracia y promotor de eficacia y eficiencia gubernamentales y articulaba su noción sobre tres pilares o principios: transparencia, participación y colaboración<sup>16</sup>. Diversos autores (Delgado, 2015b; Ortiz de Zárate, 2012; Zubero et al., 2012; INTEF, 2018) coinciden en señalar el “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto” de Barack Obama como un hito que marcó la pauta para la aplicación del gobierno abierto y fue el germen que impulsó la puesta en marcha, tan solo dos años más tarde, en 2011, de la iniciativa internacional Open Government Partnership (OGP), que formuló una declaración que establece unos mínimos comunes para las iniciativas de gobierno abierto de distintos países<sup>17</sup>.

En los más de 50 años transcurridos desde su aparición hasta su popularización en la década del 2010, el concepto fue tomando prestados otros componentes, principalmente de la materia que en Europa se ha llamado “gobernanza” y también “buen gobierno” (Comisión Europea, 2001). A consecuencia de los avances dados en la gobernanza y de las corrientes de administración electrónica y de modernización administrativa, en los primeros años del siglo XXI, el gobierno abierto fue tomando forma como un *“nuevo paradigma que pretende llevar a efecto la gobernanza democrática por la vía de buscar una corresponsabilidad social en el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas”* (Linares, 2010:31). Según Díaz (2010), todas estas nuevas corrientes nacen de la necesidad de reforzar la democracia local a través de la aplicación de los nuevos modelos de gobernanza, que prometen aportar a la vida política importantes mejoras, tales como: mayor transparencia, fomentar la participación pública en las decisiones de gobierno, permitir a la ciudadanía y a las organizaciones sociales hacer valer sus derechos, y alterar y ayudar a cambiar la cultura reinante en la Administración Pública<sup>18</sup>.

Después de más de cinco décadas, el debate sobre su significado y definición sigue abierto. El concepto gobierno abierto se encuentra en plena expansión y en permanente redefinición (Díaz, 2010), mezclándose con otros como Open Source Government, Wikigovernment, Open

---

<sup>16</sup> El “Memorándum de Transparencia y Buen Gobierno”, presentado ante la ciudadanía el 21 de enero de 2009, se trata de un documento con un enfoque muy práctico que convierte la transparencia, la participación y la colaboración en los ejes fundamentales del gobierno abierto. Su objetivo es afianzar la confianza de la ciudadanía en el Gobierno y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, con creencia de que la apertura fortalecerá la democracia y promoverá la eficiencia y eficacia del Gobierno (Zubero et al., 2012). En comparación con las menciones que se habían hecho hasta entonces al gobierno abierto, el avance del Memorándum consistió en reconocer que las características de las sociedades del momento, así como las tecnologías de la información y las comunicaciones existentes, ofrecían una oportunidad única para dar un salto cualitativo en la voluntad de abrir gobiernos y administraciones públicas, así como para involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones (INTEF, 2018).

<sup>17</sup> Conocida por las siglas de su nombre en inglés, OGP, la Alianza para el Gobierno Abierto constituye un hito en la materia. Será mencionada en varias ocasiones a lo largo de la tesis, la trataremos en el apartado 2.4 y se describe en el Anexo I.A.

<sup>18</sup> Otras mejoras mencionadas por Díaz (2010), que en conjunto llevarían a aumentar la calidad de los procesos de decisión política, son las siguientes: hacer crecer la confianza de la ciudadanía en los procesos de gobierno, salvaguardar la integridad de todos los procesos públicos, aumentar la eficacia de la prensa o los medios de comunicación, aumentar la responsabilidad de gobierno aumentar la eficacia de la administración pública, y por ende su competitividad.

Politics<sup>19</sup>, e incluso Open State<sup>20</sup>. Cada uno de estos conceptos tiene implicaciones particulares y no es fácil establecer fronteras entre ellos. No obstante, analizando la literatura existente sobre el tema, hoy en día puede decirse que existe un consenso generalizado en el ámbito internacional acerca de que los tres pilares o principios básicos sobre los que se debe sustentar el Gobierno Abierto son la transparencia, la participación y la colaboración, siendo el más básico de ellos la transparencia. Estos principios se concretan de la siguiente manera (Villar, 2010; INTEF, 2018):

- Transparencia: la transparencia se refiere al acceso a datos e información de las administraciones públicas para alcanzar la rendición de cuentas. Los gobiernos deben ser transparentes, dando acceso a toda la información pública. La transparencia promueve e impulsa la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación.
- Participación: la participación se asocia a la involucración de la ciudadanía en la adopción de decisiones públicas y definición de políticas. Los gobiernos deben ser participativos, permitiendo y propiciando la comunicación con la ciudadanía a la hora de elaborar las políticas públicas. La participación ciudadana mejora la eficacia del Gobierno y la calidad de sus decisiones, al compartir el conocimiento con la sociedad, la Administración se beneficia de los resultados de ese conocimiento compartido.
- Colaboración: la colaboración apela a la intervención de los actores involucrados en la solución de un problema concreto, incluyendo asociaciones, organizaciones no gubernamentales, empresas, además de diferentes administraciones públicas, independientemente del ámbito de gobierno (local, regional o nacional). Los gobiernos deben ser colaborativos, incorporando herramientas que permitan el trabajo conjunto entre los agentes que conforman la sociedad (instituciones públicas, organizaciones sociales, ciudadanía, etc.). La colaboración hace que la ciudadanía se involucre activamente con la Administración y para lograr cooperar con la sociedad, el Gobierno y sus agencias deberían emplear herramientas y metodologías innovadoras.

---

<sup>19</sup> En el portal web de #oGov y Carlos Guadián en KGovernment, afirman que los avances en las tecnologías de la información y la comunicación han dotado de más dimensiones al concepto de gobierno abierto. Concretamente, el primer cambio se produce cuando el open government se comienza a relacionar con el movimiento de software libre y se demanda la aplicación de sus principios a la actividad del gobierno. Es en este momento en el que se empieza a utilizar el término “open source government”. El surgimiento del movimiento wiki como herramienta colaborativa, añade una perspectiva más en la que la participación ciudadana en actividades como la definición de leyes toma una especial importancia “wikigovernment”. Por último, la corriente “openpolitics” añade una variable más a la ecuación en la que se requiere el fomento de tomas de decisiones más abiertas, es decir, la puesta a disposición de mecanismos que faciliten la participación y acción de los ciudadanos/as (Zubero et al., 2012:12).

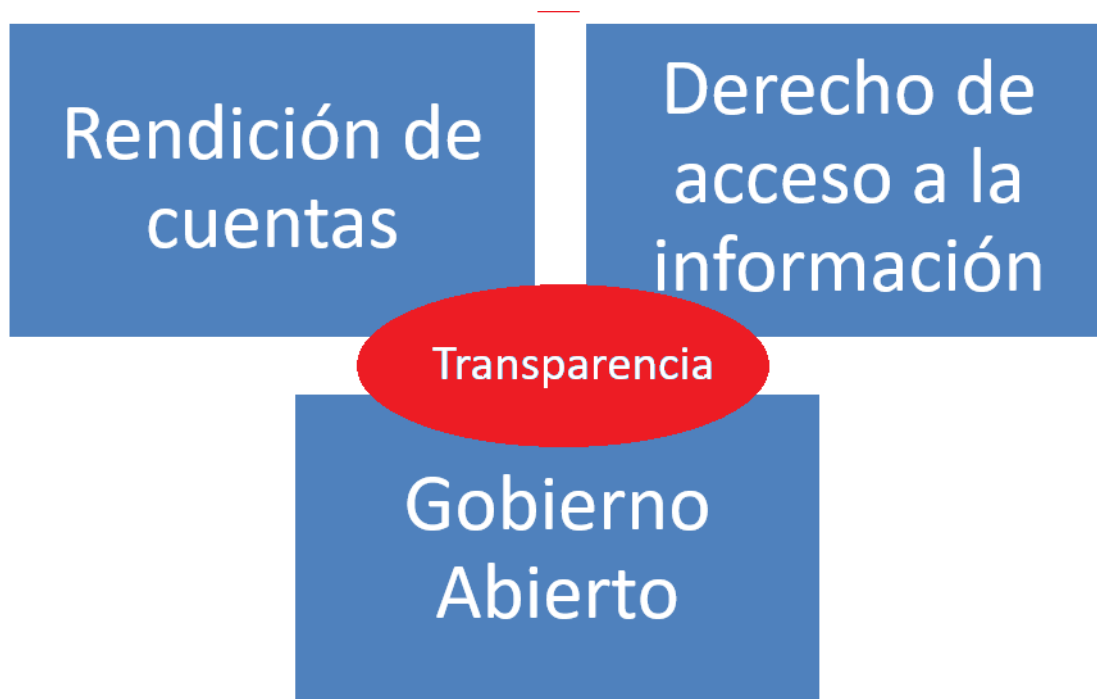
<sup>20</sup> Para ampliar el horizonte del término gobierno abierto (centrado en los gobiernos y administraciones públicas), recientemente se ha acuñado el término Estado Abierto, *Open State*. Este concepto incluye no solo al poder ejecutivo, gobiernos y administraciones públicas abiertas, sino que también incorpora al poder legislativo (parlamentos abiertos), y al poder judicial (tribunales abiertos) (INTEF, 2018).



### 2.1.5. Relación entre rendición de cuentas, derecho de acceso a la información, gobierno abierto y transparencia

Después de haber introducido la transparencia por separado desde los enfoques de RdC, DAI y GA, en este subapartado, como colofón al primer apartado, mostramos la relación entre todos ellos. En el siguiente cuadro podemos ver la transparencia como elemento central aglutinador de los tres enfoques:

**Cuadro 4: La transparencia como elemento aglutinador de la RdC, el DAI y el GA**



Fuente: Elaboración propia.

En las siguientes páginas comenzamos por tratar de desentrañar la relación entre rendición de cuentas y transparencia, continuamos describiendo la relación entre derecho de acceso a la información pública y transparencia, y terminamos abordando la relación entre gobierno abierto, transparencia y participación.

La relación entre rendición de cuentas y transparencia se puede resumir en que la transparencia es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la rendición de cuentas efectiva. Son varios los autores que coinciden en que, aunque la transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas, es necesaria para su consecución (Fox 2007a y 2007b; Bellver, 2007; Bellver y Kaufmann, 2005; McGee y Gaventa, 2010; Almeida, 2014), y para Amorós (2016) la delimitación de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, permite aislar el medio del fin.

McGee y Gaventa (2010) señalan que una mayor transparencia en la toma de decisiones del Estado puede facilitar una mayor rendición de cuentas a los ciudadanos y que la transparencia se considera un requisito previo esencial para la rendición de cuentas entre los Estados y la ciudadanía, y la gobernanza transparente significa una apertura del sistema de gobernanza a través de procesos y procedimientos claros y fácil acceso a información pública para los ciudadanos y ciudadanas. Con todo ello se estimula la conciencia ética en el servicio público mediante el intercambio de información, que en última instancia garantiza la responsabilidad del desempeño de los individuos y organizaciones que manejan recursos u ocupan cargos públicos (Suk Kim et al., 2005 en McGee y Gaventa, 2010).

Según De la Torre y Torres, (2013:48) la rendición de cuentas busca el buen manejo de la gestión pública y la consolidación de la participación ciudadana a través de, entre otras cuestiones, la mejora de la transparencia en la gestión pública, acompañada del incremento de la responsabilidad cívica de las autoridades y del compromiso de la población. Blagescu et al. (2005) explican que la transparencia de una organización fortalece su rendición de cuentas y la participación de los interesados de forma indirecta, dado que una organización transparente proporciona a las personas interesadas la información que necesitan para participar en las decisiones que les afectan. Para TAI (2017) la transparencia y la rendición de cuentas se necesitan mutuamente y pueden reforzarse la una a la otra; juntas permiten a los ciudadanos opinar sobre temas que les importan y suponen la oportunidad de influir en la toma de decisiones y hacer que quienes toman decisiones rindan cuentas.

Cunill (2006: 26-27) entiende la rendición de cuentas o accountability como “responsabilización”, especificando que la responsabilización de las administraciones públicas comprende las dos dimensiones citadas en el subapartado 2.1.2 (answerability y enforceability), la primera de las cuales tiene como condición la existencia de la transparencia, y la segunda la crea. Ello da lugar a un círculo o conexión virtuosa que relaciona transparencia y rendición de cuentas del siguiente modo: a mayor transparencia, gestión pública más responsable, lo que a su vez se traduce en una mayor transparencia. En esa misma línea, para Bellver (2007:8) la transparencia es un mecanismo que promueve la rendición de cuentas, supone tanto el derecho como la capacidad para articular las exigencias de esa responsabilización y entraña, *“la capacidad y la voluntad de las instituciones políticas y económicas de proporcionar información relevante para que los ciudadanos puedan evaluar su desempeño, y la capacidad de los ciudadanos de pedir esa información y exigir cuentas o responsabilización”*.

Para Almeida (2014), la transparencia es solo un instrumento de un sistema de rendición de cuentas más amplio y no implica un acto de rendir cuentas a través de la simple publicación de información para que la ciudadanía pueda revisarla y analizarla: transparencia y rendición de cuentas son complementarias y generalmente la transparencia antecede y facilita a la rendición de cuentas, pero advierte que puede darse casos en que exista transparencia sin rendición de cuentas o rendición de cuentas sin transparencia. En ese mismo sentido, Colón

de Carvajal (2016:16) advierte que, aunque desde un punto de vista social la lógica es conocer primero para exigir después, *“los datos no confirman esta tendencia lógica, sino más bien todo lo contrario. Unos índices muy altos de transparencia no aseguran un mayor nivel de exigibilidad por los ciudadanos y una mayor presión social de éstos sobre sus gobernantes o, dicho de otro modo, mayor transparencia no tiene por qué convertirse en mayor rendición de cuentas”* y señala que a consecuencia de esa paradoja hay gente que empieza a cuestionarse para qué sirve realmente la transparencia. McGee y Gaventa también inciden del siguiente modo en la idea de la relación incierta entre transparencia y rendición de cuentas (2010:7): *“una mayor transparencia en la toma de decisiones del Estado puede facilitar una mayor rendición de cuentas a la ciudadanía y la transparencia es fundamental para lograr estándares más altos de responsabilidad, pero este no es el caso automáticamente”*.

Así, aunque haya un acuerdo generalizado acerca de que transparencia y rendición de cuentas están interrelacionadas, no está tan claro que la una conduzca a la otra. Para Delgado (2015b:26) la rendición de cuentas de las actuaciones públicas no puede realizarse de forma eficaz sin que la ciudadanía disponga de la información pública y *“la transparencia es un estadio previo necesario para poder realizar un justo ejercicio de rendición de cuentas del poder público”*, mientras Bellver (2007:24) argumenta que *“incrementar la transparencia a través de información accesible, relevante y precisa es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la responsabilización”*.

Basándose en Bellver y Kaufmann (2005), McGee y Gaventa (2010) advierten que, a pesar de la suposición de que la transparencia produce rendición de cuentas, la forma en que la accesibilidad a la información afecta la rendición de cuentas y mejora la calidad de la gobernanza todavía es poco conocida. Apuntan a que algunas fuentes de literatura sobre evaluación de impacto de iniciativas de transparencia se centran en las relaciones entre transparencia, rendición de cuentas y participación, tratando de explicar desde una perspectiva empírica cómo cada uno de esos elementos contribuye a los otros, y rescatan la idea lanzada por Fox (2007a) de que las reformas de transparencia, rendición de cuentas y participación se necesitan mutuamente, pueden reforzarse mutuamente, pero no siempre se da una sinergia entre ellas. Es el mismo Fox quien sugiere dos preguntas clave que debemos hacernos ante el hecho de que la transparencia no genere rendición de cuentas automáticamente (2007b:664 en McGee y Gaventa, 2010:7): *“¿bajo qué condiciones puede la transparencia conducir a la rendición de cuentas?”* y *“¿qué tipos de transparencia logran generar qué tipos de rendición de cuentas?”*.

En lo que respecta a la relación entre derecho de acceso a la información pública y transparencia, esta se puede resumir en que el Derecho de Acceso a la Información incentiva la transparencia en su conjunto y posibilita un tipo concreto de transparencia: la transparencia pasiva. Así, podemos afirmar que el derecho de acceso a la información está relacionado directamente con la transparencia (concretamente con la pasiva o reactiva), de manera que puede garantizarla y es previo a ella (Sánchez de Diego, 2013 en Delgado, 2015b:24). El derecho de acceso a la información pública tiene su fundamento en entender que la

información generada en las actuaciones de las Administraciones Públicas pertenece a los ciudadanos y ciudadanas, que tienen el derecho de acceder a ella cuando así lo soliciten, derivándose de ese derecho la transparencia, que sería la satisfacción por parte de las Administraciones Públicas de la demanda de información ciudadana.

McGee y Gaventa (2010) advierten que el derecho a la información a menudo se confunde con la rendición de cuentas en sí misma, en lugar de entenderse como un instrumento para el más amplio objetivo de asegurar una gobernanza responsable y citan a Jayal (2008:109), para quien el acceso a la información es un derecho, que *"como tal, es un fin en sí mismo, y también un 'derecho de apalancamiento' capaz de proporcionar más fines"*.

Por último, la relación entre Gobierno Abierto y transparencia se puede resumir en que la transparencia es un pilar fundamental del Gobierno Abierto. TAI (2017) advierte que el Gobierno Abierto a menudo se equipara con la transparencia y cita Lathrop y Ruma (2011:xix) quienes dicen que el gobierno abierto en su sentido más básico es *"la noción de que las personas tienen derecho a acceder a los documentos y procedimientos del gobierno"*. Sin embargo, la transparencia en sí misma no es suficiente. Los ciudadanos y ciudadanas deben poder opinar sobre los asuntos que les interesan y la posibilidad de influir en la toma de decisiones y hacer que quienes toman decisiones rindan cuentas. Delgado (2015b) apunta que, si bien la transparencia es un elemento fundamental del Gobierno Abierto y éste no puede entenderse sin la transparencia, cuando se habla de transparencia no tiene por qué referirse a Gobierno Abierto.

Hablar de la relación entre Gobierno Abierto y transparencia, nos lleva a su vez a hablar de la relación entre transparencia, participación y democracia. Cunill (2006: 25-27) apunta que la transparencia fomenta la participación y es un recurso clave para que la ciudadanía pueda ejercer una influencia directa sobre la administración pública, convirtiéndose en ocasiones en el único medio para ello. Para ilustrar este hecho, plantea una situación límite de ausencia de canales de participación en la que sin embargo existiera transparencia y la ciudadanía tuviera acceso a la información pública. Aunque no se pudiera participar, se darían procesos de formación de opinión pública, de debate y de movilización social que derivarían en la influencia de la ciudadanía sobre la administración pública. El caso extremo contrario, en el que existieran canales de participación ciudadana, pero se diera ausencia de transparencia y la ciudadanía no tuviera acceso a la información clave, la práctica de la participación como recurso de influencia quedaría invalidada, al convertirse en una participación no informada.

Esta idea es refrendada por Blagescu et al. (2005), quienes recuerdan que sin acceso a toda la información relevante con respecto a una actividad o decisión, sería difícil para los interesados participar significativamente en su desarrollo, y por Stiglitz (2002), quien indica que para que la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos sea significativa, se requiere de ciudadanía informada, y la falta de transparencia reduce la información a disposición de la ciudadanía y, por ende, la capacidad de las personas para participar de manera significativa en los procesos democráticos y en la toma de decisiones.

En lo que respecta a la relación de la transparencia con la democracia, Cunill (2006) apunta que la transparencia puede fomentar la participación ayudando a mejorar la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas, así como la responsabilización de la administración pública, y Pérez (2016) señala que la transparencia es un instrumento esencial a la hora de exigir rendición de cuentas a los responsables políticos por parte de los ciudadanos, ya que sin conocimiento objetivo es imposible apelar a la responsabilidad de los representantes.

La relación entre transparencia, democracia y participación también queda patente en el Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi (Gobierno Vasco, 2014:79): *“la accesibilidad y la bidireccionalidad son necesarias y la transparencia es, de nuevo, uno de los elementos que las sustenta. La información de interés público debe ser accesible (y en términos comprensibles) para garantizar el ejercicio de control real de la ciudadanía que es la base de una democracia”,* y en palabras de autores como Aberastury (2014:278) *“para participar es necesario tener conocimiento de lo que ocurre en el manejo de la cosa pública y este derecho al conocimiento no puede ser ejercido si el Estado no respeta el derecho a informar sobre las medidas que adopta en cuanto a su génesis y a su resultado”*.

En la línea de todo lo anterior, Llinares (2010) y Guardián (2010) defienden que para que las personas se sientan capaces de involucrarse en las decisiones que afectan a sus vidas y participar en la elaboración de políticas públicas, es un requisito *sine que non* que tengan el mayor acceso posible a la información. Por ese motivo, los gobiernos que quieran promover la participación de su ciudadanía, tendrán que llevar a cabo antes la apertura y publicación de los datos que disponen, también conocida como *Open Data* (apertura de datos). Si la información abierta por los gobiernos es reutilizada por la ciudadanía y se fomenta la creación de nuevas plataformas de participación y conocimiento público, se conseguirá dar un valor social añadido a la información, que será lo que verdaderamente impulse el ciclo de transparencia-participación-colaboración (Nemirovski, 2010). La apertura de datos (el proceso mediante el cual un gobierno publica los datos de los que dispone de una manera completamente libre<sup>21</sup>) se convierte en la clave para que las Administraciones Públicas puedan lograr la transparencia, facilitando el acceso a la información por parte de la ciudadanía (Llinares, 2010; Guardián, 2010).

---

<sup>21</sup> Se profundizará en la cuestión de los datos abiertos, abordando diferentes aspectos de su apertura en el Capítulo 4 de la tesis, en el apartado 4.1.4.

## 2.2. Cuestiones clave sobre la transparencia en la gestión pública

Tras habernos aproximado al concepto de transparencia desde diferentes enfoques en el anterior apartado, en el presente, compuesto por cuatro subapartados, nos detenemos en las cuestiones clave para lograr la transparencia en la gestión pública, es decir, en aquellas cuestiones que las administraciones públicas han de tener en cuenta a la hora de introducir la transparencia en su gestión.

En el primer subapartado hacemos un breve repaso de los factores impulsores, requisitos y medios para la consecución de la transparencia en las administraciones públicas. El segundo subapartado lo dedicamos a describir en detalle los tipos y flujos de información para la transparencia según diversos trabajos. En el tercer subapartado presentamos los principales beneficios que aporta la transparencia tanto a las administraciones que la promueven como a los distintos agentes que hacen uso de la información pública. Y en el cuarto y último subapartado tratamos de dilucidar cuál es el alcance real de la transparencia y hacemos referencia a la ambigüedad conceptual que según algunos autores puede entrañar la transparencia en función del enfoque con el que sea impulsada desde las administraciones públicas.

### ***2.2.1. Factores impulsores, requisitos y medios para la consecución de la transparencia en las administraciones públicas***

En este subapartado recogemos menciones extraídas principalmente de la literatura sobre transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, que nos hablan de los factores, requisitos y medios para la consecución de la transparencia en las administraciones públicas. Ello nos ayudará a entender cómo ha sido implementada, ha ido evolucionando y qué retos enfrenta la transparencia en la gestión pública.

Cunill (2006) apunta a los movimientos de reforma del Estado como uno de los factores impulsores de la valorización de la transparencia. El reclamo de la mayor rendición de cuentas o responsabilización de los gestores públicos se ha traducido en la reivindicación de una mayor visibilidad de los procesos de formación de decisiones públicas y los resultados de la gestión pública. Darbshire (2010) identifica cuatro fuerzas o factores principales que han ido impulsando la transparencia a lo largo de la historia:

- 1) La necesidad del gobierno de informar a la ciudadanía de las leyes en vigor y decisiones adoptadas, así como el derecho de la ciudadanía de ser informada sobre ellas.
- 2) Las demandas de información por parte de la ciudadanía para poder fiscalizar la acción de los gobiernos y mantenerlos responsables.
- 3) La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que le afectan, la cual depende en gran medida de la información disponible.
- 4) La necesidad de que la ciudadanía esté informada sobre cómo acceder a los servicios gubernamentales.

En un quinto lugar estaría la fuerza o el factor que supone Internet, o de modo más general las tecnologías de la información y la comunicación o TICs, que pueden considerarse como un impulsor transversal de la transparencia, y han añadido ímpetu a las cuatro fuerzas anteriores, haciendo posible la transparencia proactiva por parte de las administraciones públicas.

Transparentar su gestión, implica una nueva lógica de trabajo y de organización en las administraciones públicas. Para ello es necesario, como mínimo, la mejora de la gestión de la información, pero también puede ser necesaria la reorganización de las estructuras y procedimientos (Zaldivar, 2005 en Cunill, 2006:31). Avanzar hacia una organización más transparente supone un cambio de valores de la cultura administrativa (que implica transformar el modo de ejercer la actividad pública en su conjunto, incluyendo la forma de tomar decisiones, ejecutarlas y rendir cuentas de sus resultados e impactos), y requiere, según Gobierno Vasco (2015), de los siguientes elementos: un liderazgo político fuerte para que la transparencia se integre en el discurso político y en los planes estratégicos de los gobiernos y se consiga la implicación de los empleados y empleadas públicas, así como una norma del máximo rango que establezca los principios, las obligaciones, las garantías y los medios para su consecución, tanto organizativos como instrumentales. En ese mismo sentido, Blagescu et al. (2005) indican que, para garantizar una transparencia coherente y significativa en una organización, es esencial que ésta tenga una política de transparencia que marque qué información se va a divulgar, cree previsibilidad y elimine la discrecionalidad acerca de su provisión, para lo cual se requiere un fuerte compromiso interno en la organización, a nivel de gerencia superior. Otros autores (Delgado, 2015b; Martínez, 2015) también defienden que la mejor forma de garantizar la transparencia es la implementación y desarrollo de políticas de transparencia.

Cunill (2006:33) defiende que la transparencia es un proceso que requiere de un abordaje multifacético, además de un fuerte impulso político, y distingue entre tres tipos de medios para lograrla: leyes de acceso a la información, canales institucionales de transparencia y políticas de información, advirtiendo a su vez que estos medios no tendrán eficacia real si no hay una ciudadanía que los ejercite, idea en la que coinciden otros autores y autoras como Bellver (2007), McGee (2013), Blanes (2015), Amorós (2016) y Benítez (2016a). Serían pues necesarios dos elementos para conseguir a través de la transparencia poder tomar mejores decisiones y mejorar los servicios públicos: por un lado, un gobierno abierto y receptivo, y una ciudadanía crítica y activa por el otro.

Bellver (2007), en referencia a los necesarios incentivos para implementar la transparencia, explica así el contrato social entre el Estado y su ciudadanía, producto del cual dicha ciudadanía garantiza al Estado el poder ejecutivo, demandando rendición de cuentas a cambio: si la clase política sabe que está sujeta al escrutinio público y que su transparencia será premiada con el apoyo de ese mismo público, ello se transforma en un incentivo para ser transparentes. Según Blanes (2015), si no existe una verdadera voluntad política de ser transparentes y la ciudadanía no ejerce presión, no se puede conseguir cambiar la actitud de las autoridades, funcionarios o entidades que gestionan los fondos públicos. Por eso, es

necesario que el conjunto de la ciudadanía sea consciente de la importancia que tiene para su vida diaria la transparencia de las entidades que manejan fondos públicos y los beneficios que pueden obtener si la exigen. Benítez (2016a) advierte que los nuevos cauces de participación y el control ejercido sobre la Administración por las instituciones que permiten la transparencia y el acceso a la información, aumentan a su vez la exigencia sobre la ciudadanía, que debe poner de su parte para desempeñar un protagonismo más activo en el reclamo de la transparencia.

Zubero et al. (2012) destacan, entre otros, los siguientes elementos clave para el éxito de iniciativas gubernamentales de transparencia<sup>22</sup>: liderazgo político, dotación de recursos, marco normativo y gestión del cambio. La gestión del cambio hace referencia a la capacidad de hacer frente al rechazo inicial que las iniciativas de transparencia generan en el funcionariado, a consecuencia principalmente de los siguientes motivos: resistencias a perder el control de la agenda pública, resistencias debidas a percibirlo como una carga de trabajo adicional, y resistencias al cambio tecnológico. Según Delgado (2015b:28), la institución que asuma la transparencia, sólo podrá combatir las resistencias internas si lleva a cabo un cambio en su cultura organizacional, para lo cual será necesario la promoción de una “pedagogía de la transparencia” dirigida a representantes políticos, empleados públicos y ciudadanía, a través de la formación y la sensibilización.

Al referirse a cómo conseguir la rendición de cuentas, TAI (2017) propone pensar en un proceso que tiene hasta cuatro etapas en el que se comienza por establecer el comportamiento esperado del titular o rendidor y los criterios por los cuales podría ser juzgado válidamente (etapa 1: configuración del estándar), se sigue por explorar si los titulares han cumplido con los estándares que se espera de ellos (etapa 2: investigación), se continúa por requerir a los titulares que defiendan sus acciones, enfrenten preguntas escépticas y den explicaciones sobre su forma de actuar (etapa 3: respuestas) y se finaliza tras recibir las respuestas y ser los titulares castigados por estar por debajo de los estándares que se esperaban de ellos o, al contrario, recompensados por alcanzarlos o excederlos (etapa 4: sanción o recompensa).

Una variación del anterior esquema es el señalado por Toledano et al. (2008 en Rodríguez-Ariza, 2009), que explica la rendición de cuentas como un círculo virtuoso en el que interactúan en un ciclo los siguientes cuatro elementos: el establecimiento de normas o procedimiento para acordar los objetivos a cumplir por parte del rendidor; la transparencia o provisión de información basada en mecanismos para la rendición de cuentas; la evaluación o proceso de comparación de los compromisos adquiridos con el alcance de los objetivos propuestos; y la sanción o mecanismos con los que los actores aprueban o no el desempeño de la organización.

---

<sup>22</sup> En su trabajo (Zubero et al., 2012) analizan y describen los aspectos clave para el lanzamiento del Modelo Vasco de Open Government, que se incluyen en este texto por considerarse extrapolables a otras iniciativas de transparencia.



Por otra parte, Rodríguez-Ariza (2009) señala que podría decirse que, a la inversa, es difícil salir del círculo vicioso de una débil rendición de cuentas cuando no hay normas y la transparencia es de aplicación selectiva, no hay cultura de evaluación, ni mecanismos para incentivar el buen desempeño (o, en su defecto, sancionar el mal desempeño).

Según Llinares (2010), para poder conseguir que una Administración Pública avance por la senda del Gobierno Abierto, debe emprender cambios en varios aspectos: en los procesos y en la organización, así como en las formas de relación. INTEF (2018) recalca que el Gobierno Abierto no es posible sin la existencia de una serie de valores asociados a su desarrollo, entre los que destaca: la apertura, la confianza mutua, la cooperación, la inclusividad, la integridad y la innovación.

Según Manchado (2010) existe cierto consenso en que cualquier gobierno que quiera abrirse con rigor y seguridad, debe elaborar un plan estratégico del cambio, donde se especifiquen, entre otras: diversas políticas y normativas (de regulación de apertura y publicación de datos e informaciones gubernamentales, de seguridad de datos, de identificación y autenticación por medios digitales, de colaboración con otras administraciones), procesos de decisión que el gobierno está dispuesto a poner en manos de la ciudadanía (así como mecanismos de toma de decisiones para aplicar en esos procesos) y mecanismos y actores que van a fortalecer el diálogo y la relación bidireccional entre el gobierno y la ciudadanía (incluyendo las herramientas que se prevén utilizar para ello).

Zubero et al. (2012), por su parte, señalan como factores de éxito a la hora de implantar un modelo de gobierno abierto los siguientes: un marco legal efectivo que facilite el proyecto (estableciendo, entre otros, la obligación de publicación de datos bajo condiciones óptimas de reutilización), fuerte apoyo y voluntad política (como elemento fundamental para el impulso de la efectividad del marco legal que facilite la implantación y asentamiento del modelo), estrategia integradora y transversal (difundiendo el modelo a todas las direcciones del gobierno y divulgando el concepto gobierno abierto y de las iniciativas en curso tanto hacia dentro como hacia fuera del gobierno) y dedicación de recursos económicos y humanos.

En lo referente específicamente a la apertura de datos, TAI (2017) cita una serie de compromisos que deben darse si se quiere lograr la transparencia, entre los cuales destaca: desarrollar una política de datos gubernamentales basada en un proceso inclusivo y cuyo alcance se extienda a todo el aparato de gobierno; lograr un compromiso fuerte de la administración, obligar a que todas las organizaciones que manejen datos públicos cumplan los compromisos de datos abiertos y crear o designar un ente supervisor; involucrar activamente a los usuarios, apoyar su participación y reconocer nuevos derechos jurídicos que les otorguen mayores poderes.

Además de todo lo anterior, Vercelli (2010) apunta la necesidad del desarrollo local de tecnologías, soluciones, redes y servicios para habilitar una mayor transparencia, participación

y colaboración, siendo central el trabajo de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de estas nuevas formas de gobierno.

### **2.2.2. Tipos y flujos de información para la transparencia**

Tras haber hecho un repaso de los factores impulsores, requisitos y medios para la consecución de la transparencia en las administraciones públicas, en este subapartado nos centramos en la información, un elemento clave de la transparencia en la gestión pública, y hacemos un repaso de los tipos y flujos de información para la transparencia según diversos organismos y autores.

Para proporcionar a las partes interesadas la información básica necesaria para supervisar lo que está haciendo una organización, cómo de bien lo está haciendo y el impacto que está teniendo, la organización necesita divulgar de manera proactiva ciertos tipos de información, entre la que se incluye: información sobre su actividad (qué está haciendo, dónde, cuándo, durante cuánto tiempo, con cuánto dinero y quién es responsable); información financiera que detalle los ingresos y gastos desglosados según departamentos y unidades individuales; una descripción clara de la estructura organizacional e información acerca de cómo se toman las decisiones (GAP, 2005).

Una clasificación más detallada de los tipos de información a difundir por parte de las administraciones públicas la ofrece Darbshire (2010: 21-22 y 37), quien teniendo en cuenta las fuerzas que impulsan la transparencia, así como la comparativa de la normativa nacional e internacional que regula el derecho de acceso a la información, define catorce clases de información que deberían de publicitarse de manera proactiva, y señala que hay un creciente consenso sobre que estos tipos de información deben hacerse públicos<sup>23</sup>:

1. Información institucional.
2. Información organizacional.
3. Información operacional.
4. Información sobre decisiones y actos.
5. Información sobre servicios públicos.
6. Información presupuestaria.
7. Información sobre reuniones.
8. Información sobre toma de decisiones y participación pública.
9. Información sobre ayudas económicas (subsidios, subvenciones).
10. Información sobre contratación pública.

---

<sup>23</sup> Darbshire argumenta que del estudio de la normativa existente es posible deducir un mínimo de clases de información comunes que deberían estar presentes en cualquier régimen nacional de acceso a la información y, por ende, deberían publicarse proactivamente. Para definir estos tipos de información Darbshire se basa en la comparativa de normativas sobre transparencia de organismos internacionales (Consejo de Europa, OSCE, OEA) así como de leyes nacionales (Hungria, India, México, Reino Unido), extrayendo o deduciendo de dicha comparativa los catorce tipos mencionados. La comparativa completa, incluyendo la descripción de los tipos de información y ejemplos de cada uno de ellos, puede encontrarse en Darbshire (2010:39-41).

11. Listas, registros, bases de datos.
12. Información acerca de la información que se posee.
13. Información sobre la publicación de información.
14. Información sobre el derecho de acceso a la información.

Gobierno Vasco (2015) también distingue los tipos de información que un gobierno necesita publicar para ser transparente, agrupándolos según la finalidad o finalidades que persiguen, relacionando dichas finalidades con los principios del Buen Gobierno que previamente define (participación, transparencia, legalidad, ética, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia y eficiencia). Se muestran de manera resumida en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5: Tipos de información para un gobierno transparente agrupadas por la(s) finalidad(es) que persiguen**



Fuente: Gobierno Vasco (2015:31)-

Como complemento a lo anterior, en el siguiente cuadro se muestra la explicación detallada de cómo puede contribuir la publicación de los distintos tipos de información a cada una de las finalidades:

**Cuadro 6: Tipos de información para un gobierno transparente, agrupadas por la(s) finalidad(es) que persiguen**

Tipo de información	Finalidad(es)
Normas en elaboración Evaluación de normas Dictámenes jurídicos	<b>Legalidad</b> Publicar tanto las normas vigentes como de proyectos de ley o de reglamentos en sus fases de tramitación, los informes jurídicos que las soportan y sus evaluaciones de impacto, permite evidenciar y controlar por la ciudadanía el grado de calidad y nivel de cumplimiento de dichas normas y así asumir en qué medida se está aplicando el principio de legalidad.
Organización y responsables Redes de colaboración Acuerdos de órganos consultivos	<b>Legitimidad, Consenso</b> Publicar la forma de organizarse, de distribuir las competencias y responsabilidades y la actividad de las redes de colaboración (órganos consultivos y de participación con sus agendas y acuerdos) deja traslucir el nivel de legitimidad de las decisiones públicas con la búsqueda del consenso.
Seguimiento del Plan de Gobierno Planes y programas y su cumplimiento	<b>Responsabilización</b> Publicar el seguimiento del Plan de Gobierno establecido en cada legislatura, así como los planes y programas anuales y plurianuales y su grado de cumplimiento sirve para responsabilizarse de las decisiones adoptadas individual o colectivamente.
Evaluaciones de impacto de políticas Calidad de los servicios Ejecución presupuestaria	<b>Eficacia y Eficiencia</b> Publicar el impacto que han tenido las políticas públicas, el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en las cartas de servicio, el modo en el que se gastan los presupuestos, a quién se contrata o se otorga subvenciones públicas, los niveles de endeudamiento, las cuentas públicas o los bienes públicos que se poseen, permite validar la eficacia de las actuaciones públicas y el nivel de eficiencia de los recursos públicos, así como las garantías que ofrecen los procedimientos establecidos.
Códigos de conducta Agendas institucionales Actas de las mesas de contratación Retribuciones e incentivos.	<b>Ética</b> Publicar los códigos éticos de conducta de los cargos públicos, su agenda institucional, las retribuciones e incentivos que reciben o las actas de las mesas de contratación contribuye mediante la ejemplaridad a restablecer los valores éticos sobre los que se debe basar la actuación pública y a incrementar la confianza en las instituciones públicas.
Formas de participación en los planes Registro para la participación ciudadana y grupos de intereses diversos	<b>Participación</b> Publicar los canales abiertos para la participación ciudadana y las formas de ejercerla en la planificación, en la gestión o en la evaluación de políticas y servicios, así como la actividad participativa realizada por la ciudadanía o por los grupos de interés fomenta el interés por colaborar, asegurando así la concurrencia plena de todos los actores afectados, contribuye al aprendizaje colectivo con procesos públicos de deliberación y dota de legitimidad a las decisiones públicas.
Beneficiarios de las ayudas Evaluaciones de impacto	<b>Equidad</b> Publicar información sobre quiénes reciben las ayudas o subvenciones, quiénes se benefician de la contratación pública o qué impacto tienen en unos u otros colectivos las políticas públicas contribuye a una mejor política redistributiva y a una percepción más ajustada de su impacto real en la equidad.

Fuente: Adaptado de Gobierno Vasco (2015:30-31).

En lo que respecta al Gobierno Abierto, autores como Dekkers (2006 en Delft University of Technology, 2017) e instituciones como Gobierno Vasco (2010) describen seis tipos de datos de gobierno abierto a publicar, basándose en el informe MEPSIR (*Measuring European Public*

*Sector Information Resources*) de la CE que marca como prioritarios para la apertura de datos de gobierno los siguientes seis ámbitos (Comisión Europea, 2006:14):

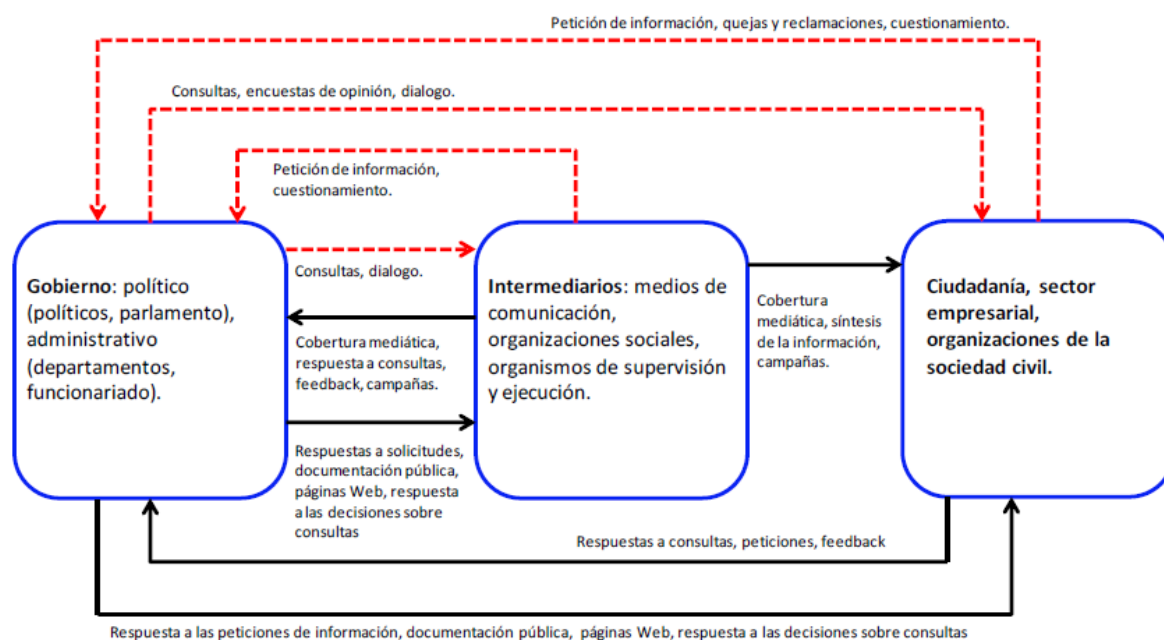
- 1) Información empresarial y mercantil: datos comerciales incluyendo registros oficiales de empresas, información de patentes y marcas, así como bases de datos de licitaciones públicas.
- 2) Información geográfica: datos geográficos incluyendo información de direcciones, fotos aéreas, edificios, información catastral, redes geodésicas, datos hidrográficos e información topográfica.
- 3) Información legal: incluidas resoluciones de tribunales nacionales, extranjeros e internacionales, legislación nacional y tratados.
- 4) Información meteorológica: incluyendo datos y modelos climáticos y pronósticos meteorológicos.
- 5) Información sobre la sociedad: datos sociales, incluyendo varios tipos de estadísticas (económicas, laborales, de salud, de población, sobre administración pública).
- 6) Información de transporte: incluyendo datos sobre congestiones de tráfico, vías en obras, transporte público y registro de vehículos.

Según explican Gavelin, Burall y Wilson (2009), en un sistema ideal de gobierno abierto, la información se mueve libremente hacia y desde el gobierno, a través de multitud de canales. En tal sistema, compartir información es la norma en el sector público y los tomadores de decisiones responden a las necesidades, ideas y prioridades de los ciudadanos y organismos externos, proporcionando una serie de canales accesibles y efectivos para que estos sean expresados. Ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y empresas tienen fácil acceso a la información, las habilidades y los medios para exigir la rendición de cuentas a los responsables de la toma de decisiones y oportunidades para exponer sus puntos de vista en la formulación de políticas. Este libre flujo de información entre el gobierno y el público (la ciudadanía, pero también terceros como las OSC y los medios de comunicación) es la clave de los gobiernos abiertos que funcionan bien. Todo lo anterior se resume y describe gráficamente del siguiente modo, donde se muestran los flujos de información en un sistema de gobierno abierto ideal<sup>24</sup>:

---

<sup>24</sup> En el cuadro las solicitudes de información están representadas por flechas rojas discontinuas y llevan a la provisión de información (los actos de provisión de información están representados por flechas negras continuas).

Cuadro 7: Flujos de información en un sistema de gobierno abierto ideal



Fuente: Adaptado de Gavelin, Burall y Wilson (2009 en Zubero et al., 2012).

### 2.2.3. Beneficios que aporta la transparencia

Este subapartado lo dedicamos a poner de manifiesto los beneficios que aporta la transparencia, haciendo primero un breve repaso general y después especificando los beneficios concretos que la transparencia puede aportar a diversos grupos de interés.

Darbishire (2010) describe un largo listado de beneficios que aportaría la consecución de la transparencia, algunos de los cuales detallamos a continuación añadiendo menciones relacionadas con ellos en otros estudios consultados:

- Que la ciudadanía esté informada sobre las leyes y decisiones que le conciernen, contribuyendo al imperio de la ley. El acceso libre a los datos permite a la ciudadanía saber qué está haciendo su gobierno (TAI, 2017); la transparencia permite a las partes interesadas identificar si una organización está operando dentro de la ley, si cumple con los estándares relevantes y cómo se relacionan su desempeño y sus objetivos (GAP, 2005:25).
- Que la rendición de cuentas respecto al gasto de fondos públicos sea más fácil. La transparencia obliga a las administraciones públicas a hacer accesible para la ciudadanía toda información de interés general, considerando que es la propia ciudadanía la que financia los recursos utilizados por las administraciones y que por tanto, tiene el derecho a saber cómo se utilizan (Gandía, Marrahí y Huguet, 2016 en Molina, Simelio y Corcoy, 2017). Permite a la ciudadanía conocer cómo se gestiona, gasta y a qué se destina el dinero público proveniente de sus impuestos y cuáles son

los resultados de las políticas públicas llevadas a cabo con dicho dinero (López y Sierra, 2016).

- Que la ciudadanía cuente con la información necesaria para participar en la política y en la toma de decisiones y que pueda acceder a la información a tiempo, asegurándose que todos los miembros de la sociedad puedan hacerlo en igualdad de condiciones, sin tener que realizar una petición. La transparencia aumenta la capacidad de comprensión, vigilancia e incidencia de la ciudadanía en la política pública y permite un mejor control social sobre las acciones del gobierno (Almeida, 2014:7). Se fomenta con ello un cambio de rol en la ciudadanía que pasa de sujeto pasivo a sujeto activo en su relación con la Administración, asumiendo responsabilidad, pasando a ser corresponsables de la acción de los gestores públicos, convirtiéndose en potenciales agentes de seguimiento y evaluación de la misma (Delgado, 2015b:28). Gracias a la transparencia los ciudadanos pueden realizar auditoría cívica de la acción gubernamental y ello conlleva la responsabilidad de inspeccionar dicha acción. La transparencia supone que los ciudadanos sean ciudadanos informados y críticos, concededores de cómo se gestiona lo público y que, en base a esos conocimientos adquiridos, podrán ser en mayor medida copartícipes en la toma de decisiones (López y Sierra, 2016).
- Que la ciudadanía conozca y, en consecuencia, pueda acceder a los servicios ofrecidos por la administración pública. Bellver (2007) y Del Río (2010) sostienen que la transparencia supone además un factor crítico para el desarrollo humano, ya que proporciona incentivos para lograr la distribución y la inclusión social.
- Que la gestión de la información y los flujos de información internos en la administración mejoren, aumentando su eficiencia y que se reduzca la carga de trabajo que supone a la administración tener que gestionar y responder las solicitudes de información de la ciudadanía. Esto es especialmente relevante en los países que cuentan con leyes de acceso a la información, ya que existe el imperativo legal de dar respuesta a las solicitudes de información de la ciudadanía. TAI (2017) argumenta que la transparencia contribuye a la eficiencia porque los datos se convierten en más fáciles de encontrar, analizar y combinar, y se mejora la posibilidad de coordinación entre departamentos y agencias. Por su parte, Cunill (2006:24) opina que la transparencia puede ser un poderoso instrumento de cambio de la gestión pública en tanto tiene la capacidad de producir más eficiencia en las políticas y servicios públicos. Asimismo, el Centro de Recursos Anti Corrupción U4 (2016) considera la transparencia como un elemento esencial del gobierno responsable, que puede conducir a la mejora en la asignación de recursos, en la eficiencia, y en las perspectivas de crecimiento económico en general.
- Que se dificulte la posibilidad de manipulación de la información por parte de las personas que trabajan en la administración (esto se cumple especialmente en los casos en que la información se publica de manera automática y en tiempo real, es decir, en el momento en que se genera), lo cual puede traer como consecuencia la reducción de

la corrupción, cuestión en la que están de acuerdo numerosos autores y autoras: Delgado (2015b) señala que se entiende la transparencia como antónimo o antídoto de la corrupción; Lizcano (2011) apunta algo similar, aunque advierte que por sí sola no garantiza la inexistencia de corrupción, sino que dificulta su aparición; para Villoria y Alujas (2011 en Delgado, 2015b) las políticas de transparencia facilitan el escrutinio público de las instituciones y ayudan en la prevención del abuso de poder y la corrupción; Cunill (2007) argumenta que la transparencia puede actuar como contrapeso a la impunidad y promover el reequilibrio de las relaciones de poder, o sea, producir más democracia.

- Que la ciudadanía pueda hacer uso de la información, combinándola con otra y agregándole valor, haciéndola útil para otras personas o para la participación en debates sobre políticas públicas. Amorós (2016) señala que la transparencia puede tener numerosas utilidades para los distintos agentes, entre las cuales se incluyen la realización de estudios o investigaciones científicas, la consecución o protección de los intereses profesionales o laborales de los solicitantes o el ejercicio de sus derechos (medioambientales o como consumidores, por ejemplo). TAI (2017) indica que la apertura de datos puede ayudar a generar modelos de negocio y servicios innovadores creadores de valor para la economía y la sociedad, y Bellver (2007) sostiene que la transparencia está asociada a la mejora de los indicadores económicos.

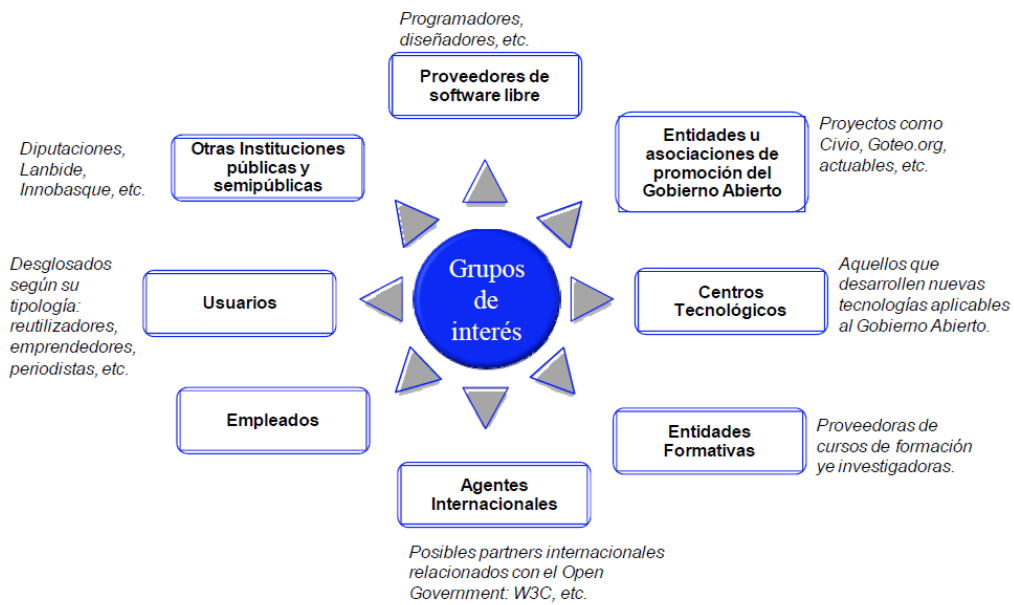
Si analizamos la cuestión desde otro enfoque, podemos fijarnos en los beneficios sociales, políticos y económicos que pretende alcanzar el Gobierno Abierto (INTEF, 2018). Entre los políticos y sociales destacan los siguientes: el potencial aumento de la calidad de la democracia; una mayor oportunidad para la rendición de cuentas; la mayor facilidad para compartir experiencias, opiniones y conocimientos entre la ciudadanía; el fortalecimiento del sistema tradicional de contrapesos del Estado de Derecho; el fomento de la participación y la colaboración ciudadana o la generación de confianza ciudadana en las instituciones democráticas. Y entre los posibles beneficios económicos destacan los siguientes: la oportunidad para combatir la corrupción en cualquier ámbito del sector público; eliminar las asimetrías de información entre los gobernantes y gobernados; incentivar las conductas responsables de los agentes económicos, o incluso promover el desarrollo de nuevos sectores de la economía relacionados con la apertura de los datos públicos. Para INTEF (2018), a consecuencia de todo lo anterior se puede decir que el Gobierno Abierto es una meta a la que aspirar, una nueva manera de entender la acción de los gobiernos y administraciones públicas, que sitúa a la ciudadanía en el centro.

Otra manera de describir los beneficios de la transparencia es agrupándolos por agentes o grupos de interés. TAI (2017) destaca que hay muchas profesiones y grupos que participan en el diálogo, las políticas públicas y el desarrollo de la transparencia, entre los que es obligado nombrar a cargos públicos, periodistas, desarrolladores web, reformistas y activistas pro transparencia y, por supuesto, ciudadanos y ciudadanas concienciadas sobre la importancia de la apertura de los datos públicos. En ocasiones las herramientas de transparencia se



segmentan en función del colectivo al que van dirigidas. En la siguiente imagen se muestran los colectivos meta identificados por Gobierno Vasco para sus portales de transparencia y datos abiertos (Irekia y Open Data):

**Cuadro 8: Mapa de grupos de interés de las herramientas de transparencia y gobierno abierto**



Fuente: Zubero et al. (2012:86).

En la siguiente tabla se resumen los beneficios que la transparencia puede aportar a cada uno de los agentes o grupos de interés:

**Cuadro 9: Beneficios de la transparencia para los diversos grupos de interés**

<p><b>Ciudadanía</b></p> <p>Conocimiento exacto de la actividad gubernamental: la ciudadanía puede acceder de forma directa, sin intermediarios, a la información que genera el poder ejecutivo.</p> <p>Confianza en la acción del Gobierno: cuanto mayor es ese conocimiento de la actividad, mayor es la capacidad de confiar en la administración.</p> <p>Información veraz para la toma de decisiones: la ciudadanía dispone de datos oficiales para comprender mejor su entorno y tomar las determinaciones que a cada caso le corresponden.</p> <p>Mayor capacidad de participación y fiscalización: una sociedad bien informada tiene más herramientas para tomar parte de la vida pública, de la gestión de lo público.</p> <p>Servicio profesional: una administración con todo su catálogo de datos ordenado y clasificado está preparada para una atención más directa, ágil y precisa.</p> <p>Datos reutilizables para la vida diaria: la ciudadanía puede disfrutar de más y mejores productos y servicios, porque más datos exactos están disponibles al público.</p> <p>Capacidad de emplear y contrastar los datos, así como de analizar y evaluar la actividad de la Administración Pública.</p> <p>Posibilidad de interactuar de forma directa y sencilla con la Administración Pública y fomentar el debate político.</p>	<p><b>Gobierno (cargos políticos, funcionariado, responsables de servicios)</b></p> <p>Confianza de la ciudadanía y empleados públicos: cuanto mayor conocimiento tiene la ciudadanía de su administración, mayor legitimidad social le confiere; empleados y empleadas públicas trabajan con mayor seguridad si cuentan con una información abierta.</p> <p>Ordenación interna de su información: la necesidad de transparencia obliga a la administración a organizar y clasificar toda la información que produce.</p> <p>Conocimiento exacto de su actividad: con toda la información ordenada, la administración sabe en todo momento con qué cuenta, por lo que sus decisiones se basarán en información veraz y actualizada.</p> <p>Persecución de actividad irregular: todos los miembros de una administración transparente están obligados a rendir cuentas de su actividad, lo que dificulta, si no impide, la comisión de actos ilícitos.</p> <p>Escucha activa sobre lo que la ciudadanía dice en Internet.</p> <p>Posibilidad de ordenar y documentar la información ofrecida a la ciudadanía.</p>
<p><b>Empresas y otros agentes (infomediarias, periodistas, universidades y centros tecnológicos, ...)</b></p> <p>Generación de valor y riqueza: las empresas pueden diseñar productos derivados de los datos, que son gratuitos, para después comercializarlos; algunas empresas también pueden generar servicios (aplicaciones web) que aporten valor y llevar a cabo diseños web punteros para optimizar la accesibilidad y la usabilidad de las plataformas; asimismo, a través de permitir la entrada (y salida) de información, las compañías están en disposición para aprovechar la inteligencia de sus empleados, proveedores y clientes.</p> <p>Acceso a la contratación pública: lograr información precisa y actualizada de los contratos de la administración, de los pliegos de condiciones técnicas y de los datos relacionados con la contratación.</p> <p>Investigación, desarrollo e innovación: las universidades y centros tecnológicos pueden investigar en temáticas relacionadas con el gobierno abierto y avanzar y mejorar así los servicios y actividades ofrecidas.</p>	<p><b>Instituciones públicas (AGE, CC.AA., EE.LL., responsables de datos públicos de administraciones de cualquier ámbito -local, foral, autonómico, estatal y/o europeo-)</b></p> <p>Fácil interoperabilidad entre administraciones: el resto de instituciones podrán optar a una relación más estrecha con la administración propia.</p> <p>Reutilización la información de otras administraciones para ofrecer servicios interadministrativos.</p> <p>Intercambio de conocimiento: si la transparencia es una actitud generalizada, la posibilidad de trabajar de forma compartida aumenta, y con un gasto más reducido.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de datos en Euskadi Gardena<sup>25</sup> y Zubero et al. (2012)

<sup>25</sup> El portal de transparencia del Gobierno Vasco Euskadi GARDENA agrupa los beneficios que trae la transparencia por tipos de agentes que intervienen en ella. <https://www.gardena.euskadi.eus/> ruta: Inicio>Transparencia>Sobre la transparencia en el Gobierno Vasco>Ventajas [Última fecha de consulta: 20/12/2019].

#### **2.2.4. Ambigüedad conceptual y alcance real de la transparencia**

Si bien son muchos los beneficios que se le reconocen a la transparencia, también son numerosas las dudas y críticas que suscita, algunas de las cuales recogemos en el presente subapartado. McGee y Edwards (2016:6) subrayan que en el ámbito de la transparencia y rendición de cuentas se da el fenómeno conocido como “palabras de moda y palabras confusas”<sup>26</sup> y explican que Cornwall (2010:2) acuñó dicho término para referirse a palabras que son deliberadamente imprecisas y que *“combinan un acuerdo general sobre la noción abstracta que representan con un desacuerdo interminable sobre lo que podrían significar en la práctica”*. Eso sucedía ya con la transparencia y la rendición de cuentas, pero con el auge del gobierno abierto y los datos abiertos el fenómeno se ha agravado sobremanera (Brennan, 2015 en McGee y Edwards, 2016). Cornwall y Eade (2010 en McGee y Edwards, 2016) explican que el fenómeno de palabras de moda y palabras confusas tiende a crear falsas impresiones de significado universal y compromiso, adormece las facultades críticas, convierte conceptos en eufemismos y disfraza sus orígenes normativos. Ello tiene como resultado una ambigüedad conceptual que desdibuja los significados de los conceptos a los que aluden.

McGee y Edwards (2016) señalan que, contrarrestando esa ambigüedad conceptual, han surgido entre un pequeño número de académicos y profesionales varias líneas de reflexión crítica. Algunos de ellos desconfían de tanta retórica de “apertura” y quieren separar la ilusión de la práctica real para poder hacer un tratamiento más politizado y explícitamente normativo de la transparencia y de otros fenómenos asociados a ella: *“haciendo valer sus perspectivas informadas empíricamente e históricamente -que a menudo son anteriores a la ola de optimismo tecnológico que actualmente envuelve el campo y oscurece el juicio- los críticos desentrañan los significados de la transparencia, la rendición de cuentas, los datos abiertos, gobierno abierto y gobernanza abierta, y sus relaciones reales entre sí, en lugar de asumirse eufemísticamente”* (McGee y Edwards, 2016:7).

El origen de las críticas ha podido ser variado (algunas comenzaron en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas y se extendieron a lo largo del tiempo al campo del gobierno abierto y los datos abiertos; otras, comenzaron en el campo de los datos abiertos o del gobierno abierto, pero abarcan un campo similar a las críticas de la transparencia y la rendición de cuentas), sin embargo, independientemente de su origen, todas ellas, tanto las más antiguas referidas a la rendición de cuentas como las más recientes centradas en la “apertura”, tienen mucho en común.

Benítez (2016b:23) rescata las críticas que se realizan a la transparencia desde un plano más filosófico y cita a Han (2013) quien apunta que *“la sociedad de la transparencia es una sociedad de la desconfianza y de la sospecha, que, a causa de la desaparición de la confianza,*

---

<sup>26</sup> En el texto original, en inglés, las denominan *buzzwords and fuzzwords*.

*se apoya en el control*” y sostiene que la elevada exigencia de transparencia indica que el fundamento moral de la sociedad se ha hecho frágil y que ello conduce a la sustitución de los valores morales como la honradez y la lealtad por la transparencia, que se convierte en un nuevo imperativo moral. Benitez (2016b) también menciona a Etzioni (2010 y 2014), quien se ha preguntado por los límites de la transparencia y también la ha cuestionado, repasando las críticas realizadas por otros y los dilemas de la democracia representativa, y hace una advertencia respecto al papel reservado para la transparencia por la propia administración pública, así como respecto al riesgo creciente de sustituir regulación por transparencia. En esa misma línea, Innerarity (2011 en Benitez 2016a:11) advierte que “*obsesionarse con la transparencia descuidando todo lo demás equivale a equivocarse en el foco de atención*”.

En contraposición a las metáforas que hablan de paredes de cristal (Delgado, 2015b y 2016b) o de transparencia como desinfectante (Chen y Ganapati, 2018), se han acuñado diversos términos para señalar los peligros que acarrea: *transparencia*, *tramparencia*, *postransparencia*, *transparencia superficial*, entre otros. Transparencia o tramparencia se utilizan según Delgado para referirse a una “*transparencia estética, que esconde en su interior la trampa de la opacidad de los datos en bruto y que utiliza la infoxicación como herramienta de ocultación*” (2016b:3)<sup>27</sup>. El mismo Delgado, realizando un paralelismo con la palabra postverdad<sup>28</sup>, acuña el término *postransparencia* para referirse a una situación en la que, a pesar de haberse implementado leyes de transparencia, se dista de una transparencia efectiva. En un sentido parecido, Pardo (2016) utiliza el término *transparencia superficial* para referirse a la situación en la que la Administración, a pesar de creer ser transparente, no garantiza que cada persona pueda acceder a la información sin opacidad, pues no facilita el entendimiento de los datos según lo que buscan las personas, ofreciéndolos en formatos adecuados. Campos ha utilizado los términos *transparencia opaca* (2015) y *transparencia cosmética* (2014) para referirse a aquélla que ofrece un mayor grado de información, pero entendida como una cascada de información desestructurada, compleja en su exposición y a modo de contador de datos, con la que se da una situación de aparente transparencia que puede generar satisfacción en los responsables públicos por la convicción del cumplimiento de las obligaciones legales, mientras para las personas usuarias puede ser una auténtica avalancha de información que lleva a la desinformación. M. López (2015:36-38) acuña el término *transparencia defectuosa* para aludir a la que se consigue usando herramientas “defectuosas”; según este autor, en esos casos “*no debemos hablar entonces de ‘portales de*

---

<sup>27</sup> Delgado (2016b:3) extrema el juicio hasta el punto de señalar que algunas administraciones públicas llevan a cabo “*una mera pantomima que tiene como objetivo más parecer transparente que serlo realmente*” y cita a otros autores con un enfoque muy crítico como Víctor Almonacid que habla de *transparencia* en su blog en el post “*open rata, plan deformación, perfil del ignorante y otras malas prácticas*” <https://nosoloytos.wordpress.com/2015/03/06/open-rata-plan-deformacion-perfil-del-ignorante-y-otras-malas-practicas/> y la ONG openkratio que utiliza en sus intervenciones con frecuencia el concepto *tramparencia*, entre otros, para referirse a la circunstancia expuesta en el texto.

<sup>28</sup> Postverdad fue considerada palabra del año en 2016 por el Diccionario Oxford, según el cual, es un término que “*denota circunstancias en las que los hechos objetivos influyen menos a la hora de modelar la opinión pública que los llamamientos a la emoción y a la creencia personal*”. Artículo completo accesible en el siguiente enlace: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/16/actualidad/1479316268\\_308549.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/16/actualidad/1479316268_308549.html) [Última fecha de consulta: 22/12/2018].

*transparencia' sino de 'laberintos de cristal', pues en efecto podemos ver y caminar a través de ellos, pero será fácil perderse y tropezarse con paredes de vidrio".* Por último, Cruz-Rubio (2016) habla de *rendición de cuentas ingenua* para referirse a la confusión terminológica de algunas administraciones que confunden en la redacción de sus documentos la rendición de cuentas con el acceso a la información o con mecanismos de comunicación entre particulares y las Administraciones Públicas.

### **2.3. El marco legal e institucional para la promoción de la transparencia**

Durante los últimos años se han dado avances significativos en materia de transparencia en las administraciones públicas de todo el mundo gracias, entre otros, a la aprobación de diversas leyes y normas al respecto. Este apartado, compuesto por tres subapartados, lo dedicamos a indagar en el marco legal y normativo de la transparencia en diferentes ámbitos o escalas geográficas.

El primer subapartado se centra en el ámbito internacional: repasamos someramente algunas de las resoluciones, declaraciones y compromisos de política relacionados con la transparencia, con la intención de esbozar cuál es la situación de la transparencia a nivel europeo. En el segundo subapartado nos centramos en los avances en el marco legal de la transparencia en el ámbito del Estado español, prestando especial atención a la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, incluyendo un resumen de las críticas que ha despertado desde diversas voces. Finalmente, en el tercer y último subapartado repasamos el marco legal y normativo de la transparencia en la CAE que, además de las mencionadas en los anteriores subapartados, incluye leyes y normativas de ámbito subestatal (CAE, foral, municipal) entre las cuales destacan la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi y las Normas Forales promulgadas en 2014, 2016 y 2017 por las Diputaciones Forales de Gipuzkoa, Bizkaia y Álava, respectivamente.

#### ***2.3.1. Iniciativas legales en el ámbito internacional***

Tal y como hemos explicado en el apartado 2.1.3, el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como un derecho humano implica la necesidad de garantizarlo por medio de una protección jurídica adecuada y son los Estados los principales responsables de respetar, proteger y hacer efectivo este derecho, aunque no los únicos: en el proceso de creación de leyes, normativas, políticas y estrategias para el disfrute del derecho de acceso a la información pública también pueden jugar un papel importante las organizaciones supraestatales internacionales a través de sus mecanismos para la defensa de los derechos humanos, así como las organizaciones de la sociedad civil y sus coaliciones a través de

iniciativas y campañas de sensibilización, educación e incidencia política, tanto dirigidas a los gobiernos como a la ciudadanía<sup>29</sup>.

En el proceso para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública suele haber al menos dos pasos: primero se promulgan las leyes, y posteriormente se crea la normativa que las desarrolla y dota de contenido, siendo posible la vigilancia e incidencia de organizaciones de la sociedad civil tanto antes como durante y después de la promulgación de leyes y creación de normativa<sup>30</sup>.

Rajevic (2012) hace un breve repaso a la irrupción de las leyes de transparencia en el mundo, contando como el cuerpo normativo pionero que declara el derecho de acceso a los documentos oficiales fue la ley sueca de 1766 (la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa), que fue la más temprana con diferencia, seguida dos siglos después por la finlandesa Ley sobre la Naturaleza Pública de los Documentos oficiales en 1951, la estadounidense Ley de Libertad de Información o *Freedom of Information Act* en 1966, la ley francesa en 1978 y la canadiense en 1985. Como apunta Martisi (2016), desde que se aprobara en 1966 la ley estadounidense, el derecho de acceso a la información pública se fue extendiendo en las siguientes décadas a buena parte de los países del entorno jurídico europeo. Se puede decir que tras un goteo de leyes en las últimas décadas del siglo XX, en la primera década del siglo XXI se produjo una eclosión de este tipo de normativas a nivel mundial, siendo los principales objetivos en los que coinciden dichas leyes básicamente los tres siguientes (Flores, 2006 en López y Rey, 2015:51): 1) transparentar las acciones de gobierno y junto con ello reducir la corrupción; 2) fomentar la toma de decisiones públicas que procuren el uso eficiente de los recursos públicos; y 3) mejorarla calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

En el caso de Europa, en la siguiente tabla se muestran algunos países con leyes de acceso a la información y se exponen sus años de aprobación junto con los años en los que dichas leyes han sido modificadas para adaptarse a los cambios de la administración telemática, el acceso a la información a través de Internet y la publicidad activa mediante los portales de transparencia de las instituciones públicas.

---

<sup>29</sup> Entre las organizaciones supraestatales internacionales se incluyen tanto las organizaciones mundiales (principalmente Naciones Unidas) como regionales (Organización de los Estados Americanos, Unión Europea, Unión Africana y otras), y entre las organizaciones de la sociedad civil se incluyen organizaciones de diferente escala, desde la internacional a la local, pasando por la regional y nacional (algunas de esas organizaciones se mencionan en el apartado 2.4.1 y se describen en el Anexo I.A).

<sup>30</sup> Las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel clave en la implementación de las leyes de acceso a la información (Cunill, 2006; Jaraquemada y Darbshire, 2010), muestra de ello es que buena parte de las leyes que en la región de América Latina garantizan el libre acceso a la información pública han sido promovidas por organizaciones de la sociedad civil, así como de medios de comunicación que reivindican la circulación de la información como vehículo de la libertad.

Cuadro 10: Leyes de transparencia en Europa

	Aprobación	Actualización	Derecho		Administración Pública	Poder			Nacionalidad	Número identificativo	Plazo de respuesta	Silencio negativo	Obligación de respuesta	Número de limitaciones	Buen gobierno	Entidad Garante	Sanciones
			Fundamental	Administrativo		Ejecutivo	Legislativo	Judicial									
Alemania	2005			●	●	■	■	■	-	-	30 días		●	8	-	●	-
Países Bajos	1978	2009		●	●	●	●	●	-	-	15 días		●	7	-	-	●
Dinamarca	1970	1987		●	●	●	■	-	-	-	7 días		●	8	-	-	-
Suecia	1766	1978/ 1999	●		●	●	■	■	-	-	-		●	7	-	●	●
Noruega	1970	2006	●		●	●	-	-	-	-	5 días*	●		13	-	●	●
Finlandia	1951	1999/ 2002	●		●	●	●	●	-	-	15 días		●	1	-	●	●
Reino Unido	2000			●	●	●	●	■	-	-	20 días		●	22	-	●	●
Francia	1978	2010	●		●	●	-	■		●	30 días	●		8	-	●	-
Italia	1990			●	●	●	■	■		-	30 días	●		4	-	●	-
Portugal	1993	2007	●		●	●	■	■		-	10 días		●	7	-	●	-
España	2013			●	●	■	■	-	●	●	30 días	●		11	●	●	(buen gobierno)

Fuente: Martisi (2016:37).

Además de la citada proliferación de leyes en diferentes países que reconocen el derecho de acceso a la información como un derecho básico o un derecho administrativo, existe jurisprudencia que lo reconoce como derecho humano desde el año 2009: tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han interpretado que la libertad de opinión y expresión incluyen un derecho fundamental de acceso a la información en poder de los organismos públicos (Sánchez, 2015).

### 2.3.2. Avances en el marco legal de la transparencia en el ámbito del Estado español

Como hemos podido observar en el cuadro del anterior subapartado que recoge las leyes de transparencia en países europeos, la entrada en vigor de una Ley de Transparencia en el Estado español fue tardía; la normativa que regulaba la transparencia llegó a España con varias décadas de retraso respecto a otros países. Blanes (2015:31) apunta que tuvieron que pasar más de 30 años desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 sin ninguna ley que regulara con carácter general la transparencia y el acceso a la información pública, salvo el limitado artículo 37 de la Ley 30/1992. Tras casi una década de intentos<sup>31</sup> de los sucesivos gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Popular (PP), la Ley

<sup>31</sup> El gobierno del PSOE en sus años de legislatura únicamente llegó a aprobar un Anteproyecto de Ley en 2012, mientras que el siguiente del PP, después de meses y aplazamientos, por fin la hizo entrar en vigor en 2013. En total, hicieron falta nada menos que diez legislaturas para que entrara en vigor dicha Ley (Arizmendi, 2017c).

19/2013, de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>32</sup> nació el 9 de diciembre de 2013 con la promesa de desarrollar un Portal de la Transparencia (Tejedor, 2015) y con ello se daba respuesta a un largo proceso de exigencias de las organizaciones sociales y asociaciones pro acceso (Magro, 2015:90).

En el momento de su promulgación se contabilizaban en el mundo más de 99 leyes de transparencia (Gobierno Vasco, 2015) y sólo España, Chipre y Luxemburgo se encontraban en Europa sin legislación sobre la materia, siendo España el único país de más de un millón de habitantes de Europa que no contaba con una ley de tales características<sup>33</sup>. A partir de la aprobación de la Ley 19/2013, numerosas administraciones han elaborado normativa complementaria y se han aprobado diversas leyes autonómicas y normativas provinciales y locales con el fin de adaptar la LTAIPBG a los gobiernos y administraciones públicas de ámbito autonómico y local<sup>34</sup>, de modo que en 2015 se habían aprobado 10 leyes autonómicas y numerosas ordenanzas municipales, con lo que en prácticamente un año, se había pasado de no tener en España una Ley específica en materia de transparencia a tener 11 (Blanes, 2015:31) y cinco años más tarde se contarían 16<sup>35</sup>. Este desarrollo y adopción de normas para regular el acceso a la información y la transparencia de las instituciones supuso una eclosión de leyes de diverso alcance y calidad legislativa en materia de transparencia, buen gobierno, participación y, en sentido amplio, leyes de derecho de acceso a la información (López y Rey, 2015).

Sin embargo, Carrascosa (2017:99-100) advierte que, aunque la obligación de rendir cuentas en el Estado español pueda parecer novedosa, no lo es, y alude para ello a la exposición de motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, donde se considera que *“la transparencia en la actividad administrativa debe ser, no sólo una garantía para los ciudadanos, sino un criterio de actuación general del aparato público. Los titulares de los diferentes órganos administrativos*

---

<sup>32</sup> Aunque su denominación jurídica sea *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, diversos autores la nombran con distintas abreviaturas: LTBG, LTAIPBG, LTAIP. En este texto nos referiremos a ella como la Ley 19/2013 o la LTAIPBG.

<sup>33</sup> Aunque con la entrada en vigor de la Ley 19/2013 España dejó de ser uno de los pocos países europeos que carecía de una Ley de transparencia y acceso a la información pública, seguía sin ratificar el Convenio 205 del Consejo de Europa, sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009 (Martisi, 2016). Dicho convenio, que regula el derecho de acceso a los documentos públicos y establece las medidas a tomar por las instituciones para garantizar su ejercicio, a mediados de 2019 sigue sin ser ratificado por el gobierno español. Accesible en: <http://www.coe.int/es/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205> [Última fecha de consulta: 27/05/2019].

<sup>34</sup> En la mayoría de los casos esta normativa es fundamentalmente de aplicación interna (su propia administración general y las entidades dependientes de la misma), aunque algunas de sus disposiciones sí afectan a terceras organizaciones.

<sup>35</sup> La Comunidad Autónoma más temprana en promulgar una Ley propia fue Galicia, en 2006, con su Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la administración pública gallega (que sería sustituida diez años más tarde por la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno), seguida de Navarra, en 2012, con su Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto seguida de otras muchas. A partir de 2013 siguieron aprobándose leyes autonómicas, hasta sumar un total de 16 en la actualidad: todas las CC.AA. a excepción de la CAE (datos a fecha 30/06/2019), siendo la última de las leyes aprobadas la Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.



*no son más que gestores de intereses ajenos, los del cuerpo social, por lo que deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos”*. Campos (2015) también advierte que aunque pudiera parecer que todo arranca con la Ley 19/2013, en el ámbito estatal no eran pocas las normas presentes en el ordenamiento jurídico que imponían obligaciones de transparencia a las administraciones públicas<sup>36</sup> y Sánchez (2016) señala también el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, el cual establece en su artículo primero que *“los funcionarios públicos, así como el personal laboral que ejerce sus funciones en las Administraciones Públicas, deberán tener en cuenta, como fundamentos de su actuación entre otros, el servicio a los ciudadanos e intereses generales, el sometimiento pleno a la ley y al derecho, la objetividad, profesionalidad e imparcialidad, el desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos y, lo que es más importante, actuar con ‘transparencia’”*.

Así, el marco legal y normativo que regula la transparencia en el Estado español incluye normativa y regulación de diferentes tipos y ámbitos, así como relacionada con distintas temáticas. En cuanto a los tipos podemos distinguir entre: a) leyes y normativa que regulan las cuestiones relacionadas con la transparencia tanto en su vertiente de publicidad activa como de derecho de acceso a la información y b) normas técnicas relativas a apertura de datos, formatos de documentos, interoperabilidad y otros. En cuanto a las temáticas, podemos distinguir las siguientes:

- Acceso a la información: leyes sectoriales previas a la Ley 19/2013 que regulan la transparencia de distintos ámbitos temáticos (medioambiente, subvenciones...).
- Protección de datos: leyes que determinan las limitaciones de acceso, las excepciones y la responsabilidad de las personas usuarias de la información.
- Reutilización de la información: leyes sobre reutilización de la información del sector público y su normativa de desarrollo que definen, entre otros, los formatos que permiten la reutilización de la información.
- Interoperabilidad de la información: normas técnicas que marcan el esquema de interoperabilidad que debe cumplir la información publicada por las administraciones públicas, de manera que sea compatible y pueda comunicarse con la de otras instituciones.

Todo ese marco legal y normativo se resume de modo esquemático en el cuadro a continuación:

---

<sup>36</sup> En el caso de las Entidades Locales (EELL) dichas obligaciones procedían en su mayoría de la normativa básica en materia de régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), que se completaban con obligaciones en otras normativas sectoriales dispersas (en especial, en materia de gestión económico-financiera, subvenciones, contratación, etc.). La inclusión de la transparencia en todas las dimensiones de las administraciones públicas se completa a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procesamiento Administrativo Común (LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que incorporan abiertamente el principio de transparencia como un principio básico tanto en las relaciones de las administraciones con los ciudadanos como en las relaciones interadministrativas (Campos, 2015).

Cuadro 11: Leyes y normativa relacionada con la transparencia en el Estado español, clasificada por ámbitos temáticos

<p><b>Acceso a la información:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común (LRJAP).</li> <li>• Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la cual se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.</li> <li>• Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).</li> <li>• Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Oficiales (2009)</li> </ul>
<p><b>Protección de datos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).</li> <li>• Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).</li> <li>• Real Decreto Legislativo 1/1996 de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (LPI).</li> </ul>
<p><b>Reutilización de la información del sector público:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre.</li> <li>• Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público.</li> <li>• Directiva por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público.</li> <li>• Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público.</li> <li>• Ley 37/2007, de 16 de noviembre, (que transpone la Directiva 2003/98/CE) sobre la reutilización de la información del sector público (LRISP).</li> <li>• Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.</li> </ul>
<p><b>Interoperabilidad de la información:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información [Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información]</li> </ul>
<p><b>Otras:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL)</li> <li>• Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado</li> <li>• Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).</li> <li>• Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).</li> <li>• Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).</li> <li>• Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LMISI) [Ley enmarcada en el conjunto de medidas que constituyen el Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, Plan Avanza, aprobado por el Gobierno en noviembre de 2005].</li> <li>• Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP).</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes.

El anterior cuadro nos da una idea de la amplitud del marco legal y normativo de la transparencia en el Estado español, aunque sin duda es uno de ellos, la Ley 19/2013, el texto más importante en la materia, cuyos contenidos resumiremos a continuación, para presentar después algunas críticas que suscitó desde su diseño y puesta en marcha.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>37</sup> tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Además, establece las obligaciones de publicación que afectan a las entidades, organismos e instituciones públicas para garantizar la transparencia en su actividad y regula el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía. Es una ley que establece requisitos a nivel estatal para las instituciones públicas y obliga a proporcionar información a todas las AA.PP., entidades del sector público, órganos constitucionales y sus equivalentes a nivel autonómico. Esta ley regula la publicidad activa (información que las AA.PP. deben publicar de manera proactiva, de modo que sea accesible, reutilizable e interoperable) así como el derecho de las personas a acceder a la información pública a través de solicitudes de información y la obligación de las AA.PP. de suministrar dicha información en plazos y forma. Para todo ello, la ley se compone de tres partes bien diferenciadas:

- 1) Obligaciones de publicidad activa: determina qué información deben publicar en su web las entidades del sector público.
- 2) Acceso a la información: determina los procedimientos específicos a través de los cuales la ciudadanía puede acceder a cualquier tipo de información pública (con las excepciones marcadas por la Ley).
- 3) Buen gobierno: establece las reglas de conducta y sanciones para todos los gestores de entidades públicas.

La Ley 19/2013 regula la transparencia de la actividad pública en su doble vertiente de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública (Burgar, 2016), y ello obliga a las administraciones públicas a adecuarse a los principios de buen gobierno y publicidad activa con el doble objetivo de regular y garantizar el derecho de acceso a la información y establecer las obligaciones de gobernanza que deben cumplir sus responsables, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento (Melero, 2015). Se trata de una legislación de carácter básico, susceptible, en cuanto a la publicidad activa, de ser ampliada y concretada mediante legislación propia de cada ámbito institucional.

La entrada en vigor de la Ley se dio por fases: la parte correspondiente al Código de Buen Gobierno entró en vigor en el momento de la publicación de la Ley en el BOE (el 10 de diciembre de 2013); la parte de Transparencia y Acceso a la Información Pública disponía de

---

<sup>37</sup> Publicada en el BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, está accesible en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887> [Última fecha de consulta: 08/06/2019].

un año de carencia desde su publicación oficial (hasta el 10 de diciembre 2014) en lo que afectaba a la Administración General del Estado, mientras las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos disponían de dos años de carencia oficial para comenzar a aplicar la Ley (hasta el 11 de diciembre de 2015). Con ello se daba margen para que las comunidades autónomas que lo desearan pudieran aprobar en ese intervalo de tiempo su propia legislación en la materia. El proceso de entrada en vigor de la Ley se resume esquemáticamente del siguiente modo:

**Cuadro 12: Fases de la entrada en vigor de la Ley 19/2013**

Fase	Fecha de entrada en vigor
<b>Fase I: Buen gobierno</b>	<b>10/12/2013</b>
Exigencia de buen gobierno a los responsables públicos, obligación de la clase política de dar ejemplo y rendir cuentas ante la ciudadanía.	
<b>Fase II: Portal de Transparencia y CTBG</b>	<b>10/12/2014</b>
Puesta en marcha del Portal de Transparencia (herramienta que permite acceder a documentos de la AGE, así como ejercer el derecho de solicitud de información) y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG, órgano independiente que rinde cuentas ante el parlamento, vela por los derechos de la ciudadanía y por el cumplimiento de la Ley de Transparencia) estatales <sup>38</sup> .	
<b>Fase III: CC.AA. y EE.LL.</b>	<b>10/12/2015</b>
Cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.	

Fuente: elaboración propia.

A partir de la implementación de la fase III, todos los niveles administrativos (AGE, CC.AA. y EE.LL.) debían cumplir las exigencias de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y ello hacía que en el Estado español la transparencia se convirtiera en un derecho y deber plenamente. Así, la plena entrada en vigor de la Ley 19/2013 obliga a proporcionar información a todas las AA.PP., entidades del sector público, órganos constitucionales y sus equivalentes a nivel autonómico.

<sup>38</sup> El Portal de la Transparencia de la AGE es la plataforma, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública por la que se puede acceder a la información de la Administración General del Estado prevista en la Ley, cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Accesible en: <http://transparencia.gob.es/> [Última fecha de consulta: 23/12/2018]. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) es el órgano de control de la transparencia en España (salvo que la legislación propia de las CC.AA. prevea en el ámbito de sus competencias otro órgano) que vela por el cumplimiento de la Ley de Transparencia, atiende reclamaciones y consultas, tiene un plan estratégico, ofrece formación y cuenta con convenios y protocolos con diversos agentes (ONG, universidades, CC.AA., FEMP). Accesible en: <http://www.consejodetransparencia.es/> [Última fecha de consulta: 23/12/2018].

Se trata de una ley que por un lado marca las obligaciones de la administración en materia de publicidad activa<sup>39</sup> y por otro sus obligaciones en materia de publicidad pasiva o derecho de acceso a la información. Según esta ley, todos los ciudadanos y ciudadanas del Estado español tienen derecho a presentar una solicitud al órgano administrativo que posea la información requerida. Para ello, quien solicite la información debe identificarse y explicar con exactitud qué información quiere. La Ley marca unos plazos para la entrega de la información<sup>40</sup>, unos supuestos bajo los cuales es posible no entregarla de manera motivada<sup>41</sup>, y establece el efecto negativo del silencio administrativo, el cual se da si en el plazo establecido la administración no ofrece respuesta alguna<sup>42</sup>. En caso de silencio administrativo, denegación expresa de información o acceso parcial a la petición, se ofrece a la persona interesada dos vías para interponer quejas o reclamaciones: 1) la jurisdicción contencioso-administrativa: poner una denuncia en los juzgados; 2) el CTBG: interponer ante él una reclamación potestativa en plazo de un mes<sup>43</sup>.

La Ley 19/2013, tiene tres objetivos esenciales gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera (Villoria, 2014 en López y Rey, 2015:51): reducir la desconfianza política e institucional para recuperar legitimidad para la acción de gobierno, prevenir la corrupción, y reforzar la eficiencia gubernamental. Es innegable que su entrada en vigor ha supuesto un gran avance y existen hechos que promueven el optimismo, como los apuntados por Sánchez (2015): la sensibilización y formación en materia de transparencia de los servidores públicos, tanto a nivel estatal como autonómico y local<sup>44</sup>; la puesta en marcha del Portal de Transparencia estatal, la proliferación de leyes, normativa y otros portales en el ámbito subestatal, y la sensibilización de la opinión pública.

---

<sup>39</sup> La LTAIPBG regula la publicación de información accesible (que debe publicarse en la web de la administración de manera clara, estructurada, en formatos accesibles de manera que la ciudadanía pueda acceder a ella en condiciones de entenderla), reutilizable e interoperable de diferentes categorías, que entre otras muchas incluyen las siguientes: información organizativa (incluye programas anuales, objetivos, grado de cumplimiento y resultados) e información de contenido económico (subvenciones y ayudas públicas). Por lo que se refiere en concreto al ámbito de la publicidad activa, el artículo 5 LTAIPBG viene a establecer los principios generales a los que la misma habrá de ajustarse, dedicando sus apartados 4 y 5 a regular, específicamente, lo que podríamos denominar “aspectos formales” del régimen de publicidad activa (Burgar, 2016:20-31).

<sup>40</sup> Un mes, ampliable a otro más si el volumen y complejidad de la información solicitada así lo requieren.

<sup>41</sup> Estos supuestos incluyen la protección de datos personales, datos que podrían afectar a la seguridad del Estado, reelaboración de la información costosa.

<sup>42</sup> El efecto negativo del silencio administrativo también se denomina “silencio negativo”. La Ley 19/2013 establece el plazo de 3 meses para obtener una respuesta y en caso de no hacerlo se considerará silencio administrativo.

<sup>43</sup> En el caso de la Casa de su Majestad el Rey y los Ministerios, entre otros, no hay opción de reclamación potestativa: directamente debe optarse por los juzgados.

<sup>44</sup> La disposición adicional séptima de la Ley establecía que el Gobierno aprobaría un plan formativo dirigido a los funcionarios y personal de la AGE, acompañado de una campaña informativa dirigida a la ciudadanía. El CTBG impulsó un plan formativo para el periodo 2015-2016 con el objetivo de formar a todo personal interesado en la Ley, tanto mediante cursos presenciales como on-line y seminarios (Sánchez, 2016).

Sin embargo, numerosos autores y autoras señalan los límites de las leyes e instrumentos puestos en marcha y López (2017:3) advierte que la transparencia afronta hoy día debates desde diversos ámbitos (político, económico, fiscal, administrativo): *“no podemos menos que lamentar la lentitud con la que se está avanzando, las enormes dificultades que se están encontrando los órganos de control, la falta de recursos, la multiplicidad de leyes territoriales, la complicada red de interpretaciones que se ciernen sobre lo que debería ser un derecho que haga comprensible toda la información pública de interés para la ciudadanía”*.

Según López (2017:3) el reglamento de la Ley 19/2013 llegó *“tarde y mal, al rebufo de nuevas exigencias y estrategias políticas, descontextualizado y sin pensar en sus sujetos, ya sean los obligados o los beneficiados”*. López y Rey (2015:51) advierten que la LTAIPBG por sí misma no está ayudando a alcanzar ninguno de los objetivos principales con los que se puso en marcha, sino que simplemente está suponiendo un primer paso hacia el ejercicio del derecho de acceso a la información en el Estado español y señalan que se podría estar dando la paradoja de haber 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”*.

Pérez (2016:32-35), por su parte, pone de manifiesto que a pesar de que en la X Legislatura la transparencia fue un elemento recurrente en gran parte de los debates parlamentarios (esa es la legislatura en la que se aprobó la Ley 19/2013), los avances concretos en ese ámbito fueron limitados y Nuet (2015:12) cree que no se puede afirmar que la transparencia diera un salto cualitativo en España tras la aprobación de la LTAIPBG, la cual describe como *“un texto que nunca estuvo a la altura de las demandas de una sociedad del siglo XXI y que fue tramitado con el objetivo de rellenar los inmensos vacíos que en esta materia acumulaba el Gobierno”*. Otros tantos autores y autoras también hacen críticas en el mismo sentido.

A pesar de ser muchas las que se señalan, no hay consenso en torno a cuál es la principal carencia de la Ley 19/2013 y las numerosas críticas recogidas en los artículos que analizan su implantación pueden agruparse en las siguientes<sup>45</sup>: no es una Ley orgánica, tiene el rango de ley ordinaria, por lo que el derecho de acceso a la información no está recogido como un derecho fundamental, sino como un derecho administrativo (Sánchez, 2015; Nuet, 2015; Martínez, 2015; Blanes, 2015; Martisi, 2016); posibilita el silencio administrativo como respuesta a las solicitudes de información pública, sin motivar la no-respuesta (Nuet, 2015; Martínez, 2015; Blanes); es una ley de menor rango que la LOPD y choca con algunas cuestiones que ésta plantea (Nuet, 2015; Martínez, 2015; Escudero, 2017); impone barreras en el acceso a la información como la obligación de identificarse (Martisi, 2016; Burgar, 2016; Arizmendi, 2015); existencia en la sociedad de desconocimiento de la ley y falta de cultura de

---

<sup>45</sup> Resumimos aquí únicamente las críticas más repetidas en la literatura consultada. Además de ellas, otros trabajos también señalan las siguientes: dificultades para su cumplimiento por parte de las EELL (Campos, 2015, López, 2017, López, Ayala y Camacho, 2016); los límites de acceso que plantea (Martisi, 2016; Blanes, 2015); ser una ley conservadora, que no innova (Martisi, 2016).

la transparencia: (Amorós, 2016; Molina et al., 2017; Arizmendi, 2015; Pardo, 2016); es una ley que carece de carácter sancionador (Martisi, 2016; Carrascosa, 2017; Montesinos, 2017).

### 2.3.3. Marco legal y normativo de la transparencia en el ámbito de la CAE

Tras haber repasado el marco legal y normativo que regula la transparencia en el Estado español, a continuación, haremos un repaso del marco en la CAE, compuesto por normativa y regulación de diferentes ámbitos y escalas de aplicación, que tuvo su desarrollo a partir de la Ley 19/2013 y se resumen en la siguiente tabla:

**Cuadro 13: Leyes y normativa relacionadas con la transparencia, de diferentes ámbitos o escalas de aplicación**

<p>De ámbito comunitario de la Unión Europea:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Marco común de referencia: directivas, reglamentos, normas, convenios. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Otros textos: comunicaciones, libros blancos.</li> </ul> </li> </ul>
<p>De ámbito estatal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Regulación básica: legislación básica en materia de transparencia (Ley 19/2013). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Otros textos: otras leyes relacionadas, planes.</li> </ul> </li> </ul>
<p>De ámbito subestatal (CAE, foral, municipal):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Regulación básica: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Legislación de la CAE: desarrollo normativo de la regulación básica de nivel estatal (Ley 2/2016).</li> <li>○ Normas Forales</li> <li>○ Ordenanzas municipales</li> </ul> </li> <li>- Otros textos: otras leyes relacionadas, programas, planes, códigos, cartas de servicios.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

La Ley 19/2013, que como hemos mencionado antes entró en vigor en toda su plenitud para las administraciones e instituciones de las comunidades autónomas y para las entidades locales el día 11 de diciembre de 2015, se aplica en el ámbito de la CAE al Gobierno Vasco, Parlamento Vasco, Ararteko, Diputaciones Forales, entidades locales, organismos autónomos, entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a cualquiera de las administraciones públicas o dependientes de ellas, incluidas las universidades públicas, partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.

Desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, las administraciones públicas de la CAE han realizado un esfuerzo por avanzar en el desarrollo de normativa que supere las exigencias de dicha Ley. A la fecha de redacción de la presente tesis, aún se encuentra pendiente de tramitación y aprobación la normativa autonómica en materia de transparencia y buen gobierno, siendo el último de sus precedentes el Proyecto de Ley de Transparencia,

Participación ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco<sup>46</sup>, decaído por finalización de la X legislatura autonómica.

No obstante, sí se dispone de normativa específica tanto en el ámbito municipal (Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que dedica parte de sus contenidos a esta temática), como en el foral (los tres Territorios Históricos cuentan con sendas Normas Forales de transparencia<sup>47</sup>). La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi<sup>48</sup> (LILE) establece en su Título VI obligaciones en materia de Gobierno Abierto, Transparencia, Datos Abiertos y Participación Ciudadana para los ayuntamientos de la CAE. En el caso de las Diputaciones Forales, las Normas Forales de transparencia aprobadas para los tres Territorios Históricos se listan a continuación según su orden de publicación, y todas ellas establecen a las instituciones de la Administración Foral requisitos adicionales a la Ley 19/2013 en materia de Publicidad Activa:

- Gipuzkoa: Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de transparencia y acceso a la información pública y la Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral.
- Bizkaia: Norma Foral 12/2016, de 17 de febrero, de Transparencia de Bizkaia.
- Álava: Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava.

A nivel local, aunque no tengan rango legal, también existen varias iniciativas reseñables relacionadas con la transparencia: el ayuntamiento de Bilbao ha desarrollado su Carta de servicios del Servicio de datos abiertos e incluye la transparencia en su Estrategia de participación ciudadana 2015- 2019<sup>49</sup>, el Ayuntamiento de Donostia cuenta con un Modelo y Plan Operativo de Transparencia, y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha publicado su propio “Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública” y un Plan Operativo de Transparencia.

---

<sup>46</sup> Accesible en: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/04-ley-de-transparencia-participacion-ciudadana-y-buen-gobierno/> [Última fecha de consulta: 08/06/2019]. Anteriormente hubo otras iniciativas como el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno (2012) o el Anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca (2014) que incluía las cuestiones relacionadas con la transparencia en su *Título V. De la participación ciudadana y los procesos participativos*. Los debates dados en el Parlamento Vasco en torno a la revisión de esos Anteproyectos de Ley y el estado del Proyecto de Ley vigente, pueden consultarse a través del siguiente buscador: <http://www.legebiltzarra.eus/portal/es/web/eusko-legebiltzarra/actividad/iniciativas-busqueda> [Última fecha de consulta: 08/06/2019].

<sup>47</sup> Todas ellas desarrolladas y aprobadas en ejercicio de la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en su artículo 37.3.a), reconoce y atribuye a los órganos forales en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

<sup>48</sup> Publicada en el BOPV núm. 70, el jueves 14 de abril de 2016, accesible en el siguiente enlace: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601544a.shtml> [Última fecha de consulta: 08/06/2019].

<sup>49</sup> Este mismo ayuntamiento también cuenta con una Ordenanza de Administración Electrónica que data de 2010, en la que se regulan cuestiones relacionadas con la transparencia. Está accesible en la web <https://www.bilbao.eus/>, en la siguiente ruta: Inicio / Ayuntamiento / Normativa Municipal / Ordenanzas / Ordenanzas Generales [Última fecha de consulta: 08/06/2019].



Asimismo, también se ha desarrollado normativa que regula los órganos de control de la transparencia en la CAE: el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública<sup>50</sup>.

## 2.4. Iniciativas de transparencia y rendición de cuentas

Tras habernos aproximado al concepto de transparencia en la gestión pública desde distintos enfoques, haber hecho un repaso de las cuestiones clave para lograr la transparencia en las administraciones públicas y haber presentado el marco legal e institucional para la promoción de la transparencia (tanto en el ámbito internacional como en los ámbitos del Estado español y de la CAE) en los anteriores apartados, este apartado lo dedicamos a analizar las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas (ITRdC).

En la literatura anglosajona es habitual el término TAI como acrónimo de *Transparency and Accountability Initiatives* para referirse a las iniciativas de transparencia. Haciendo una analogía, en la presente tesis utilizaremos las siglas ITRdC como abreviatura de Iniciativas de Transparencia y Rendición de Cuentas para referirnos a las iniciativas de transparencia en un sentido amplio. Hacemos alusión a un sentido amplio tanto en lo que respecta al enfoque desde el que se abordan las iniciativas (tenemos en cuenta los tres enfoques considerandos en los apartados precedentes: la RdC, el DAI y el GA, incluyendo en este último los datos abiertos), así como en lo que respecta a la forma que adoptan dichas iniciativas (ponemos el foco en iniciativas de muy diversos tipos: declaraciones, estándares, campañas, redes, organizaciones y proyectos) y en lo que respecta a las diferentes temáticas o sectores que tratan. Es importante destacar a este último respecto que, aunque se mencionará su existencia, hemos excluido expresamente del apartado las ITRdC relacionadas con la ayuda al desarrollo, que serán objeto de tratamiento específico en el tercer capítulo de la tesis, en un apartado homólogo a este, centrado en las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la AOD.

Por lo que respecta a la estructuración de los contenidos del apartado, en el primer subapartado presentamos algunas de las organizaciones, redes y campañas a favor de la transparencia más destacadas, haciendo un repaso de ellas agrupándolas según su ámbito o escala geográfica (internacional, del Estado español y de la CAE), y el segundo y último subapartado lo dedicamos a describir algunos principios, directrices, índices e indicadores a favor de la transparencia. De ese modo completaremos un repaso de las ITRdC que nos ayudará a tener una perspectiva amplia.

---

<sup>50</sup> Asociadas a este decreto debemos también mencionar las dos siguientes órdenes: Orden de 6 de octubre de 2016, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se nombra a los vocales de la Comisión Vasca de Acceso a la Información y se da publicidad a la composición de la misma; Orden de 15 de noviembre de 2017, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se cesa y nombra a los vocales de la Comisión Vasca de Acceso a la Información.

### **2.4.1. Organizaciones, redes y campañas a favor de la transparencia**

En este subapartado prestamos atención a ITRdC de muy diversa índole: organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil, así como redes y campañas, abarcando una amplia variedad de instrumentos que observamos en tres niveles o ámbitos, siguiendo el orden de mayor a menor escala: internacional, del Estado español, y de la CAE.

Comenzamos por las iniciativas y las organizaciones a favor de la transparencia de ámbito internacional, que recogemos en tablas y se describen individualmente en el Anexo I.A. Dichas tablas sirven como resumen y nos ayudan a visibilizar la cronología de las ITRdC, así como la variación de los enfoques predominantes, que en las iniciales giraban en torno a la rendición de cuentas y más adelante han ido derivando hacia el gobierno abierto y los datos abiertos, en la medida en que esos enfoques han ido tomando fuerza.

Después de repasar las ITRdC y las organizaciones internacionales más destacadas, continuamos por las iniciativas de transparencia de ámbito del Estado español, en las que también hacemos un repaso de las organizaciones más relevantes e incluimos la descripción de dos iniciativas de ámbito subestatal. Para finalizar, del ámbito de la CAE mencionamos varias iniciativas conjuntas impulsadas por o en las que participan las AA.PP., y son esas últimas iniciativas las que describimos con más detalle.

#### **2.4.1.1. Iniciativas de transparencia de ámbito internacional**

Los estándares que definen qué información debería hacerse pública, cuándo y cómo, vienen siendo desarrollados en los últimos años gracias a las iniciativas de diferentes gobiernos a favor de la transparencia, y en muchos casos como consecuencia de campañas que se han llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil. Existen multitud de campañas, proyectos, principios y recomendaciones surgidas de las OSC relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información pública que apuntan a diferentes niveles o escalas<sup>51</sup> en diferentes ámbitos, temáticas o sectores. Como indican McGee y Edwards (2016), en el campo de la gobernanza, el subcampo de transparencia y rendición de cuentas ha evolucionado y crecido rápidamente desde sus comienzos en los albores del siglo XXI, multiplicándose y extendiéndose en términos de alcance geográfico, especialización temática, experimentación metodológica, presupuesto y complejidad.

La clasificación de las ITRdC se puede llevar a cabo en función de diversas variables. No existe una clasificación estandarizada compartida y son pocos los trabajos que abordan la temática.

---

<sup>51</sup> Desde la internacional –que incluye la regional y la de instituciones financieras internacionales, aplicable al mundo en su conjunto- a local, pasando por la nacional.

Entre ellos encontramos el llevado a cabo por Avila, Feigenblatt, Heacock y Heller (2010) en el que analizaron más de 60 ITRdC y establecieron una taxonomía que permite categorizar las iniciativas a través de cuatro criterios: a qué actores se dirigen, la temática o temáticas a las que se enfocan, el tipo de herramientas tecnológicas que utilizan y su alcance geográfico<sup>52</sup>. En 2010, McGee y Gaventa llevaron a cabo una revisión del impacto y eficacia de iniciativas de transparencia y rendición de cuenta basada en la literatura y experiencia existentes en el campo hasta entonces, y pusieron especial énfasis a las iniciativas de cinco sectores específicos: prestación de servicios públicos (especialmente salud y educación), procesos presupuestarios, libertad de información, gobernanza de los recursos naturales, y transparencia de la ayuda.

En la siguiente tabla se recogen algunas de las iniciativas mencionadas en esos trabajos, y otras muchas puestas en marcha desde entonces especificando su nombre, año de lanzamiento, qué tipo de agente la impulsó, a qué tipo de agente está dirigida, el sector o tema que trata así como su enfoque principal<sup>53</sup>:

**Cuadro 14: Resumen de iniciativas de transparencia de ámbito internacional**

Nombre de la iniciativa (siglas) [página web]	Año	Sector o tema	Impulsores	Dirigida a	Enfoque principal
IFEX <a href="https://ifex.org/es/">https://ifex.org/es/</a>	1992	DAI	OSC	Gobiernos	DAI
Corruption Perceptions Index (CPI) <a href="https://www.transparency.org/en/cpi">https://www.transparency.org/en/cpi</a>	1995	Corrupción	OSC	Gobiernos	RdC
International Budget Partnership (IBP) <a href="https://www.internationalbudget.org/">https://www.internationalbudget.org/</a>	1997	Presupuestos	OSC	Gobiernos	RdC
Global Reporting Initiative (GRI) <a href="https://www.globalreporting.org/">https://www.globalreporting.org/</a>	1997	Medioambiente	OSC	Empresas	RdC
Convenio de Aarhus <a href="http://ec.europa.eu/environment/aarhus/">http://ec.europa.eu/environment/aarhus/</a>	1998	Medioambiente	NNUU	Gobiernos	DAI
Código de transparencia fiscal del FMI <a href="https://www.imf.org/external/np/fad/trans/">https://www.imf.org/external/np/fad/trans/</a>	1998	Fiscalidad	FMI	Gobiernos	RdC
Principios de legislación DAI de ARTICLE 19	1999	DAI	OSC	Gobiernos	DAI
Global Accountability Project (GAP) <a href="https://www.oneworldtrust.org/accountability">https://www.oneworldtrust.org/accountability</a>	2001	RdC	OSC	OIG, ETN, ONGI	RdC
FOIANet	2002	DAI	OSC	Gobiernos	DAI

<sup>52</sup> Las categorías y subcategorías de dicha taxonomía de análisis son las siguientes: 1) Actor al cual está dirigida la ITRdC: Donantes, Rama Ejecutiva, Rama Judicial, Rama Legislativa, Medios de comunicación, Partidos políticos, Sector privado; 2) Temáticas en las que se enfoca la iniciativa: Presupuestos, Elecciones (monitoreo de elecciones o procesos electorales), Industrias extractivas/ Gobernabilidad de los recursos naturales, Servicios gubernamentales; 3) Escala o alcance geográfico de la ITRdC: Barrio, Municipal, Subnacional, Nacional, Internacional; 4) Tipos de herramientas tecnológicas utilizadas: Recopilación de datos, Visualización de datos, Redes sociales, Teléfonos móviles, Tradicionales (impresión y retransmisión).

<sup>53</sup> Se trata de un listado construido a partir de un minucioso trabajo de búsquedas en Internet llevadas a cabo durante más de dos años tomando como base lecturas de literatura (tanto artículos académicos como literatura gris) relacionada con la transparencia, la RdC, el DAI y el GA. Todas las iniciativas de la tabla se resumen en el Anexo I.A, y como se ha mencionado en la introducción del apartado, se excluyen las iniciativas de transparencia relacionadas con la ayuda que se tratarán específicamente en el apartado 3.4 y se describen en el Anexo I.B. Si bien somos conscientes de que es un listado incompleto, susceptible de ser ampliado, también creemos que es un listado extenso que recoge la mayoría de las ITRdC más destacadas de las últimas décadas. Es importante mencionar que en el listado se mezclan iniciativas de muy diversa índole, difíciles de comparar. De entre todas esas ITRdC, dos de las que más atención han recibido en la no muy abundante literatura relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas por parte de la academia son la Open Government Partnership (OGP) y la Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

## La transparencia en las políticas públicas

<a href="http://foiadvocates.net/">http://foiadvocates.net/</a>					
Directrices de mejores prácticas en transparencia presupuestaria de la OCDE	2002	Presupuestos	OCDE	OCDE	RdC
Publish What You Pay (PWYP) <a href="https://www.pwyp.org/">https://www.pwyp.org/</a>	2002	Recursos naturales	OSC	ETN, Gobiernos	RdC
Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) <a href="https://eiti.org/">https://eiti.org/</a>	2002	Recursos naturales	Multiactor: gobiernos, empresas, OSC	ETN	RdC
Convención de Las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC) <a href="https://www.unodc.org/unodc/es/treaties/CAC/">https://www.unodc.org/unodc/es/treaties/CAC/</a>	2003	Corrupción	NNUU	Gobiernos	RdC
Open Budget Index (OBI) <a href="https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/">https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/</a>	2006	Presupuestos	OSC	Gobiernos	RdC
Código de transparencia fiscal del FMI-actualización <a href="https://www.imf.org/external/np/fad/trans/">https://www.imf.org/external/np/fad/trans/</a>	2007	Fiscalidad	FMI	Gobiernos	RdC
Right2INFO.org <a href="https://right2info.org/">https://right2info.org/</a>	2008	DAI	OSC	Gobiernos	DAI
Índices e indicadores de transparencia de Transparencia Internacional: ITA, INCAU, INDIP	2008 2010 2012	Transparencia	OSC	Gobiernos estatales y locales	RdC
Principios de los datos abiertos de Sunlight Foundation	2010	Open Data	OSC	Gobiernos	GA
Open Data Day <a href="https://opendataday.org/">https://opendataday.org/</a>	2010	Open Data	OSC	Ciudadanía	GA
Campaña "Ask you government"	2010	Presupuestos	OSC	Gobiernos	RdC
Global RTI Rating <a href="https://www.rti-rating.org/">https://www.rti-rating.org/</a>	2011	DAI	OSC	Gobiernos	DAI
Global Initiative for Fiscal Transparency (GTI) <a href="http://www.fiscaltransparency.net/es/">http://www.fiscaltransparency.net/es/</a>	2011	Fiscalidad	OSC	Gobiernos	RdC
Open Government Partnership (OGP) <a href="https://www.opengovpartnership.org/">https://www.opengovpartnership.org/</a>	2011	Transparencia, GA, Open Data	Multilateral	Gobiernos	GA
Infrastructure Transparency Initiative <a href="http://infrastructuretransparency.org/">http://infrastructuretransparency.org/</a>	2012	Infraestructuras públicas	BM + Multiactor	Gobiernos	RdC
Open Contracting Partnership (OCP) <a href="https://www.open-contracting.org/">https://www.open-contracting.org/</a>	2012	Contratación pública	BM	Gobiernos	RdC
Declaración de Lough Erne	2013	RdC, Open Data	G8	Gobiernos	GA
Open Data Charter (ODC) <a href="https://opendatacharter.net/">https://opendatacharter.net/</a>	2013	RdC, Open Data	G8	Gobiernos	GA
Global Open Data Index (GODI) <a href="https://index.okfn.org/">https://index.okfn.org/</a>	2013	Open Data	OSC	OSC	GA
EITI Standard <a href="https://eiti.org/">https://eiti.org/</a>	2013	Recursos naturales	Multiactor: gobiernos, empresas, OSC	ETN	RdC
Directrices de datos abiertos para contratación pública de Sunlight Foundation	2013	Open Data	OSC	Gobiernos	GA
Fiscal Transparency Evaluation (FTE) <a href="https://www.imf.org/external/np/fad/trans/">https://www.imf.org/external/np/fad/trans/</a>	2014	Fiscalidad	FMI	Gobiernos	RdC
Open Contracting Data Standard <a href="https://www.open-contracting.org/">https://www.open-contracting.org/</a>	2014	Contratación pública	BM	Gobiernos	RdC
International Open Data Charter (IODC) <a href="https://opendatacharter.net/">https://opendatacharter.net/</a>	2015	Open Data	Multiactor	Gobiernos	GA
Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto <a href="https://clad.org/">https://clad.org/</a>	2016	Gobierno Abierto	Multiactor	Gobiernos	GA
GRI Standard <a href="https://www.globalreporting.org/">https://www.globalreporting.org/</a>	2017	Medioambiente	OSC	Empresas	RdC

Fuente: elaboración propia.

Se observa como las primeras iniciativas durante la década de los 90 y principios de la década del 2000 se vinculaban al DAI o a la RdC relacionada con diferentes temáticas (principalmente las tres siguientes: los procesos presupuestarios y la transparencia fiscal, el medioambiente y

la gobernanza de los recursos naturales, y la corrupción<sup>54</sup>). A apartir de 2010, sin embargo, se observa cómo han ganado terreno iniciativas relacionadas con el Gobierno Abierto, muchas de ellas enfocadas a la apertura de datos de las administraciones públicas<sup>55</sup>.

En lo que respecta a los impulsores y a quién están dirigidas, se puede observar cómo un gran número de las ITRdC están impulsadas por las OSC y basadas en la participación. La mayoría de ellas fueron creadas o están constituidas con participación de la sociedad civil<sup>56</sup> y muchas de ellas están patrocinadas/financiadas por organismos multilaterales internacionales (FMI, OCDE, Banco Mundial, entre otros) y por gobiernos del Norte global (Almeida, 2014:7).

Minguijón y Pac-Salas (2012 en Molina et al. 2017) indican que la desconfianza creada por ciertas malas prácticas de los gobiernos han provocado una progresiva reducción del interés de la ciudadanía por los asuntos públicos y la necesidad de buscar metodologías que fomenten el compromiso ciudadano, y señalan ese hecho como uno de los factores principales para la expansión de las OSC en el ámbito de la transparencia, que recopilan los datos desde la proximidad y los ofrecen en un plano de igualdad de intereses. Algunas OSC constituyen referentes importantes en la materia y han construido grupos de presión a favor de la transparencia (Gobierno Vasco, 2015). Estas OSC comprenden un amplio espectro de entidades que trabajan en diferentes escalas geográficas, haciendo una labor que va desde la ayuda a los Estados y gobiernos locales en su labor para desarrollar normativa e implementar estrategias de acceso a la información pública, a la denuncia e incidencia ante los órganos internacionales de defensa de derechos humanos.

En el siguiente cuadro se muestran algunas de las organizaciones internacionales destacables por su trabajo a favor de la transparencia (especificando además de su nombre y año de creación, algunas de las ITRdC que han impulsado, mostradas en el cuadro de la página anterior) y después de la tabla describiremos brevemente cada una de ellas.

---

<sup>54</sup> Relacionadas con el DAI encontramos la red global IFEX en 1992 y los principios internacionales sobre legislación en materia de libertad de información impulsados por ARTICLE 19 en 1999; relacionadas con la RdC en el ámbito de la la transparencia fiscal el International Budget Partnership en 1997, el Código de transparencia fiscal del FMI en 1998, las directrices de mejores prácticas en transparencia presupuestaria de la OCDE en 2002; relacionadas con el medioambiente y la gobernanza de los recursos naturales la Global Reporting Initiative en 1997, el Convenio de Aarhus en 1998, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas en 2002; y relacionadas con la corrupción la Convención de Las Naciones Unidas Contra la Corrupción en 2005. También serían dignas de mención en ese periodo algunas iniciativas relacionadas con la transparencia de la ayuda que, como ya hemos adelantado, trataremos de manera separada en apartado 3.4.

<sup>55</sup> Nos referimos, entre otras, a la Open Government Partnership en 2011, la Open Contracting Partnership en 2014, la Carta de Datos Abiertos del G8 en 2013 y la Carta Internacional de Datos Abiertos en 2015.

<sup>56</sup> Desde incios del 2000, un creciente número de iniciativas han estado basadas en la participación de la sociedad civil para fortalecer la responsabilización en el sector público (Bellver, 2007:21).

Cuadro 15: Resumen de organizaciones internacionales e ITRdC que han impulsado

Nombre de la organización [página web] *ITRdC impulsadas	Año	Enfoque predominante
<b>ARTICLE 19</b> [ <a href="https://www.article19.org/">https://www.article19.org/</a> ] * IFEX * Principios de legislación DAI * FOIANet	<b>1987</b> 1992 1999 2002	DAI
<b>Transparency International (TI)</b> [ <a href="https://www.transparency.org/">https://www.transparency.org/</a> ] * Corruption Perceptions Index (CPI) * Índices e indicadores de transparencia: ITA, INCAU, INDIP	<b>1993</b> 1995 2008-12 2010 2012	RdC
<b>Open Knowledge Foundation (OKFN)</b> [ <a href="https://okfn.org/">https://okfn.org/</a> ] *Open Data Day * Global Open Data Index (GODI)	<b>2004</b> 2010 2013	GA
<b>Access Info Europe (AIE)</b> [ <a href="https://www.access-info.org/">https://www.access-info.org/</a> ] * Right2INFO.org * Global RTI Rating	<b>2006</b> 2008 2011	DAI
<b>Sunlight Foundation</b> [ <a href="https://sunlightfoundation.com/">https://sunlightfoundation.com/</a> ] * Principios de los datos abiertos * Directrices de datos abiertos para contratación pública	<b>2006</b> 2010 2013	GA

Fuente: elaboración propia.

ARTICLE 19 es una ONG pro derechos humanos fundada en 1987 que toma su nombre del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que de acuerdo con su mandato de promover la libertad de expresión y la transparencia, incluido el derecho de acceso a la información como mecanismo de apoyo, monitorea y respalda a los actores internacionales y nacionales que trabajan para promover el derecho a la información. Desde su creación realiza campañas de sensibilización e incidencia política, en 1999 enunció los *Principles on Freedom of Information Legislation*, un conjunto de principios internacionales sobre legislación en materia de libertad de información que establecen las maneras en las que los gobiernos pueden ponerse a la altura de los estándares y las prácticas internacionales más avanzadas, y ha impulsado y participado en numerosas iniciativas junto con otras OSC, como IFEX (una red global de organizaciones de la sociedad civil que promueven la libertad de expresión e información) y FOIANet (la red internacional de organizaciones de la sociedad civil por el derecho de acceso a la información).

Transparencia Internacional (TI) también es otro actor que ha jugado un rol señalable en el ámbito de la transparencia a lo largo y ancho del mundo. Se trata de una ONG internacional fundada en 1993 dedicada a combatir la corrupción, que impulsa campañas de concienciación sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas y el establecimiento de convenciones internacionales sobre la materia. Ha participado en el lanzamiento de diversas iniciativas junto a otras OSC y ha sido pionera en la creación índices

y rankings de transparencia tanto en el ámbito internacional como de diferentes países (entre otros, el *Corruption Perceptions Index* y los índices de transparencia en el Estado español que trataremos en el siguiente subapartado, 2.4.2).

Open Knowledge International (creada en 2004 en Reino Unido bajo el nombre de Open Knowledge Foundation, OKFN) también es una organización sin ánimo de lucro que ha trabajado sin cesar a favor de la transparencia desde mediados de la década del 2000. Promotora del conocimiento abierto y basada en el uso de las nuevas tecnologías y el trabajo colaborativo en red, desde el enfoque de Gobierno Abierto ha impulsado y participado junto con otras organizaciones en el desarrollo de diversas iniciativas vinculadas con los datos abiertos como son el *Global Open Data Index* y la *Global Open Data Initiative*.

Access Info Europe (AIE) también trabaja desde mediados de la década del 2000 a favor de la transparencia. Creada en 2006, es una organización de derechos humanos dedicada a promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europa y el mundo, como una herramienta para la defensa de las libertades civiles y los derechos humanos. Entre otras, promovió en 2010 la iniciativa “*Ask your Government*” en el marco del *International Budget Partnership* y junto con Centre for Law and Democracy creó en 2011 el portal *Global Right to Information Rating*.

Finalmente, también son dignas de mención las plataformas de transparencia y los portales de Open Data impulsadas por administraciones públicas y organismos multilaterales que han proliferado a lo largo del mundo y algunos de los cuales se tratan en el Capítulo 4, en el apartado 4.1.4. La puesta en marcha de estos portales se enmarca en la tendencia mundial vinculada con la mejora de servicios públicos que hacen un uso intensivo de las herramientas tecnológicas (CLAD, 2016).

#### **2.4.1.2. Iniciativas de transparencia de ámbito del Estado español**

El Estado español no ha estado al margen del movimiento a favor de la transparencia, y a pesar de la adopción tardía de una ley que la regula, o precisamente a causa de ello, de las necesidades identificadas al respecto por diversos agentes, se han creado en los últimos años numerosas ITRdC a favor de la transparencia, algunas de las cuales describiremos en el presente subapartado. Las iniciativas a favor de la transparencia en el Estado español tomaron fuerza a partir de mediados de la década del 2000, vinculadas principalmente al movimiento a favor del derecho de acceso a la información pública, y uno de sus actores principales fue la Coalición ProAcceso que, creada en 2006, llegó a reunir a 65 organizaciones<sup>57</sup>. Desde la

---

<sup>57</sup> En su web explican que se constituyó como “*un movimiento amplio, plural y diverso, nacional orientado a fortalecer el poder y la capacidad de sus integrantes para promover en España una Ley de Acceso a la Información Pública*” y que se planteó a modo de plataforma de organizaciones e individualidades que operaban demandando información, desarrollando investigaciones, diagnósticos, intercambio de experiencias y recursos, brindando capacitación para distintos tipos de públicos

Coalición, hicieron incidencia política y un estrecho seguimiento al proceso de creación de la que finalmente acabaría siendo la LTAIPBG<sup>58</sup> y también promovieron el portal “Tu derecho a saber”, que fue la primera web en el Estado español que facilitaba a personas físicas solicitar información a cualquier institución pública, y hacía un seguimiento de las respuestas ofrecidas desde las administraciones (o de la ausencia de dichas respuestas), documentando las dificultades existentes por parte de la ciudadanía para llevar a la práctica el derecho a saber<sup>59</sup>.

El trabajo de la Coalición ProAcceso sirvió para acercar a la ciudadanía el debate político sobre la transparencia, tratar de empoderarla en el ejercicio del derecho de acceso a la información, y dar así los primeros pasos hacia una cultura de la transparencia en el Estado español. Participaron activamente de ello organizaciones con un marcado perfil de incidencia política como son Transparencia Internacional España, Acces Info Europe y la Fundación ciudadana Civio<sup>60</sup>.

Una vez aprobada la LTAIPBG también entraron en escena o adquirieron relevancia otras organizaciones con un perfil más institucional como la Fundación Compromiso y Transparencia (que anualmente selecciona y difunde lo que denomina “las 10 mejores prácticas de transparencia y buen gobierno”), la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia-ACREDITRA (creadora de lo que denomina Sistema Español de Acreditación de la Transparencia-SIESTRA y del Barómetro de la Transparencia en España, edita desde 2015 la Revista Española de la Transparencia-RET y celebra desde 2016 anualmente el Congreso

---

y construyendo de agendas comunes para incidir en el espacio público. <https://www.proacceso.org/> [Última fecha de consulta: 30/06/2020].

<sup>58</sup> Para participar en el proceso de elaboración de la Ley, entre otros, basándose en la Convención sobre acceso a documentos públicos del Consejo de Europa, redactaron 9 principios que a su juicio la Ley de transparencia española debía cumplir, y los contrastaron con el primer anteproyecto de ley (el contraste puede consultarse en la siguiente URL: [https://web.archive.org/web/20151019204937/http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/Coalicion\\_Pro-Acceso/Cuadro\\_comparativo\\_Anteproyecto\\_Ley\\_Transparencia\\_Acceso.pdf](https://web.archive.org/web/20151019204937/http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/Coalicion_Pro-Acceso/Cuadro_comparativo_Anteproyecto_Ley_Transparencia_Acceso.pdf) [Última fecha de consulta: 30/06/2020]) Finalmente acabaron por enunciar 10 principios, a cuya descripción dedican un apartado completo de su web titulado "Los 10 principios".

<sup>59</sup> A pesar de su éxito, el 10 de diciembre de 2015 hicieron público su cierre por la plena entrada en vigor de la LTAIPBG y desde entonces mantienen la web con sus contenidos completos, funcionando a modo de repositorio en el que pueden consultarse las 1.868 solicitudes de información registradas hasta su cierre <http://tuderechoasaber.es/es/help/about> [Última fecha de consulta: 30/06/2020]. Su diseño estuvo basado en la exitosa página británica WhatDoTheyKnow.com de la ONG mySociety <https://www.mysociety.org/>, y actualmente otras aplicaciones iguales o similares a tuderechoasaber.es están en marcha en varios países (Brasil, Alemania, Chile y Kosovo, entre otros) y en el ámbito de la Unión Europea existe AsktheEU <https://www.asktheeu.org/es>. [Última fecha de consulta de todos los enlaces referenciados en esta nota: 30/06/2020].

<sup>60</sup> Tanto la delegación de Transparencia Internacional en el Estado español <https://transparencia.org.es/> como Acces Info Europe <https://www.access-info.org/es/> se crearon en 2006 y han estado ligadas desde sus inicios a la reivindicación del derecho a saber. La Fundación ciudadana CIVIO <http://www.civio.es/>, por su parte, se creó en 2012 buscando fomentar un concepto de ciudadanía activa e involucrada, incidiendo en la transparencia informativa y la apertura de datos, mediante el desarrollo de aplicaciones tecnológicas y la generación de contenidos periodísticos de calidad, basándose para ello en el periodismo de datos. [Última fecha de consulta de todos los enlaces referenciados en esta nota: 20/07/2020].



Internacional de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública en colaboración con universidades españolas), así como la Asociación para la Transparencia Pública<sup>61</sup>.

Con la LTAIPBG se dio un salto cualitativo: a partir de su entrada en vigor en diciembre de 2013 se pusieron en marcha una serie de iniciativas de transparencia y apertura de datos y otras relacionadas con la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia de las AA.PP., entre las cuales encontramos índices e indicadores de transparencia, algunos de los cuales trataremos en el subapartado 2.4.2.2. De las muchas iniciativas existentes en el ámbito subestatal<sup>62</sup>, podemos destacar dos: por parte de las AA.PP. la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la FEMP<sup>63</sup>; y por parte de la ciudadanía, los Observatorios Ciudadanos Municipales (OCM)<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> La Fundación Compromiso y Transparencia <http://www.compromisoytransparencia.com/> (antes Fundación Compromiso Empresarial) se constituyó en el año 2007 por un grupo de profesionales procedentes principalmente del mundo de la empresa y la academia “para impulsar el buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y el impacto social de las instituciones”. La Asociación Española de Acreditación de la Transparencia-ACREDITRA, es una organización sin ánimo de lucro constituida en diciembre de 2013 que agrupa a profesionales que trabajan en consultoría y auditoría en el campo de la transparencia. La Revista Española de la Transparencia que edita <https://www.revistatransparencia.com/> es una publicación digital de ámbito estatal que sirve a la de divulgación, análisis y debate en torno a la transparencia, pero también a campos conexos como la colaboración y la participación en el marco del gobierno abierto y el buen gobierno; el Congreso Internacional de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública <http://congresotransparencia.com/> se erige en un punto de encuentro de investigadores y académicos así como de consultores relacionados con el derecho de acceso a la información pública, la publicidad activa y el gobierno abierto. La Asociación para la Transparencia Pública <http://www.transparencia-publica.org/>, es una ONG formada por investigadores sociales defensores de la transparencia pública y el gobierno abierto, que entre sus objetivos tiene el promover un marco socio-político sólido para el desarrollo e implantación de una verdadera democracia participativa mediante el fomento y la protección del derecho de toda persona a participar en los asuntos públicos.

<sup>62</sup> Algunas de la multitud de iniciativas autonómicas y locales existentes son accesibles desde el apartado “Mapa de iniciativas” del Portal de Datos abiertos : <http://datos.gob.es/es/iniciativas> [Última fecha de consulta: 20/07/2020].

<sup>63</sup> Se trata de una red creada por la división de transparencia de la FEMP (<http://femp.femp.es/site/redtransparencia> [Última fecha de consulta: 31/12/2018]) que se puso en marcha el 24 de febrero de 2015 con el objetivo de “compartir enfoques, recursos y promover la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollando proyectos”. Información accesible en la web de la FEMP en el siguiente [enlace](#) [Última fecha de consulta: 30/06/2019]. Entre las labores realizadas por la Red, es reseñable la ordenanza tipo que creó para que los ayuntamientos la pudieran implementar y avanzar hacia una transparencia efectiva (*Ordenanza Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización*). Accesible a través de la web de la FEMP <http://femp.femp.es/> ruta: inicio / Ordenanza Transparencia FEMP, enlace directo [aquí](#) [Última fecha de consulta: 30/06/2019].

<sup>64</sup> Los OCM son miembros de la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda (PACD) que trabaja desde nodos autogestionados coordinados a nivel estatal y tienen vínculos a nivel internacional con la International Citizen Audit Network (ICAN). Se trata de grupos de personas de un mismo municipio que se han organizado para construir con la práctica una nueva cultura de la transparencia y de la participación a través de los organismos públicos más próximos: los ayuntamientos. Son asociaciones abiertas y autogestionadas que realizan auditorías ciudadanas municipales para potenciar el control desde la base de los temas presupuestarios y de todo aquello que afecta a la deuda pública. En julio de 2015, durante la Fase III de la entrada en vigor de la Ley 19/2013 y adelantándose al cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno por las CC.AA. y EELL, había en marcha en el Estado español más de una treintena de OCM, la mayoría de ellos en Catalunya. Fuente: <https://auditoriaciudadana.net/2014/06/09/medio-millon-de-ciudadans-con-control-sobre-las-cuentas-municipales/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].

### 2.4.1.3. Iniciativas de transparencia de ámbito de la CAE

Tras haber repasado las ITRdC más destacadas en el ámbito internacional y del Estado español, repasamos a continuación las de la CAE, prestando especial atención a tres redes e iniciativas conjuntas: la Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia, la plataforma online Udala Zabaltzen, y la participación en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP Euskadi).

La Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia de la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL)<sup>65</sup> es un espacio de intercambio de trabajo y experiencias constituido el 30 de enero de 2013 con el fin de impulsar la transparencia municipal y de compartir reflexiones, criterios y herramientas comunes, adelantándose a la entrada en vigor de la Ley 19/2013. Según señaló Melero (2015), a nivel estatal EUDEL fue la primera (y durante un tiempo, única) entidad municipalista que tenía un área exclusiva dedicada a la transparencia y ha sido pionera en crear una red de municipios transparentes, elaborar documentos de buenas prácticas, guías, hojas de ruta, y facilitar formación y difusión diversa. En el momento de su creación buscaba facilitar un marco para el diseño de una estrategia conjunta de los municipios vascos en materia de Transparencia, con los siguientes objetivos: definir e implantar un modelo de transparencia propio de los ayuntamientos vascos (fases, ámbitos, metodología, referentes/buenas prácticas y materiales que les sirvan de referencia para ser más transparentes); posicionar a los ayuntamientos vascos y a EUDEL como referentes en Transparencia; informar a la sociedad sobre los pasos que los ayuntamientos vascos están dando para ser más transparentes.

El enfoque del trabajo de la Red para avanzar en la transparencia municipal distinguió desde el inicio dos grupos de ayuntamientos, en función de su tamaño y recorrido en la materia. Para aquellos ayuntamientos con mayor recorrido se buscaba la mejora colaborativa, para seguir avanzando juntos en ciertos temas como la transparencia en la gestión, el diálogo con la ciudadanía sobre transparencia, open data, etc. Para los ayuntamientos con menor recorrido, la Red promovía la iniciación colaborativa para aprovechar sinergias, principalmente a través de acciones de sensibilización, capacitación y asesoramiento en materia de transparencia<sup>66</sup> (EUDEL, 2014:5).

En los meses posteriores a su puesta en marcha, durante el primer semestre de 2013, la Red elaboró dos materiales útiles que puso a disposición del conjunto de Municipios Vascos: la *Hoja de Ruta hacia la transparencia*, en la que define la estrategia a desarrollar para lograr un ayuntamiento más transparente, y el catálogo *70 Buenas Prácticas para lograr un ayuntamiento más transparente*, que contiene experiencias en transparencia de municipios vascos presentadas como referencia para ayuntamientos con menor trayectoria en la materia.

---

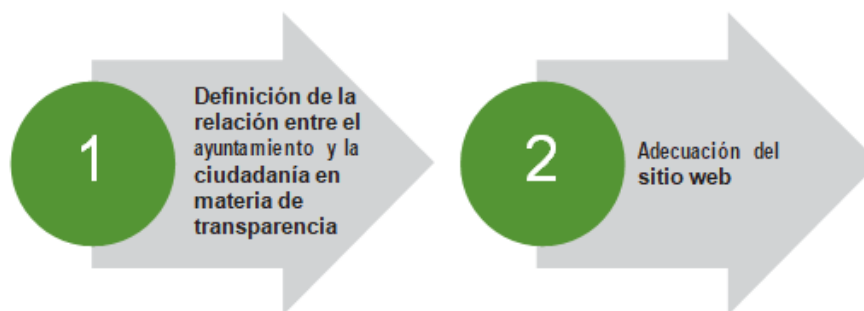
<sup>65</sup> Es una red actualmente compuesta por 32 ayuntamientos de todos los tamaños de población (pequeños, medianos y grandes) así como por la Mancomunidad del Txorierri. Su información está accesible en: <http://www.eudel.eus/destacados/transparencia/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>66</sup> Se tuvo en cuenta la realidad de los municipios vascos y que muchos de ellos venían ya realizando desde hace tiempo diversas acciones relacionadas con la transparencia, a consecuencia de la obligación de publicar cierta información, condicionada por la normativa sectorial existente.

Posteriormente, en marzo de 2014, se publicó la *Guía para la puesta en marcha y gestión de la transparencia municipal* como complemento a los anteriores materiales<sup>67</sup>.

Para EUDEL, la puesta en marcha de la transparencia municipal por parte de un ayuntamiento exige una reflexión previa sobre dos aspectos clave: 1) definir las bases que regirán la relación entre el ayuntamiento y la ciudadanía en materia de transparencia, y 2) cómo preparar la página web municipal.

**Cuadro 16: Cuestiones sobre las que debe reflexionar un ayuntamiento a la hora de poner en marcha la transparencia**



Fuente: adaptado de EUDEL (2014:12).

A través de su guía, entre otras cuestiones, EUDEL ayuda a los ayuntamientos a definir el procedimiento a seguir para la tramitación del derecho de acceso a la información pública, a organizar la publicidad activa a través del “Portal de Transparencia Municipal” así como a explicitar el compromiso del ayuntamiento con la transparencia<sup>68</sup>.

Así, a partir de la entrada en vigor de la LTAIPBG y como consecuencia de la concienciación en materia de transparencia por parte de las AA.PP. de la CAE, se han puesto en marcha desde mediados de la década del 2010 diversos portales de transparencia y open data, a los que se

<sup>67</sup> Diseñados con el fin de ayudar a los ayuntamientos a empezar a elaborar su estrategia para la mejora de la transparencia municipal, para darles conocer qué actuaciones concretas hay que desarrollar para poner en marcha la transparencia y avanzar en ella, y cuáles son los pasos específicos que hay que dar en el día a día para lograr la sostenibilidad de la transparencia, todos esos materiales están accesibles en el Área de Transparencia de EUDEL, en el siguiente enlace: <http://www.eudel.eus/es/areas/transparencia> [Última fecha de consulta: 09/06/2019]. El catálogo *70 Buenas Prácticas para lograr un ayuntamiento más transparente* fue ampliado posteriormente y publicado en noviembre de 2014 bajo el título *80 buenas prácticas para lograr un ayuntamiento transparente*. Accesible en: [http://www.eudel.eus/destacados/transparencia/files/2014/11/EUDEL\\_80\\_buenas\\_practicas.pdf](http://www.eudel.eus/destacados/transparencia/files/2014/11/EUDEL_80_buenas_practicas.pdf) [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>68</sup> Para esto último, propone adoptar un compromiso “sin reservas” y un enfoque transversal con implicaciones organizativas (cambio cultural, cambios de procesos y del propio modelo organizativo), aclarando que la manera más explícita de poner de manifiesto un compromiso firme con la transparencia, ante la organización municipal y ante la ciudadanía, “consiste en la adopción y publicación de un Código de Buen Gobierno o un Pacto por la Transparencia y el Buen Gobierno” y que “más allá de los principios programáticos, puede adoptarse incluso un texto normativo (ordenanza, decreto, reglamento) que dé soporte a la transparencia a nivel interno” (EUDEL, 2014:13).

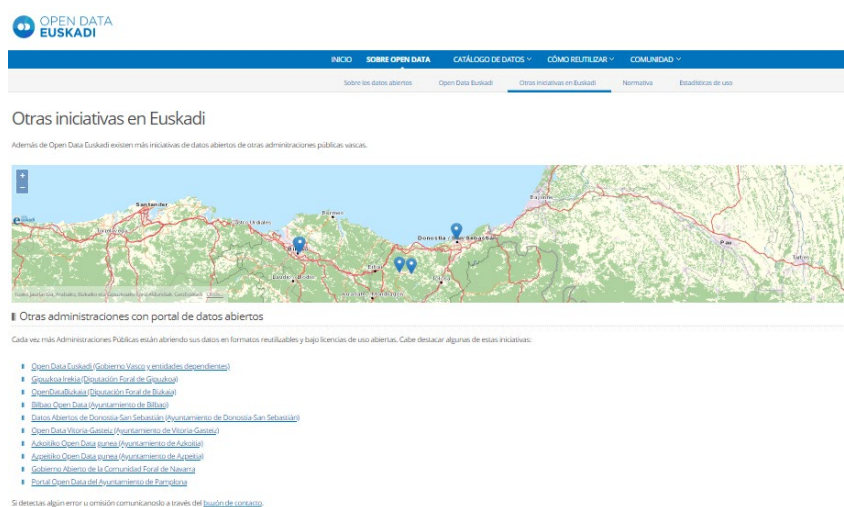
puede acceder desde los mapas de la transparencia en Euskadi que se muestran en los siguientes cuadros<sup>69</sup>:

**Cuadro 17: Acceso a los portales de transparencia de las administraciones públicas en Euskadi**



Fuente: <http://www.gardena.euskadi.eus/transparencia/-/portales-de-transparencia-de-las-administraciones-publicas-en-euskadi/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

**Cuadro 18: Acceso a los portales de Open Data en Euskadi**



Fuente: <http://opendata.euskadi.eus/sobre-open-data/-/otras-iniciativas-de-datos-abiertos-en-euskadi/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>69</sup> Se trata de sendos apartados en los portales de transparencia y open data del Gobierno Vasco ([www.gardena.euskadi.eus/](http://www.gardena.euskadi.eus/) y <http://opendata.euskadi.eus/>), en los que se aglutinan los portales de esos tipos de las administraciones públicas vascas, indicando sus links de acceso. El portal de transparencia de la DFB, Bizkaia Gardena, cuenta también con un apartado similar, titulado “Mapa de la Transparencia”, en el que además de acceso a los portales de transparencia de los ayuntamientos de Bizkaia, puede obtenerse acceso a los de las entidades forales e incluso hay un apartado dedicado a las entidades privadas, por ahora vacío. Accesible en el siguiente enlace: <http://gardentasuna.bizkaia.eus/es/mapa-de-la-transparencia> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

Los portales de transparencia de los ayuntamientos del Territorio Histórico de Bizkaia se aglutinan en la plataforma online Udala Zabaltzen, que la Fundación BiscayTIK <sup>70</sup> lleva desarrollando desde 2013 con el objetivo de permitir a ayuntamientos y mancomunidades alcanzar mayores cotas de transparencia, así como de favorecer la participación ciudadana. Consiste en una aplicación que se conecta con la web de los ayuntamientos que se adscriben a la iniciativa, en la que se cuelga información referente a su corporación municipal, económico-financiera y otro tipo de indicadores de transparencia. Es una plataforma online que incluye varios módulos, entre los que se encuentra el portal de transparencia municipal.

El Ayuntamiento de Elorrio fue la primera administración local de Bizkaia en emplear las posibilidades de esta plataforma (DFB, 2013) y desde entonces se han sumado progresivamente otras muchas, ascendiendo a fecha de diciembre de 2018 a 78 el número total de convenios firmados por la Fundación BiscayTIK con entidades locales para implantar dicha plataforma. De esas 78 entidades, 55 tenían publicado el portal de transparencia<sup>71</sup> a finales de 2018 (DFB, 2019).

Además de contar con una red de municipios por la transparencia y numerosas entidades locales con portales de transparencia, Euskadi participa desde 2018 en la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP)<sup>72</sup> después de que fuera seleccionada como una de las 20 regiones de todo el mundo que participarán en su Programa para Gobiernos Locales<sup>73</sup>. Al igual que los países que participan en la OGP, Euskadi ha tenido que elaborar un plan de acción, para ser desarrollado en colaboración con la sociedad civil: el Plan de acción para el gobierno abierto en Euskadi 2018-2020<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> La Fundación BiscayTIK es una entidad a través de la cual la Diputación Foral de Bizkaia se ocupa de las aplicaciones informáticas internas de 105 administraciones locales de su Territorio Histórico. Web: <http://www.biscaytik.eus/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>71</sup> El último de ellos fue el del Ayuntamiento de Lemoa en 2018. A todos ellos se puede acceder desde el apartado “Mapa de la Transparencia” del portal de Transparencia de la DFB Bizkaia Gardena, en el siguiente enlace: <http://gardentasuna.bizkaia.eus/es/mapa-de-la-transparencia> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>72</sup> Noticia de la inclusión de Euskadi en la OGP, extraída en la web de la iniciativa: <https://www.opengovpartnership.org/news/open-government-partnership-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-incorpora-a-cinco-nuevos-gobiernos-locales-a-su-programa-ogp-local/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>73</sup> Ello fue resultado de un proceso de selección que abrió la OGP al que presentaron candidatura por Euskadi conjuntamente el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las tres capitales, y que fue apoyada por Innobasque-Agencia Vasca de Innovación, Matia Fundazioa, Consejo de la Juventud de Euskadi-EGK, y la Asociación Vasca de Derecho Colaborativo. Toda la información de OGP Euskadi está accesible en la siguiente web: <http://www.ogp.euskadi.eus/inicio/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>74</sup> Estos planes de acción traducen en acciones concretas la voluntad política que los países demuestran al unirse a OGP. Cada plan de acción contiene compromisos específicos para incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación de la ciudadanía en el gobierno. Es de reseñar a este respecto que el gobierno de España participa en la OGP desde 2011 y actualmente está implementando su IV Plan de Gobierno Abierto, que contiene un conjunto de actuaciones a desarrollarse entre 2019 y 2021. Acceso a información sobre la participación de España en la OGP, incluyendo sus planes de gobierno abierto, en el siguiente enlace: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto.html) [Última fecha de consulta: 09/06/2019].



Es el primer Plan Interinstitucional para avanzar en gobierno abierto en Euskadi y se trata, en palabras de quienes lo han elaborado<sup>75</sup>, de un plan “*co-creado con la ciudadanía*” que incluye los siguientes 5 compromisos, adquiridos para ser materializables en dos años y con capacidad transformadora:

- 1) Rendición de cuentas a través de planes de mandato.
- 2) Open data Euskadi y Linked Open data.
- 3) I-lab de participación ciudadana en Euskadi.
- 4) Open Eskola: escuela abierta para la ciudadanía.
- 5) Sistema vasco de integridad.

Para cada uno de los compromisos se ha definido su alcance, un objetivo general, varios objetivos operativos o resultados, y diversas tareas o hitos con sus plazos de ejecución. Asimismo, se ha definido quién lo liderará y por qué, las entidades y personas a implicar, el tipo de compromiso, la problemática que aborda y la valoración del impacto potencial<sup>76</sup>.

El primero de los compromisos, titulado “Rendición de cuentas a través de planes de mandato”, pretende construir de forma consensuada y colaborativa con la ciudadanía un estándar básico y avanzado de publicación de información (qué, cómo y cuándo, y bajo qué principios) sobre los compromisos de mandato para las instituciones vascas (niveles autonómico, foral y local), que sea parametrizable en función del nivel territorial de la institución y de su tamaño (en el caso de los ayuntamientos), con un método de seguimiento que conlleve informes de seguimiento, publicación de conjuntos de datos sobre indicadores de seguimiento y visualizaciones de cumplimiento comprensibles por la ciudadanía y con un plan de participación y comunicación en clave de auditoría social. Se trata de un compromiso escalable, que establece niveles para diferentes entidades, tal y como hace la propia OGP: estándares básicos y estándares avanzados.

El segundo de los compromisos, por su parte, titulado “Open data Euskadi y Linked open data”, se plantea identificar conjuntos de datos demandados por el colectivo de personas reutilizadoras en Euskadi (incluyendo personal de investigación de las universidades) y por la ciudadanía, y normalizar y enlazar dichos datos por parte de las administraciones vascas, desarrollando visualizaciones y servicios nuevos interinstitucionales<sup>77</sup>. Para ello, se

---

<sup>75</sup> Los agentes participantes en OGP Euskadi son los siguientes: el Grupo promotor (formado por Gobierno Vasco, Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz, e Innobasque), el Foro regular (en el que participan, además del Grupo promotor, EUDEL, Asociación Mestiza, Osoigo, Consejo de la mujer de Bilbao, EGK, Sareen Sarea, Concejos del municipio de Gasteiz, Antxon Gallego), el Foro abierto y los Grupos por compromiso. Fuente: <http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-euskadi/-/gobierno-abierto-en-euskadi/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>76</sup> En este apartado resumiremos, de manera somera, únicamente aquellos que nos parecen más significativos para nuestro estudio de caso. Se puede acceder a la información completa de todos los compromisos a través del siguiente enlace: <http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/grupos-por-compromisos/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

<sup>77</sup> Según se explica en el objetivo general de este compromiso, se parte de la siguiente preocupación “*el estudio ONTSI 2016 del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, señala que el principal problema que declaran tener los reutilizadores de datos abiertos es el de la falta de homogeneidad de los datos (69% del total de los reutilizadores encuestados)*”. Fuente: <http://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/open-data-euskadi-y-linked-open-data/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

seleccionarán una serie de conjuntos de datos públicos abiertos o susceptibles de abrirse por parte de las administraciones vascas en base a la demanda de la ciudadanía, y a partir de ahí se normalizarán los datos y la forma en que se ofrecen en formatos reutilizables en los diversos portales de datos públicos abiertos de la CAE. Posteriormente, las administraciones vascas trabajarán en normalizar y homogeneizar la estructura y los formatos de los datos, publicando cada administración los conjuntos de datos seleccionados en formatos abiertos no propietarios. Finalmente, en aquellos conjuntos de datos donde sea factible, se trabajará en enlazar los datos entre las administraciones vascas y publicarlos como Linked Open Data, así como en generar un servicio al año con la visualización de la información de datos enlazados<sup>78</sup>.

### ***2.4.2. Directrices e índices a favor de la transparencia***

En este subapartado tratamos dos cuestiones complementarias y que guardan una estrecha relación con las tratadas en el anterior, por ser también iniciativas de transparencia y rendición de cuentas. En primer lugar, repasamos algunos principios y directrices para la transparencia relativos al derecho de acceso a la información y al gobierno abierto; en segundo lugar, describimos de forma muy resumida algunos índices e indicadores de transparencia, tanto de ámbito internacional como del Estado español.

#### **2.4.2.1. Principios y directrices para la transparencia**

Dentro de las iniciativas descritas en el subapartado 2.4.1 juegan un papel esencial aquellas que han definido estándares relativos a la transparencia, los cuales han servido como guía u hoja de ruta a gobiernos a la hora de asumir compromisos y poner en marcha iniciativas legislativas o de otra índole, para promover el derecho de acceso a la información o el gobierno abierto (incluyendo la apertura de datos). A continuación, resumimos tres de ellas que consideramos más relevantes: los principios internacionales sobre legislación en materia de libertad de información (1999), los compromisos de la Declaración de Gobierno Abierto (2011) y la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016).

El conjunto de principios internacionales sobre legislación en materia de libertad de información publicados en 1999 por ARTICLE 19 establecían las maneras en las que los gobiernos podían maximizar su aperturismo y ponerse a la altura de los estándares y las prácticas internacionales más avanzadas en aquel momento<sup>79</sup>. Se trata de un conjunto de nueve principios que se resumen de la siguiente manera (Mendel 2004 en Bellver, 2007):

---

<sup>78</sup> Linked Open Data es un tipo de datos abiertos enlazados y hace referencia nivel 5 del esquema de 5 estrellas de Datos Abiertos ideado por Tim Berners-Lee, que trataremos en el Capítulo 4, en el subapartado 4.1.4 dedicado a los datos abiertos.

<sup>79</sup> Aunque fueron diseñados fundamentalmente para orientar en el ámbito de la legislación nacional en materia de libertad de información y acceso a la información pública, los principios también son aplicables a organismos intergubernamentales, como las Naciones Unidas o la Unión Europea.

1. Máxima apertura. La legislación sobre libertad de información debe estar orientada por el principio de máxima apertura.
2. Obligación de publicar. Los organismos públicos deben tener la obligación legal de publicar toda información esencial.
3. Promoción de un gobierno abierto. Los organismos públicos deben promover de manera más activa el gobierno abierto.
4. Abanico limitado de excepciones. Las excepciones deben ser claramente especificadas y estar sujetas a un estricto “test de perjuicio e interés público”.
5. Procesos para facilitar el acceso. Las demandas de información deben procesarse de manera rápida e imparcial; además, debe existir un proceso de revisión independiente de los casos en que la información sea denegada.
6. Costos limitados. Los costos excesivos no deben impedir a las personas acceder a solicitudes de información.
7. Reuniones abiertas. Las reuniones de los organismos públicos deben estar abiertas al público.
8. La apertura tiene prevalencia. Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura deben ser corregidas o rechazadas.
9. Protección para los denunciantes. Los individuos que informan sobre malos comportamientos en el seno de las administraciones públicas deben estar protegidos.

Más de una década después de la publicación de los principios internacionales sobre legislación en materia de libertad de información, habiéndose avanzado en materia de DAI en el mundo y con el GA en pleno auge, se lanzó en septiembre de 2011 a nivel mundial la Declaración de Gobierno Abierto, siendo obligatoria su firma para los Estados que quieran pasar a ser integrantes de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP). A través de la declaración, reconociendo que el gobierno abierto es un proceso que requiere un compromiso permanente y sostenible, los firmantes se comprometen a (OGP, 2011):

- Aumentar la disponibilidad, promover un mayor acceso y divulgación de información sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno: Publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales, reconociendo la importancia que tienen los estándares abiertos a la hora de promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno.
- Apoyar la participación ciudadana, valorando la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas: Hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales.
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional (estándares éticos y códigos de conducta) en todos los gobiernos: Establecer políticas, prácticas y mecanismos sólidos



contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley.

- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas que faciliten el intercambio de información, la participación del público y la colaboración: Aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones y crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas.

Además de firmar la declaración, para poder participar en la OGP, los gobiernos deben demostrar su compromiso con el gobierno abierto en cuatro áreas clave (transparencia fiscal, acceso a la información, divulgación de activos de funcionarios públicos, participación ciudadana), que se mide por medio de indicadores objetivos posteriormente validados por expertos independientes<sup>80</sup> (TAI, 2017).

En un esfuerzo por realizar una propuesta conceptual y práctica sobre el enfoque de gobierno abierto adecuada al contexto de Iberoamérica que reflejara las particularidades presentes en el tejido institucional, normativo, cultural y social de sus países, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) redactó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto<sup>81</sup>, cuyos componentes fundamentales y orientaciones para la implementación del GA se resumen a continuación (CLAD, 2016:11-16):

- Marco jurídico y normativas vinculadas al gobierno abierto: En materia de transparencia, la defensa, promoción y puesta en marcha de leyes, normas y mecanismos que regulen y garanticen el derecho de acceso a la información pública se deberá articular como un componente fundamental en la construcción de un gobierno abierto. Lo anterior considerando que el acceso a la información pública es un derecho humano que debe ser

---

<sup>80</sup> El conjunto de estos indicadores conforman los criterios de elegibilidad de la Alianza de Gobierno Abierto. Cualquier gobierno que obtenga una puntuación de, al menos, el 75% de todos los puntos posibles, puede ingresar en OGP en cualquier momento pues se considera que demuestra que cumple con los criterios de mínimos. En relación a la transparencia fiscal se tienen en cuenta dos elementos: la publicación oportuna de documentos presupuestarios esenciales e informes de auditoría. Para puntuar en el criterio de acceso a la información se debe contar con una ley que regule el acceso a la información, la cual es evaluada. El criterio de divulgación de activos de funcionarios públicos tiene en cuenta que la revelación pública de los ingresos y activos de los funcionarios públicos electos y de alto nivel. Y por último, el criterio de participación ciudadana trata de medir la apertura de los gobiernos a la participación de la ciudadanía y su compromiso en la formulación de políticas y la gobernanza, incluidas las protecciones básicas para las libertades civiles.

<sup>81</sup> Fue aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Colombia en julio de 2016, y se redactó teniendo en cuenta las directrices de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), de la cual un número significativo de países iberoamericanos son miembros activos, y asumiendo los principios contenidos en las precedentes Cartas Iberoamericanas del CLAD sobre Función Pública (2003), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), y sobre Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), así como lo establecido en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006). Buscando así vertebrar los aportes previos de esos documentos estratégicos y “ofrecer una plataforma de base para articular los elementos necesarios para la apertura gubernamental en Iberoamérica, proponiendo un marco de referencia común, no vinculante jurídicamente, para que los gobiernos y Estados de la región puedan adaptar sus pilares, principios, mecanismos y orientaciones al particular contexto institucional y de idiosincrasia propias de cada país” (CLAD, 2016:4).

promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, debido a su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, así como también por constituir un mecanismo y condición fundamental para garantizar el ejercicio de otros derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

- Diseño y arquitectura organizativa para el gobierno abierto: La arquitectura organizativa requiere de un ente responsable capaz de dirigir, articular y coordinar la implementación de la agenda de gobierno abierto en cada país, y que cuente con el necesario mandato institucional, las capacidades y los recursos necesarios y suficientes para liderar este proceso<sup>82</sup>.
- Datos públicos para el desarrollo incluyente y sostenible: Los gobiernos deberán diseñar, implementar y desarrollar portales de datos abiertos y elaborar normativas y/o pautas metodológicas para su adecuada categorización, uso y reutilización por parte de la ciudadanía y otros actores del ecosistema del gobierno abierto. Para ello, los países podrán apoyarse en la Carta Internacional de Datos Abiertos, asumiendo sus principios para la apertura de datos públicos<sup>83</sup>.
- Gobierno electrónico y plataformas tecnológicas para el mejoramiento de los servicios públicos: los gobiernos deberán priorizar las acciones que garanticen el acceso a las plataformas tecnológicas y la reducción de la brecha digital, de forma complementaria a seguir incorporando y utilizando de manera intensiva las TIC para mejorar los procesos y servicios públicos; asimismo, los gobiernos deberán beneficiarse de las nuevas plataformas tecnológicas y redes sociales digitales como medio para generar espacios de escucha activa, interacción fluida en tiempo real, fomento de la participación digital de los ciudadanos, garantizando la coherencia y prontitud en la respuesta a sus demandas o consultas.
- Aplicación efectiva de altos estándares de integridad y ética pública: se requerirá la existencia de altos estándares éticos y códigos de conducta que pauten el comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos y conduzcan al establecimiento de una genuina cultura de integridad y transparencia. Por ello, se precisarán políticas, prácticas y mecanismos sólidos que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el

---

<sup>82</sup> Se trata de uno de los puntos centrales de la Carta, con el que se busca: a) Promover que las instituciones públicas incorporen de manera sustantiva los pilares del gobierno abierto a sus planes estratégicos, metas y medios de actuación, b) Que los pilares de gobierno abierto enunciados sean soporte del ciclo de políticas públicas receptivas e incluyentes, desde la identificación de problemas al diseño y formulación, y por último a la evaluación, c) Promover la generación y difusión de información y conocimiento público útil como la base de un proceso deliberativo entre ciudadanos y autoridades, así como también la creación de nuevos espacios y canales de comunicación e interacción, diálogo y escucha activa que contribuyan a este proceso, d) Fomentar y construir capacidades ciudadanas para el diálogo, el uso y reutilización de información pública, la participación, colaboración y cocreación con la debida atención hacia los principales asuntos del quehacer público que les afecta y/o interesa.

<sup>83</sup> La Carta Internacional de Datos Abiertos (*International Open Data Charter*) se describe en el Capítulo 4, en el apartado 4.1.4. En resumen, plantea que los datos abiertos deben ser: abiertos por defecto, oportunos y completos, accesibles y utilizables, comparables e interoperables, para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana, para el desarrollo inclusivo y la innovación.

imperio de la Ley en toda su amplitud y medios para combatir la corrupción y otorgar la debida protección a los denunciantes.

- Mecanismos de participación y colaboración para la innovación ciudadana: los gobiernos deberán promover normas, reglamentaciones y/o mecanismos institucionales para facilitar y potenciar espacios de participación ciudadana, y también buscarán impulsar el desarrollo de plataformas para facilitar la participación e involucramiento ciudadano (ejercicios de presupuestos participativos, consultas públicas vinculantes sobre proyectos de ley, o mecanismos de iniciativa ciudadana o peticiones, entre otras).

#### 2.4.2.2. Índices e indicadores de transparencia

En las últimas décadas, en paralelo a los avances en los marcos legales e institucionales de transparencia, también se ha dado un avance en el desarrollo de índices e indicadores para medir el nivel de transparencia de las entidades tanto públicas como privadas. Esos índices e indicadores de transparencia son un tipo particular de ITRdC que merecen atención especial porque complementan a las directrices de transparencia y están actuando como verdaderos impulsores de la transparencia para las administraciones.

Existen diversos órganos de seguimiento y control que se encargan de medir, publicitar y hacer un seguimiento a los resultados de las AA.PP. según dichos índices e indicadores, los cuales, ampliamente aceptados por las administraciones públicas, se están convirtiendo en estándares en el ámbito de la transparencia, en referentes para políticos, técnicos y organizaciones sociales.

De entre los muchos existentes<sup>84</sup>, aquí presentaremos solo algunos índices genéricos relativos al DAI y a la RdC, y haremos una somera descripción de cuatro de ellos: uno de ámbito internacional relacionado con el DAI (el Global RTI Rating) y tres de ámbito del Estado español relacionados con la transparencia como política transversal, orientados a medir el cumplimiento de las obligaciones de las administraciones públicas en materia de publicidad activa (los indicadores de transparencia para Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos de Transparencia Internacional, el Dynamic Transparency Index-Dyntra y el Proyecto Infoparticipa):

- **Global RTI Rating:** analiza la calidad de las leyes de acceso a la información de todo el mundo. Lo pusieron en marcha las organizaciones Access Info Europe y el Centre for Law

---

<sup>84</sup> Existen diversos índices de transparencia que abarcan diferentes sectores temáticos, agentes y ámbitos geográficos; algunos de ámbito internacional los hemos mencionados en el subapartado 2.4.1.1: el EITI relativos a industrias extractivas, el OBI relativo a los presupuestos y el OCDS relativo a la contratación pública, entre otros. Aunque los índices e indicadores constituyen un ámbito de estudio relevante, por cuestiones de extensión y alcance de la tesis, hemos optado por describir principalmente los índices más relacionados con la transparencia como cuestión transversal y nos hemos centrado en los de ámbito del Estado español. Como complemento a lo aquí expuesto, en el Capítulo 4, en el subapartado 4.1.4 dedicado a los datos abiertos, describiremos dos índices relacionados con los datos abiertos: el Global Open Data Index y el Open Data Barometer.

and Democracy el 28 de septiembre de 2011 (Día Internacional del Derecho a Saber) y en 2020 abarca 100 países con leyes que garantizan el derecho de acceso a la información. Evalúa la calidad general del marco normativo de los distintos países en materia de acceso a la información, e indica debilidades y fortalezas del mismo teniendo en cuenta siete cuestiones: Derecho de acceso, Alcance, Procedimientos de petición, Excepciones y negativas, Alegaciones, Sanciones y protecciones y Medidas de promoción.

**Cuadro 19: Web de Global RTI Rating con mapa interactivo.**



Fuente, URL: <http://www.rti-rating.org/> [Última fecha de consulta: 18/07/2018].

- **Indicadores de transparencia para Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos de Transparencia Internacional:** lleva desde 2008 midiendo la transparencia de las entidades públicas mediante indicadores de transparencia expresamente creados para ello, cuya medición se publica en diferentes índices, ordenados por niveles administrativos:
  - INCAU: Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas.
  - INDIP: Indicadores para medir la transparencia de las Diputaciones provinciales y las Diputaciones Forales.
  - ITA: Indicadores para medir la transparencia de los Ayuntamientos.

El INCAU se ha llevado a cabo para los años 2010, 2012, 2014 y 2016, el INDIP para 2012, 2013, y 2015, y el ITA para 2010, 2012, 2014 y 2017. Con estos índices se pretende, por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los Gobiernos locales, y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a la ciudadanía y a la sociedad en su conjunto.

**Cuadro 20: Web de Transparencia Internacional que da acceso a sus indicadores de transparencia para Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos**



Fuente, URL: <https://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/> [Última fecha de consulta: 26/12/2018].

- **Dynamic Transparency Index-Dyntra:** es una plataforma colaborativa (de la cual forma parte, entre otras, la Asociación para la Transparencia Pública) que trabaja en la medición de la transparencia y el gobierno abierto y ha desarrollado diferentes índices, entre los cuales se encuentran los siguientes, cuyos resultados publica en sus correspondientes Rankings de Transparencia:
  - Ayuntamientos de España: Índice DAM para ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes.
  - Gobiernos Provinciales e Insulares: Índice DDF para Diputaciones Forales.
  - Índice para Comunidades Autónomas.

**Cuadro 21: Web de Dyntra que da acceso a sus índices y Rankings**

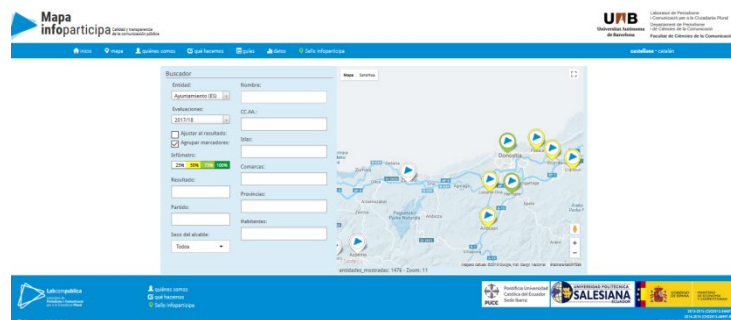


Fuente, URL: <http://www.dyntra.org/indices/> [Última fecha de consulta: 26/12/2018].

- **Mapa Infoparticipa:** creado en 2012 por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universitat Autònoma de Barcelona, se trata de una herramienta en la que se representan las mediciones de transparencia realizadas en diferentes regiones y oleadas de análisis de forma georreferenciada y acompañadas por un sistema de colores que identifica diferentes niveles de transparencia en la rendición de cuentas. Se ha aplicado principalmente a la evaluación de ayuntamientos del Estado

español<sup>85</sup>, consiguiendo establecer un mapa de la transparencia de las administraciones locales.

**Cuadro 22: Web del mapa Infoparticipa**



Fuente, URL: <http://www.infoparticipa.com/index/mapa/> [Última fecha de consulta: 26/12/2018].

## 2.5. Análisis y evaluación de la transparencia

Tras haber presentado en los anteriores apartados el marco general de la transparencia en la gestión pública, incluyendo aproximaciones al concepto desde diferentes enfoques, así como un repaso de su marco legal e institucional y de las ITRdC más destacadas en diferentes ámbitos, en este apartado nos centramos en el análisis y evaluación de la transparencia. Concretamente, dirigimos nuestra mirada a las metodologías en las que se sustentan los métodos de medición y evaluación de la transparencia: en cómo se han construido y cuáles son las dificultades encontradas cuando se aplican o llevan a la práctica.

El primer subapartado lo dedicamos a las metodologías para evaluar la transparencia en la gestión pública, acotándolas al caso del Estado español, para el que presentamos, de manera muy breve, las metodologías de los índices de transparencia mencionados en el anterior apartado y de manera un poco más extensa la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA). En el segundo subapartado hacemos un repaso a las limitaciones de la evaluación de la transparencia, que incluye algunas críticas a los índices de transparencia y menciones a las dificultades para medir los impactos de las ITRdC.

### 2.5.1. Metodologías para evaluar la transparencia en el ámbito del Estado español

Desde que entrara en vigor la Ley 19/2013 han surgido diversas metodologías que sirven para evaluar distintas cuestiones relacionadas con su implementación y la implementación de otras

---

<sup>85</sup> Aunque también se han evaluado las páginas de los Consejos Comarcales y Diputaciones de Cataluña y municipios de Ecuador y se está extendiendo a otros países como Colombia o Argentina (Molina et al., 2017).

leyes de transparencia de carácter autonómico que tienen como objeto de estudio distintas cuestiones: el cumplimiento de la LTAIPBG en su conjunto, el de las obligaciones en materia de publicidad activa, o incluso el impacto que el cumplimiento de la ley está generando.

A través de estas metodologías se trata de medir los avances de las AA.PP. en su implementación de las medidas de transparencia, así como su compromiso con la transparencia a través de la publicación de información de manera proactiva y la respuesta a las demandas de información pública presentadas por la ciudadanía. Se trata de metodologías diversas que son implementadas por agentes diversos como las OSC, fundaciones, universidades y otros.

Arizmendi (2016, 2017b) alude a la necesidad de, además de implementar políticas de transparencia y regeneración, establecer sistemas de evaluación de sus resultados. Opina que esos sistemas deben ser además de rigurosos y dotados de la suficiente base científica, participados y con cariz oficial. Y por ello defiende que sean los organismos garantes de la transparencia y la ética de la actuación pública (Consejos de Transparencia, Oficinas Antifraude, Defensorías del Pueblo, etc.) los sujetos encargados de desarrollarlos y hacer el seguimiento de la implementación de las medidas de transparencia tomadas por las administraciones públicas. No obstante, admite que no es una labor sencilla y señala que la evaluación de la transparencia y la ética pública en el Estado español es *“una disciplina incipiente, tan nueva como la propia política pública que le sirve de correlato”* y advierte que *“carece prácticamente de antecedentes en la doctrina científica y en la legislación de los países con sistemas de democracia avanzada o de las organizaciones internacionales”*.

Comenzaremos por repasar, sin entrar en detalle, las metodologías de los índices de transparencia antes citados en el subapartado 2.4.2 (ITA, INCAU, INDIP de Transparencia Internacional, Dyntra, Infoparticipa) y seguiremos por la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA), la más completa elaborada hasta la fecha en el Estado español para evaluar los compromisos de las administraciones públicas en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública<sup>86</sup>.

#### **2.5.1.1. Metodologías de los índices de transparencia de Transparencia Internacional, Dyntra e Infoparticipa**

Todas estas metodologías siguen una lógica similar: se centran en la publicidad activa y persiguen contrastar las obligaciones legales en la materia a través de la búsqueda de contenidos en la web o en portales de transparencia de la entidad que evalúan. Son índices

---

<sup>86</sup> Omitimos otras como la metodología de evaluación de impacto de la ley de transparencia (López y Rey, 2015), la metodología del Síndic de Greuges para elaborar su “Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” (Síndic de Greuges de Catalunya, 2016), el Modelo De Madurez En Gestión Documental para la Transparencia y Publicidad Activa (Ruiz, 2016); los criterios técnicos básicos para el análisis de portales de transparencia en instituciones (M. López, 2015), así como la de otros indicadores existentes para la medición de la transparencia de las AAPP a distintos niveles.

dirigidos a medir el nivel de transparencia de las correspondientes instituciones públicas a través de la evaluación de los datos y la información que éstas hacen pública en su página web

Los Índices de Transparencia para Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos (INCAU, INDIP e ITA, respectivamente) que ha elaborado y publicado Transparencia Internacional España (TI) están compuestos por 80 indicadores divididos en seis áreas de transparencia, tal y como se explica de manera detallada en las notas metodológicas de cada uno de ellos, que se publican a la vez que los resultados de las mediciones<sup>87</sup>.

En esas notas metodológicas, que han ido variando e introduciendo mejoras a lo largo de los años en que se han hecho oleadas de mediciones, se explica cómo se elabora la información, cuáles son los niveles de puntuación, como se completa el ranking de transparencia del índice y en un anexo se recoge el cuadro general de indicadores, agrupados en seis áreas de transparencia, que se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 23: Áreas de transparencia en las que clasifica Transparencia Internacional sus indicadores de transparencia para Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos**

<p style="text-align: center;"><b>INCAU</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Transparencia activa e información sobre la comunidad autónoma</li><li>2) Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana</li><li>3) Transparencia económico-financiera</li><li>4) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios</li><li>5) Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas</li><li>6) Derecho de acceso a la información</li></ol> <p>La metodología utilizada para el INCAU 2016 puede encontrarse en el siguiente enlace: <a href="https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/12/metodologia_incau-2016.pdf">https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/12/metodologia_incau-2016.pdf</a></p>
<p style="text-align: center;"><b>INDIP</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Información sobre la diputación provincial</li><li>2) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad</li><li>3) Transparencia económico-financiera</li><li>4) Transparencia en las contrataciones de servicios</li><li>5) Transparencia en materias de servicios y apoyo a municipios</li><li>6) Indicadores de la ley de transparencia</li></ol> <p>La metodología utilizada para el INDIP 2015 puede encontrarse en el siguiente enlace <a href="https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/12/metodologia_indip_2015.pdf">https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/12/metodologia_indip_2015.pdf</a></p>
<p style="text-align: center;"><b>ITA</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Transparencia activa e información sobre la corporación municipal</li><li>2) Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana</li><li>3) Transparencia económico-financiera</li><li>4) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios</li><li>5) Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente</li><li>6) Derecho de acceso a la información</li></ol> <p>La metodología utilizada para el ITA 2017 puede encontrarse en el siguiente: <a href="https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/metodologia_ita-2017.pdf">https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/metodologia_ita-2017.pdf</a></p>

Fuente: elaboración propia [última consulta de todas las páginas del cuadro: 10/09/2020].

<sup>87</sup> A dichas notas metodológicas puede accederse a través de sendos apartados en la web de Transparencia Internacional dedicada a cada uno de los Índices: metodología del INCAU <https://transparencia.org.es/indice-de-las-comunidades-autonomas-incau/>, metodología del INDIP <https://transparencia.org.es/indice-de-las-diputaciones-indip/>, y metodología del ITA <https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/> [Última consulta de todas ellas: 10/09/2020].



La metodología para todos los índices sigue un esquema común que puede resumirse de la siguiente manera: al comenzar la evaluación se les envía a todos los agentes que van a ser evaluados, a título informativo, el cuadro de los 80 indicadores que se van a utilizar y se explica que existe tres posibles niveles de puntuación para cada uno de ellos (1 punto si la información del indicador está publicada en la web del agente, 0,5 puntos si la información se publica parcialmente en dicha web y 0 puntos si no se publica la información); semanas después de ese primer contacto y una vez el personal de TI ha revisado la web del agente y asignado puntuación a cada uno de los indicadores, envían al agente un cuestionario que contiene el conjunto de los ochenta indicadores con las puntuaciones provisionales, para que el agente evaluado lo revise, publique información faltante en su web o plantee sus posibles desacuerdos y termine de rellenarlo, indicando la localización exacta de los datos que se hayan incorporado respecto a cada indicador, de forma que TI pueda realizar la oportuna verificación de dichos datos añadidos; finalmente, y en función de la valoración total obtenida por cada agente (la suma de su puntuación en los 80 indicadores), TI elabora la clasificación o ranking final de transparencia de dichos agentes (CC.AA., Diputaciones Forales o Ayuntamientos) tanto a nivel global, como en cada una de las seis áreas de transparencia que se han evaluado.

En el caso de los Índices de Dyntra, que se pusieron en marcha en 2015, la metodología sigue un esquema parecido al de los de Transparencia Internacional con la diferencia de que se llevan a cabo varias mediciones a lo largo del año y que cada uno de los índices tiene un número diferente de indicadores, divididos en seis áreas, que no son las mismas en todos los casos. En el siguiente cuadro se resumen los Índices de Dyntra, especificando el número de indicadores de cada uno de ellos, así como las áreas en las que dividen dichos indicadores:

**Cuadro 24: Composición de los Índices Dyntra para Comunidades Autónomas, Gobiernos Provinciales y Ayuntamientos**

<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>Gobiernos Provinciales</b>	<b>Ayuntamientos</b>
199 indicadores	197 indicadores	162 indicadores
Transparencia Institucional Acceso a la información y publicidad activa Participación y colaboración ciudadana Transparencia económico-financiera Contrataciones de servicios Urbanismo y obras públicas	Transparencia Institucional Acceso a la Información y Publicidad Activa Participación y colaboración ciudadana Transparencia Económico-Financiera Contrataciones de Servicios Servicios y Apoyo a Municipios	Transparencia Municipal Participación y colaboración ciudadana Transparencia Económico-Financiera Contrataciones de Servicios Urbanismo y Obras Públicas Open Data

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de la web de Dyntra

<http://www.dyntra.org/indices/><sup>88</sup>

Por último, la metodología de Infoparticipa se plantea como una auditoría cívica de la transparencia de las administraciones públicas. El procedimiento de evaluación del mapa

<sup>88</sup> Desde dicha web se accede al Índice de transparencia de Comunidades Autónomas <https://www.dyntra.org/indices/comunidades-autonomas/>, Índice Gobiernos Provinciales e Insulares <https://www.dyntra.org/indices/gobiernos-provinciales-e-insulares/>, y al Índice de ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes <https://www.dyntra.org/indices/ayuntamientos-de-espana/> [última consulta de todas las páginas de la nota: 10/09/2020].

Infoparticipa consta de una relación de 52 indicadores divididos en dos grupos y cinco subgrupos.

**Cuadro 25: Grupos y subgrupos de información en las que clasifica sus indicadores la metodología de Infoparticipa**

<b>Transparencia de la corporación</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Representantes políticos</li><li>- Gestión de los recursos colectivos</li><li>- Gestión de los recursos económicos (presupuestos, salarios, contrataciones y subvenciones)</li></ul>
<b>Información para la participación</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Información proporcionada sobre el municipio y la gestión de los recursos colectivos</li><li>- Herramientas para la participación ciudadana</li></ul>

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de la web de I Mapa Infoparticipa

<https://www.mapainfoparticipa.com/> [última consulta: 10/09/2020]-

Los 52 indicadores cubren la totalidad de los supuestos de publicidad activa y rendición de cuentas contemplados en la Ley 12/2014 de Catalunya, más restrictiva que la Ley 19/2013 del Estado español en algunas cuestiones (Molina et al., 2017). La relación de indicadores puede consultarse en la web del Mapa, y en ella también está disponible la guía de evaluación con los criterios que se aplican en la evaluación de cada indicador.

### **2.5.1.2. Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública (MESTA)**

Desarrollada en 2016 por AEVAL, MESTA es una metodología para la medición de las obligaciones de transparencia contenidas en la LTAIPBG que permite llevar a cabo el control del grado de cumplimiento de la Ley en las AA.PP., cualquiera sea su nivel administrativo (CC.AA., Diputaciones y EE.LL.). Es una metodología creada con la intención de suplir las de Transparencia Internacional, DYNTRA y otras existen desde antes de la entrada en vigor de la LTAIPBG, y cuenta con las siguientes virtualidades (AEVAL, 2016a):

- Permite la medición del grado de cumplimiento de la Ley por parte de diferentes agentes.
- Puede dar una visión global de la transparencia en los distintos niveles de gobierno estatal y autonómico y local.
- Gracias a los indicadores de transparencia que utiliza, permite detectar y priorizar áreas de mejora para promover la transparencia de la actividad pública.

La metodología consta de dos partes bien diferenciadas que separan la medición de las obligaciones en materia de publicidad activa y la aplicación del derecho de acceso a la información pública. En lo que a las primeras se refiere (las obligaciones en materia de publicidad activa), utiliza para evaluarlas la teoría de la comunicación, dividiéndolas en dos bloques:

- I. La propia información, en la que incluye a su vez las dos siguientes dimensiones:
  - a. El hecho de la publicación.
  - b. Los atributos de la información publicada.
- II. El soporte o canal en el que se publica la información (las páginas web).

En resumen, la metodología establece variables que miden los criterios referidos a la publicación de la información, los atributos de la información y el soporte web.

**Cuadro 26: Criterios de valoración de la publicidad activa en la metodología MESTA, incluyendo ponderaciones**

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN PUBLICIDAD ACTIVA				
I N F O R M A C I Ó N	PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN		SOPORTE WEB	
	CRITERIOS	PUNTUACIÓN MÁXIMA	CRITERIOS	PUNTUACIÓN MÁXIMA
	Contenido de la Publicación	100 PUNTOS	Accesibilidad	100 PUNTOS
	Forma de la Publicación	100 PUNTOS	Estructurada	100 PUNTOS
	Actualización de la Publicación	100 PUNTOS	Lugar de la Publicación	100 PUNTOS
	ATRIBUTOS DE LA INFORMACIÓN		Disponibilidad de <i>banner</i>	100 PUNTOS
	CRITERIOS	PUNTUACIÓN MÁXIMA		
	Accesibilidad	100 PUNTOS		
	Claridad	100 PUNTOS		
	Estructurada	100 PUNTOS		
Reutilización	100 PUNTOS			

Fuente: AEVAL (2016:23).

Los tres criterios que MESTA considera para la publicación de la información son (AEVAL, 2016:24-25): el contenido de la publicación (la información que las AA.PP. deben publicar obligatoriamente en virtud a la LTAIPBG<sup>89</sup>, considerándose información todo dato, texto, gráfico, etc., con independencia del soporte que la contenga), la forma de publicación (modo en el que se presenta la información a la ciudadanía) y la actualización de la publicación (si la información dispone de fecha de publicación, y si se ha producido una actualización reciente).

MESTA no entra consideraciones acerca del contenido técnico de la información publicada, pero sí en que ésta debe responder a ciertos atributos que determinan su calidad desde la perspectiva de la ciudadanía (ser accesible, estar estructurada, estar escrita en un lenguaje asequible o disponer de herramientas que faciliten su comprensión, entre otros). Para ello, considera los siguientes cuatro criterios referidos los atributos de la información: la accesibilidad (evaluada en función del número de clicks necesarios para llegar a la información), la claridad/comprendibilidad (evaluada en función de si la información se

<sup>89</sup> Se trata de 19 tipos de información, dividida en los siguientes tres grandes grupos (se especifican entre paréntesis los tipos de información que cada grupo incluye): información institucional, organizativa y de planificación (Funciones del órgano/organismo/entidad; Normativa; Estructura organizativa; Planes y programas); información de relevancia jurídica (Información que suponga interpretación del derecho o con efectos jurídicos; Actividad normativa y procedimiento de aprobación; Documentos sometidos a un periodo de información pública); información económica, presupuestaria y estadística (Información sobre contratos; Contratos menores; Datos estadísticos sobre contratos; Convenios; Encomiendas de gestión; Subvenciones y ayudas; Presupuestos y contabilidad; Cuentas anuales, informes de auditoría y fiscalización; Retribuciones de altos cargos e indemnización por abandono de cargo; Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad; Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales; Información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos).

presenta en un lenguaje fácil de entender para el público general), la estructura (evaluada en función de si la información se presenta con una disposición que permite a la persona visitante una lectura ordenada y organizada) y la reutilización (evaluada en función de si el formato de la información que se publica se presenta de acuerdo con lo establecido por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Por último, para analizar el soporte o canal que se utiliza para la publicación de las obligaciones de publicidad activa, MESTA tiene en cuenta los criterios asociados a las webs que estipula la LTAIPBG, y considera los cuatro siguientes: la accesibilidad, el lugar de publicación, la estructura y la disponibilidad de un banner o apartado propio de transparencia en la página web del sujeto obligado (este último se trata de un criterio adicional, no obligatorio por la LTAIPBG).

La recogida de datos en esta metodología se lleva a cabo a través de herramientas creadas específicamente para tal fin: el cuestionario de actividades, el cuestionario de informaciones de publicidad activa y el cuestionario del soporte web<sup>90</sup>. La cumplimentación del cuestionario se realiza a partir de la información contenida en la web, sede o portal de cada órgano, organismo o entidad. Para cada información, el cuestionario recoge los datos de todos los criterios de valoración de la publicación y de los atributos de la información.

### ***2.5.2. Limitaciones de las metodologías de evaluación de la transparencia***

En la literatura se señalan dificultades para evaluar la transparencia y limitaciones que las metodologías desarrolladas para ello presentan. Al tratarse la transparencia de un ámbito emergente, se alude a su evaluación como algo necesario a la vez que difícil de llevar a cabo, entre otras cuestiones por los aún pocos referentes existentes.

Con la intención de abordar esas cuestiones y tenerlas en cuenta más adelante para la evaluación que plantearemos en el estudio de caso, en este subapartado repasamos algunas críticas a los índices de transparencia y a la evaluación de la transparencia en el ámbito del Estado español, y mencionamos las dificultades para evaluar los impactos de las ITRdC en un sentido amplio.

#### **2.5.2.1. Limitaciones de los índices para la evaluación de la transparencia en el ámbito del Estado español**

Con los índices de transparencia y la publicación de los resultados en rankings se está logrando, por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de cada

---

<sup>90</sup> El cuestionario de actividades es un cuestionario autocumplimentado por cada sujeto obligado sobre aspectos de la actividad pública que desarrolla y a través del que se determinan las informaciones que debe publicar. El cuestionario de informaciones de publicidad activa un cuestionario que permite recabar los datos necesarios para valorar las informaciones tanto las que la ley obliga a publicar como aquellas otras informaciones del órgano/organismo/entidad pública sin estar obligado a ello y que otorgan una mayor transparencia de su actividad pública. El cuestionario del soporte web es un cuestionario mediante el cual se recoge información sobre las condiciones de la web para cada sujeto obligado.

administración pública, y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a la ciudadanía. Como indica García (2015:48-49) estos índices o indicadores en su mayor parte se limitan a reproducir, incluso en su estructura, cada una de las obligaciones que contiene la Ley 19/2013<sup>91</sup> y pueden tener dos lecturas: desde el punto de vista formal consisten en un catálogo de obligaciones de publicidad activa (incluyen la información de distintas materias que ha de publicar cada organización y sirven de guía para la verificación del cumplimiento de publicarla en la página web o sede electrónica de cada entidad objeto de examen), y desde el punto de vista finalista, tomando los indicadores en su conjunto, sirven para objetivar el nivel de transparencia de una organización y posicionarla en un ranking que permite compararla con otras entidades.

Sin embargo, diversos autores advierten acerca del problema que puede suponer que las administraciones estén más preocupadas por conseguir un buen puesto en el ranking correspondiente que por promover una transparencia real. Un estudio que analiza las posiciones de los mismos ayuntamientos en diferentes rankings (Delgado, 2015a) admite que se puede concluir que medir los indicadores supone un paso hacia la transparencia y que elaborar rankings de medición tiene sus beneficios (algunos muy vinculados a la política y la utilización que se hace de los mismos), aunque advierte que si implantar la transparencia se limita a la publicación de la información que se demanda para la aplicación de estas mediciones, se tratará de un nivel de transparencia superficial, que quedará en la capa más externa de la institución, sin calar en su estructura.

Molina et al. (2017) consideran que los sellos o certificaciones de transparencia tienen incidencia y pueden suponer estímulos que conduzcan puntualmente a mejorar la calidad en los aspectos que consideran (especialmente en los casos de las entidades que han recibido puntuaciones bajas, en los que se espera que la comparativa negativa provoque cambios de comportamiento). Sin embargo, Magro advierte que aunque los sistemas de indicadores cumplen su cometido, no garantizan la transparencia en una institución ya que (2015:82) *“pocos son los sistemas que miden y evalúan la información cualitativa que se publica y si realmente la transparencia ha calado en el ADN de una organización”*<sup>92</sup> para acabar reivindicando la necesidad de medir la transparencia desde un punto de vista holístico, cosa que según el autor solo se puede conseguir si se combina para ello la intención desde dentro de las EE.LL. y desde fuera, a través de la ciudadanía y las OSC.

Delgado (2015b) señala que es una interpretación comúnmente extendida entre la clase política y los medios de comunicación considerar que una institución es más o menos transparente en función de los puntos y porcentajes de cumplimiento de indicadores que obtenga en cualquiera de los múltiples rankings de transparencia actuales. Sin embargo,

---

<sup>91</sup> O en su caso otras normas de obligado cumplimiento, como por ejemplo Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. O más recientemente la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad.

<sup>92</sup> Sierra (2018) apunta en esa misma dirección advirtiendo que las mediciones a través de sistemas de indicadores se centran en qué se publica, por encima de cómo se hace.

entender la transparencia en función de estos rankings es una percepción muy limitada de la misma. La aplicación de estos índices no serviría para evaluar la transparencia de una entidad, sino la aplicación de una determinada ley, y algunos actores consideran que no sirve ni para eso. Según Cerdán (2016 en Carrascosa, 2017:97) *“las evaluaciones que han realizado entidades privadas en ningún caso miden el grado de cumplimiento de las leyes, sino la presencia mayor o menor en las webs oficiales de algunos contenidos informativos que han considerado importantes”*.

A todo lo anterior se le unen dos problemas: el que apunta Delgado (2015a) sobre la inexistencia de un sistema de evaluación de la transparencia aceptado por todos y que mida de forma real y certera la transparencia de las instituciones, y el que apunta Carrascosa (2017) sobre la inexistencia de un procedimiento concertado con los órganos garantes de la transparencia que permita realizar mediciones en el cuádruple nivel local, provincial, autonómico y estatal.

Si vamos un paso más allá y no centramos nuestra atención en la aplicación de las leyes de transparencia sino en la medición de su impacto, se suma el problema de la atribución: además de ser muy costoso, es complicado aislar variables teniendo en cuenta la gran cantidad de otras políticas (que derivan en leyes, normas, etc.) que influyen en las condiciones de vida de las personas a las que van dirigidas, y eso hace enormemente difícil valorar aquellos cambios que son exclusivamente generados por la ley de transparencia cuyo impacto queremos evaluar (López y Rey, 2015).

Así, López y Rey (2015) identifican cuatro grandes dificultades a la hora de evaluar los impactos de la Ley 19/2013 que pueden ser comunes a otra normativa de transparencia entrada en vigor recientemente<sup>93</sup> y plantean que la evaluación del impacto de las políticas públicas de transparencia debería insertarse desde el inicio del diseño de las leyes y normas de acuerdo con principios reconocidos por organismos internacionales, y que el objetivo final de estas evaluaciones es aportar conocimiento para mejorar la calidad de la democracia, lo cual, en definitiva, es el motor que impulsa a las sociedades a querer avanzar en materia de transparencia.

Los rankings existentes han servido para avanzar, pero no puede afirmarse, como se hace, que la obtención de una determinada calificación sea garante de que una entidad es transparente. De hecho, está demostrado que las diferentes metodologías y formas de medición ofrecen

---

<sup>93</sup> Se trata de los siguientes: 1) la falta de objetivos primarios y secundarios explícitos de la legislación, de cuyo cumplimiento pudiera hacerse un seguimiento; 2) la influencia de otras políticas que no se encuentran asociadas directamente a la transparencia y al acceso a la información; 3) la gradualidad de las reformas, que son diferentes según la institución o entidad sometida a obligación subjetiva; 4) La falta de información por parte tanto de la propia administración como de la ciudadanía sobre la naturaleza del acceso a la información pública.

resultados distintos<sup>94</sup>, por lo que cumplir con los indicadores de cualquier sistema que se diseñe para avalar la transparencia no garantiza, dada las diferencias de resultados que se obtienen entre unos y otros, que las entidades sean objetivamente transparentes (Delgado, 2015a).

Distintos autores y autoras coinciden en que es necesario seguir avanzando en la definición de estándares de transparencia tanto generales como de sectores específicos, y en que se necesita investigar sobre los costes de implementación y mantenimiento de la publicidad activa, así como sobre la mejor manera de optimizar los escasos recursos existentes, en aras de una mayor transparencia. Para Darbshire (2010), un conocimiento más profundo de los impactos que las medidas de publicidad activa generan en la reducción de carga de trabajo relacionada con las demandas de información pública sería de utilidad para planificar los recursos necesarios para transparentar la gestión pública y la definición de estándares en el futuro debería tener en cuenta la información que está ya en uso, así como las demandas de información, las necesidades e intereses de todos los sectores de la sociedad.

### **2.5.2.2. Dificultades para evaluar los impactos de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas**

Existen pocos trabajos que ahonden en la evaluación del impacto de las ITRdC desde un punto de vista amplio, de iniciativas que contemplen diferentes temáticas, y todos ellos coinciden en que es difícil el analizar el impacto de este tipo de iniciativas. Uno de ellos, llevado a cabo por Bellver, analiza las iniciativas gubernamentales de la primera mitad de la década del 2000 y plantea cómo en muchos países, a pesar de haberse logrado avances en el terreno de la transparencia económica, no ha sucedido lo mismo con la transparencia política o con la rendición de cuentas social (Bellver, 2007).

Bellver (2007:21) afirma, basándose en el trabajo de Levy y Kpundeh (2004) que revisa diversas iniciativas gubernamentales llevadas a cabo a través de reformas institucionales, que las iniciativas de transparencia gubernamentales han permitido extraer dos grandes lecciones aprendidas. La primera de ellas es que las reformas en transparencia pueden ser muy efectivas al suponer incentivos para los líderes políticos y orientarlos a servir a un mayor abanico de grupos sociales. La segunda es que las reformas institucionales constituyen procesos acumulativos en los cuales resulta esencial identificar “puntos de entrada” que, aún siendo modestos en sí mismos, tengan potencial para catalizar posteriores cambios<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Miola y Schlitz (2019) realizan un análisis de los rankings de ODS (comparan 3 métodos aplicados a la UE, algo que es extrapolable a nuestro estudio) y llegan a la conclusión de que la posición relativa de un país en ellos depende casi por completo de los métodos y los indicadores elegidos.

<sup>95</sup> Plantea que dada su efectividad para movilizar el apoyo social y que no son necesariamente intensivos en el uso de recursos, las reformas en materia de transparencia podrían ser mucho más factibles y podrían constituir potenciales puntos de entrada para otras reformas institucionales.

En otro estudio llevado a cabo a principios de la década del 2010, McGee y Gaventa (2010), tras hacer una revisión de ITRdC de cinco sectores o ámbitos temáticos<sup>96</sup>, describen un panorama muy desigual, en el que la evidencia sobre el impacto de este tipo de iniciativas en su conjunto es todavía muy escasa y hay mucho por investigar. Señalan que una serie de estudios individuales proporcionan evidencia sobre que las ITRdC pueden, en algunos casos, generar beneficios importantes y contribuir a cuestiones tales como: aumentar la capacidad de respuesta estatal o institucional; reducir la corrupción; construir nuevos espacios democráticos para la participación ciudadana; dar voz y empoderar a la ciudadanía; mejorar la utilización del presupuesto y la prestación de servicios públicos.

Al mismo tiempo, advierten que esas conclusiones no son extrapolables, ya que la evidencia disponible no es lo suficientemente sólida como para poder comenzar a vislumbrar tendencias generales. Ello se da por una serie de razones, entre las cuales destacan que en algunos casos las iniciativas son muy nuevas (por lo que es demasiado pronto para detectar y explicar los impactos resultantes), que muchos de los estudios se centran en una sola iniciativa en un lugar (lo que impide llegar a conclusiones generales para otros lugares o territorios más amplios) y que las evidencias positivas encontradas en un entorno son a menudo no corroboradas e incluso a veces contradichas por los hallazgos en otro entorno (en el que se han utilizado métodos diferentes o en algunos casos similares). En definitiva, McGee y Gaventa (2010:20-21) apuntan que se necesita una base de evidencia más sólida para argumentar de forma convincente las bondades de las ITRdC.

McDevitt (2017), tras analizar estudios realizados sobre la evaluación de ITRdC relacionadas con el sector de las industrias extractivas, plantea que estos ponen de manifiesto la dificultad que entraña investigar el impacto y la eficacia de este tipo de iniciativas, y que la evidencia existente es aún débil<sup>97</sup>, entre otros motivos, porque muchas de las evaluaciones son encargadas por agentes con interés en demostrar su éxito, lo cual puede generar sesgos de juicio y tendencia al optimismo en torno a los hallazgos positivos, no prestando suficiente atención a las lecciones negativas o efectos inesperados (Mejía Acosta 2010; Rustad et al 2017 en McDevitt, 2017). Asimismo, existen dos limitaciones o desafíos aún no resueltos en la evaluación del impacto de las ITRdC en el sector extractivo (Mejía Acosta 2010; Mejía Acosta 2013 en McDevitt, 2017): el primero de ellos es la cuestión de la atribución, pues resulta difícil identificar cuáles son los factores más relevantes para producir un cambio de política (por ejemplo, activismo de la sociedad civil versus factores estructurales o institucionales) y cuáles pueden dificultar bloquear o el impacto efectivo; el segundo es el lapso de tiempo que

---

<sup>96</sup> Se trata de los siguientes: la libertad de información, la prestación de servicios públicos, los procesos presupuestarios, los recursos naturales y la ayuda al desarrollo.

<sup>97</sup> Plantea como excepción la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), a la cuyo análisis se han dedicado varios trabajos, sobre cuyo impacto se ha realizado alguna evaluación más sistemática y existen evidencias de que puede contribuir a una mayor transparencia, aunque sigue sin respuesta la pregunta de si esa mayor transparencia conduce a una mayor rendición de cuentas o a resultados de gobernanza, sociales y de desarrollo más amplios.



transcurre entre una intervención determinada y un cambio significativo u observable derivado de ella, lo cual se agrava por el hecho de que las instituciones, anteriores reformas o motivaciones individuales de las personas implicadas tienden a permanecer resilientes en el tiempo y requieren una influencia a largo plazo, más allá del alcance de las intervenciones del proyecto<sup>98</sup>. Un tercer desafío se relaciona con la medida en que los hallazgos en contextos sociopolíticos muy diferentes se pueden comparar o extrapolar para llegar a conclusiones generalizadas significativas (McDevitt, 2017).

Gran parte de los estudios revisados por McGee y Gaventa en 2010 revelan vaguedad conceptual sobre si la transparencia y/o la rendición de cuentas son utilizadas como “medios para un fin” o como “fines” en sí mismos y McDevitt (2017) plantea que es cada vez más reconocido como un factor crítico para comprender el impacto de las ITRdC distinguir si se conciben como un medio para lograr un fin posterior o si por el contrario la transparencia es un fin en sí mismo de este tipo de iniciativas. Para poder avanzar en esa comprensión, se considera fundamental hacer una distinción más clara entre los resultados a corto plazo (transparencia), los resultados intermedios (por ejemplo, participación y responsabilidad) y los resultados a largo plazo (mejoras sociales, de gobernanza y de desarrollo), así como profundizar en la comprensión de cómo los factores contextuales afectan la interacción entre esos diferentes tipos de resultados.

En las iniciativas analizadas en diferentes trabajos, el impacto tiende a medirse en términos de cumplimiento de estándares o cambios en los procedimientos a nivel organizacional o institucional, en lugar de resultados más amplios de desarrollo o gobernabilidad (McGee y Gaventa, 2010; Mejía Acosta, 2010; Mejía Acosta, 2013 en McDevitt, 2017). En los estudios que analizan iniciativas de transparencia y rendición de cuentas social o lideradas por la ciudadanía (accountability social), el lado ciudadano de la dinámica de rendición de cuentas suele estar pobremente descrito y la participación ciudadana tiende a ser subteorizada, obviando cuestiones básicas como las siguientes: a qué ciudadanos y ciudadanas hacen referencia, si esas personas estaban activas o no antes de la implementación de las iniciativas analizadas, de dónde obtienen la información y cómo actúan sobre ella, qué asuntos las movilizan, etc. Como consecuencia de todo ello, muy pocos estudios extraen conclusiones acerca de los roles que juegan los ciudadanos en las iniciativas y de su impacto, lo cual permite solo una comprensión superficial del papel de la participación ciudadana y de la sociedad civil en la cadena lógica que conduce a resultados de rendición de cuentas (Joshi, 2010; Carlitz, 2010 en McGee y Gaventa, 2010).

En la literatura y experiencia actual sobre ITRdC la suposición más común es que existe una vinculación directa entre transparencia y rendición de cuentas. Joshi (2010) plantea que en

---

<sup>98</sup> En particular, es difícil distinguir los resultados de intervenciones específicas de rendición de cuentas de los resultados de procesos gubernamentales o corporativos más amplios (por ejemplo, leyes y reglamentos, auditorías externas e internas) y un desafío adicional en el caso del EITI es identificar la atribución frente a otras iniciativas (por ejemplo, Open Government Partnership, Global Reporting Initiative, Principios de Ecuador), que apuntan a lograr resultados similares como el debate público informado o la lucha contra la corrupción (Neumann 2016 en McDevitt, 2017).

iniciativas de transparencia y rendición de cuentas relacionadas con la prestación de servicios públicos se asume ampliamente el vínculo *concienciación-articulación de demandas-responsabilización*, mientras que esa cadena de causalidad raramente se examina explícitamente<sup>99</sup>. Así, analizar las teorías del cambio y los supuestos subyacentes en las cadenas causales que se dan en las ITRdC se considera fundamental para comprender el impacto de este tipo de iniciativas de manera más general (Fox, 2014 y Joshi, 2014 en McDevitt, 2017) y McGee y Gaventa (2011) señalan como clave dos cuestiones a afrontar para avanzar en la comprensión de las ITRdC: los desafíos metodológicos de la evaluación de este tipo de iniciativas y la complejidad de los factores que contribuyen a su éxito o lo dificultan.

---

<sup>99</sup> Joshi (2010:7) escribe: "el vínculo asumido conduce a las personas desde la concienciación (a través de la transparencia y la información) a la articulación de la voz (a través de instituciones formales e informales) y finalmente a la responsabilidad (cambiando los incentivos de los proveedores para que respondan con temor a sanciones). De hecho, muchas iniciativas se centran en aumentar la transparencia y amplificar la voz, sin examinar el vínculo de éstas con la responsabilidad".

### **3 LA TRANSPARENCIA EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: TRANSPARENCIA DE LA AYUDA**

---



Después de haber analizado en el Capítulo 2 la transparencia desde un punto de vista general, considerándola una política pública transversal, teniendo en cuenta diversos enfoques y debates, en el Capítulo 3 centramos nuestro análisis en la transparencia de la ayuda, considerándola en el marco de las políticas de cooperación al desarrollo.

A lo largo de los cinco apartados que componen el presente capítulo tratamos cuestiones que van desde la consideración de la transparencia de la ayuda hasta su análisis y evaluación, atendiendo al lugar que ocupa en el marco institucional y de políticas de cooperación del Estado español y de la CAE, así como en diversas iniciativas existentes sobre la materia, sobre todo de ámbito internacional.

El primer apartado del capítulo es útil para aproximarnos a la transparencia de la ayuda desde diferentes enfoques relacionados. En primer lugar, tenemos en cuenta la consideración de la transparencia en el marco de los debates sobre la eficacia de la ayuda, y en segundo lugar analizamos la consideración de la transparencia en el marco del denominado “movimiento abierto”, relacionado con el gobierno abierto.

En el segundo apartado presentamos algunas cuestiones clave relacionadas con la transparencia de la ayuda, como son las necesidades de información de los diferentes agentes y los beneficios que la transparencia de la AOD puede reportar a cada uno de ellos, así como los tipos de información necesarios para lograr dicha transparencia.

En el tercer apartado analizamos la promoción de la transparencia en el marco institucional y de políticas de cooperación, primero en el ámbito del Estado español y después en el de la CAE: repasamos las menciones y el tratamiento de la transparencia en el marco doctrinal de cooperación de dichos territorios, así como las herramientas y medios dispuestos para materializarla.

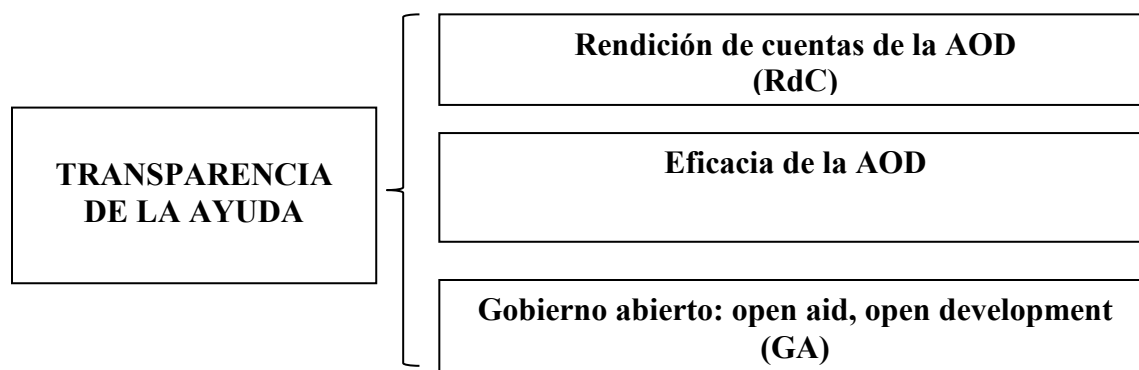
El cuarto apartado lo dedicamos a estudiar y sistematizar las iniciativas a favor de la transparencia de la ayuda existentes en la actualidad, así como las puestas en marcha en las últimas décadas, principalmente de ámbito internacional. Comenzamos por repasar las organizaciones, redes y campañas para la transparencia y rendición de cuentas de la ayuda, y seguimos por describir algunas declaraciones y principios a favor de la transparencia de la ayuda.

El quinto y último apartado del capítulo lo dedicamos a conocer cómo se lleva a cabo el análisis y evaluación de la transparencia de la ayuda. Comenzamos el apartado describiendo las principales metodologías y herramientas existentes para ello y lo terminamos haciendo un repaso por la evaluación del impacto de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la ayuda.

### 3.1. La transparencia de la ayuda desde distintos enfoques

La transparencia de la ayuda, que en la literatura anglosajona se designa con el término *Aid Transparency*, puede considerarse un ámbito (o sub-ámbito) específico de la transparencia, estrechamente ligado en las pasadas décadas primero a la rendición de cuentas de la AOD, después al debate sobre la eficacia de la ayuda, y más recientemente al movimiento por el gobierno abierto, tal y como se recoge esquemáticamente en el siguiente cuadro:

**Cuadro 27: Transparencia de la ayuda y enfoques relacionados (RdC, Eficacia, GA)**



Fuente: elaboración propia.

La preocupación por la eficacia de la ayuda al desarrollo y la necesidad de avanzar hacia una mejor gestión de la misma ha sido objeto de tratamiento a lo largo de las últimas décadas en distintos debates y cumbres internacionales. Desde mediados de la década del 2000, el debate sobre la transparencia de la ayuda ha estado fuertemente ligado al de la eficacia de la ayuda y a partir de finales de esa década, también a los debates relacionados con el gobierno abierto<sup>100</sup>.

En este apartado, formado por tres subapartados, analizamos la evolución de la transparencia y la RdC de la ayuda desde dos enfoques complementarios, el de la eficacia de la ayuda y el del gobierno abierto, poniendo de manifiesto cómo se impulsa desde esos diferentes enfoques y teniendo en cuenta el amplio terreno común existente con los temas tratados en el Capítulo 2.

Para ello, en el primer subapartado comenzamos por hacer una introducción general al tema con un somero repaso a la evolución de la transparencia de la ayuda desde la década de 1990

<sup>100</sup> Sin embargo, la cuestión concreta de la información sobre la AOD es muy anterior a los debates sobre eficacia de la ayuda y el gobierno abierto de la primera década del siglo XXI, y muestra de ello es que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE lleva dando cuenta de información sobre los flujos de la ayuda desde 1960. Ya en 1973, desde el CAD se estableció el *Creditor Reporting System* (CRS), un sistema para recolectar la información de forma detallada, basado en una metodología estándar y definiciones comunes, para asegurar la comparabilidad entre datos de distintos donantes y receptores, el cual mencionaremos en el apartado 3.4 dedicado a las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la ayuda y describiremos en 4.3 el dedicado a los sistemas de información para la transparencia de la ayuda.

y de los modos de entender la transparencia en la cooperación al desarrollo desde la lógica donante-receptor.

En el segundo subapartado mostramos un esbozo del papel jugado por la transparencia en el marco general de los debates de la eficacia de la AOD, poniendo de manifiesto los acuerdos, compromisos, objetivos y metas fijados en los diferentes foros de alto nivel desde mediados de la década del 2000.

En el tercer y último subapartado presentamos la visión de la transparencia de la ayuda desde el enfoque de gobierno abierto (ayuda abierta u *open aid*, desarrollo abierto u *open development* y datos abiertos para el desarrollo u *open data for development* OD4D) y explicamos cómo se refleja todo ello en el marco los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### **3.1.1. Introducción a la transparencia y rendición de cuentas de la ayuda**

Transparencia y rendición de cuentas de la de la ayuda son dos términos ligados inequívocamente y podemos afirmar que la transparencia de la ayuda es la forma contemporánea de la más amplia materia que supone la rendición de cuentas de la ayuda<sup>101</sup>. Sus principales fuerzas motoras o tendencias a lo largo del tiempo han sido las siguientes (McGee y Gaventa, 2010; McGee, 2013; McGee y Edwards, 2016):

- entre finales de los 90 y principios del 2000, la rendición de cuentas apareció cada vez más en los discursos sobre la ayuda a causa de la creciente atención prestada a la rendición de cuentas de las ONG (Jordan y van Tuijl, 2006 en McGee 2013);
- a partir de la primera mitad de la década del 2000, la transparencia ganó relevancia y la atención de diversos actores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, a causa de una mayor presión fiscal sobre la AOD, unida a un aumento de las preocupaciones sobre la eficacia de la ayuda y la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos en el marco de los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda<sup>102</sup>;
- a partir de 2010, se produjo un boom de nuevas tecnologías para la transparencia y la rendición de cuentas que reconfiguró sustancialmente métodos y prácticas de trabajo en ese ámbito, y entraron en escena dos campos separados pero estrechamente relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas: el gobierno abierto y los datos abiertos, que se integraron en programas de gobernanza y ayuda al desarrollo, para lo que algunos acuñaron las nociones de “ayuda abierta” y “desarrollo abierto”.

---

<sup>101</sup> En esta tesis utilizamos indistintamente los términos “rendición de cuentas de la ayuda” y “rendición de cuentas de la AOD” para referirnos al mismo concepto.

<sup>102</sup> En ellos se enmarcan los debates sobre cómo lograr el principio de responsabilidad mutua de la Declaración de París, cumplir las metas de la Agenda para la Acción de Accra y la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, que se tratarán en detalle a lo largo de este y los siguientes apartados del presente capítulo.

Desde la lógica donante-receptor, la transparencia y la rendición de cuentas se pueden analizar tanto en la entrega como en la recepción de la AOD; según esa visión, "transparencia de la ayuda" puede denotar la transparencia de donantes hacia socios o receptores de ayuda, así como la planificación, la entrega y el uso transparente por parte de los beneficiarios de los fondos de ayuda. Al igual que sucede con la noción de transparencia en su sentido más amplio que abarca cualquier política pública, McGee (2013) apunta la existencia de un consenso generalizado acerca de que la transparencia de la ayuda es una condición necesaria pero no suficiente para la rendición de cuentas de la ayuda.

En los países donantes de la OCDE con niveles más bajos de transparencia política en general, la cuestión específica de la transparencia de la ayuda se presenta como un desafío crucial para la mejora de la calidad de sus sistemas de ayuda (Faust, 2011), y Faust, en su estudio, defiende algo que parece obvio: el grado de transparencia de un país tiene relación con el modo en que éste se compromete formalmente con hacer la ayuda más transparente. Ese autor defiende que la transparencia política lleva a la transparencia de la ayuda, y ésta a la eficacia de la ayuda; asimismo, considera que existe relación entre la eficacia de la ayuda y la buena gobernanza, y también advierte de lo contrario, poniendo de manifiesto la posible relación entre falta de transparencia y corrupción/malversación/no óptimo uso de fondos de cooperación.

### ***3.1.2. La transparencia en el marco de los debates sobre la eficacia de la ayuda***

Este subapartado lo dedicamos a hacer un repaso por la transparencia en el marco de los debates sobre la eficacia de la ayuda, que dividimos en tres etapas o fases, en relación a los compromisos adquiridos y avances realizados a lo largo de los sucesivos Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda.

En la primera de las etapas prestamos atención a lo sucedido antes de la Declaración París, atendiendo a uno de sus precedentes que fue el Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial. En la segunda de las etapas ponemos el foco en lo sucedido los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de París, Acraa y Busan, poniendo en valor el hito que supuso para la transparencia de la ayuda la Agenda para la Acción de Accra. Por último, en la tercera de las etapas fijamos la mirada en lo sucedido a partir de Busan, centrándonos en lo que significó la transparencia de la ayuda en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo y en la 3ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo.

#### **3.1.2.1. Antes de París: el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial**

A lo largo de la primera década del siglo XXI, los debates sobre las cuestiones que conciernen a la orientación de la cooperación giraron en torno a tres grandes temas: la "agenda" y las prioridades de la cooperación, los asuntos relativos a la financiación del desarrollo y,



finalmente, todo lo relacionado con la eficacia de la ayuda (Unceta, Martínez y Zabala, 2012a). Algunos de esos debates comenzaron a mediados de los años 90, con la preocupación en torno a la “fatiga de la ayuda”, expresión que aludía a la insatisfacción con los resultados en términos de desarrollo obtenidos tras casi 50 años de esfuerzos en materia de cooperación (Martínez y Zabala, 2014).

A finales de los 90 se enunció el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial, basado en cuatro principios: 1.- una visión del desarrollo a largo plazo con estrategias holísticas e integrales; 2.- una orientación hacia los resultados, midiendo el desempeño según los efectos directos e impactos y no según los insumos y productos; 3.- una identificación del país con los objetivos y estrategias de desarrollo, basándose en la participación ciudadana para la determinación de los mismos; y 4.- unas relaciones de colaboración entre las partes interesadas donde los países receptores gestionaran y coordinaran la ayuda. Además, se identificaron cuatro tipos de agentes clave (gobiernos, organismos multilaterales y bilaterales, sociedad civil y sector privado), y se propuso una matriz en la que se debía situar el papel de cada agente en el desarrollo de esos principios (Zabala, 2005).

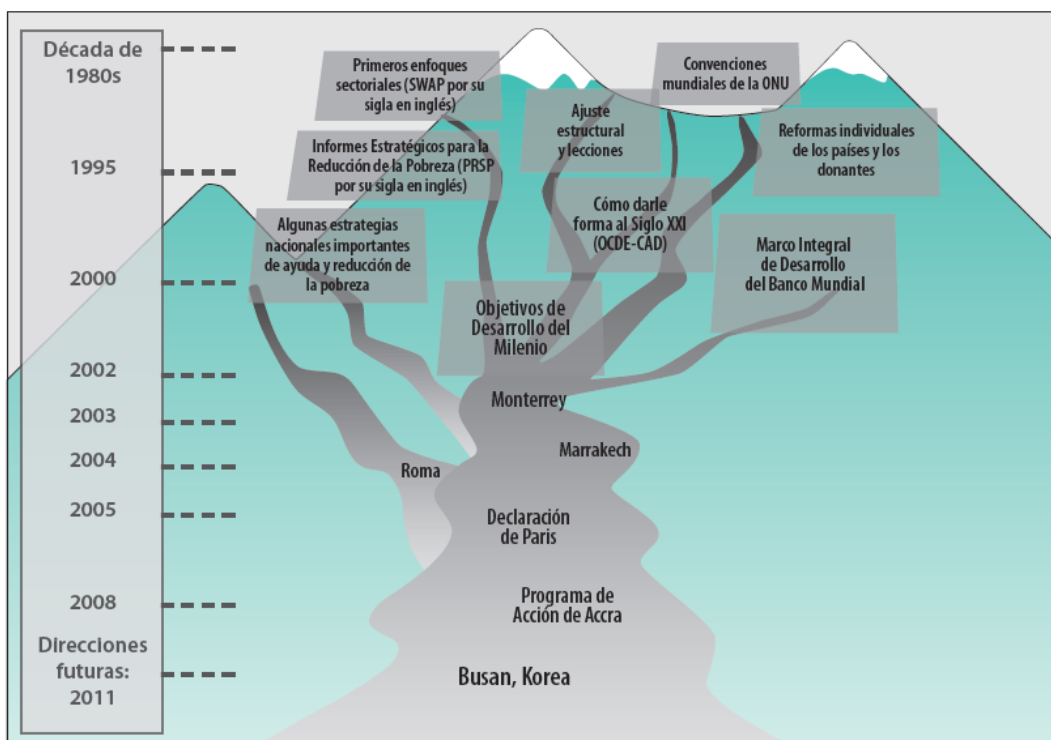
Se puede decir que el MID fue uno de los percusores de los debates sobre la eficacia de la ayuda, y en su planteamiento subyacían, entre otras, cuestiones como la necesidad de rendición de cuentas y transparencia. Zabala (2005) rescata las ideas de Hanna (1999) al respecto, que defendía que una mayor rendición de cuentas sobre los resultados tanto en los países donantes como en los países prestatarios era la mejor opción para responder a las demandas de desarrollo transparente y responsable por parte de la ciudadanía, y que para ello se requería una mejor coordinación entre los agentes que participan en los procesos de desarrollo, así como una mayor transparencia, consulta y responsabilidad sobre los resultados.

Según Unceta (2013) la transparencia es uno de los principios básicos de la gobernanza global, y Martínez y Zabala (2014:81) señalan que es un elemento presente en los debates sobre la gestión de la cooperación, ya que *“desde diversos sectores –especialmente gobiernos del Sur y organizaciones de la sociedad civil- han venido cuestionándose los escasos esfuerzos dedicados a informar y rendir cuentas sobre la actividad desplegada y los resultados obtenidos por la AOD (FukudaParr y Greenstein, 2011; Wenar, 2006)”*.

### **3.1.2.2. De París a Busan: los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda**

Las cuestiones que acabamos de señalar estarían, junto con otras que se muestran en el siguiente cuadro, en la base de algunas de las reflexiones que darían lugar a los debates sobre eficacia de la ayuda.

Cuadro 28: Antecedentes de la Declaración de París



Fuente: Wood et al. (2011:3).

Esas cuestiones han sido tratadas en diversos foros, cumbres y reuniones de primera línea, en las que se ha llegado a consensos que se han plasmado en un conjunto de acuerdos internacionales, adoptados en los últimos años<sup>103</sup>.

Cuadro 29: Acuerdos internacionales relacionados con la eficacia de la ayuda

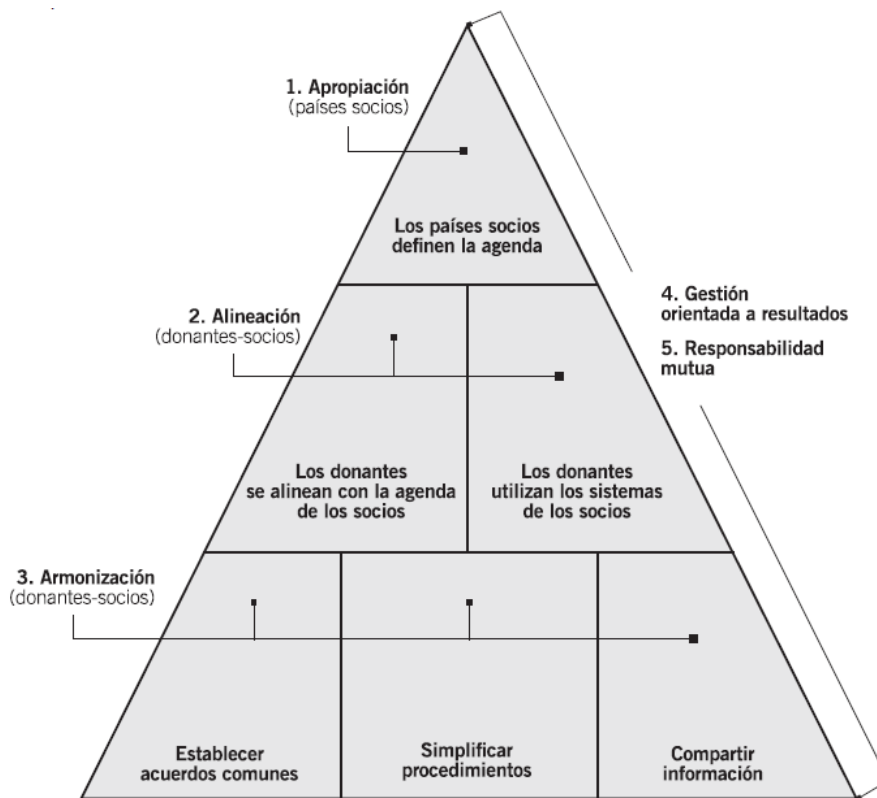


Fuente: Alianza Global (2016).

<sup>103</sup> Los más significativos son la Declaración del Milenio (2000), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2001), el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Roma sobre Armonización (2003), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), la Declaración de Doha (2008), la Agenda para la Acción de Accra (2008), la Alianza de Busan para la Cooperación al Desarrollo Eficaz (2011), la Comunicación de la reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo en México (2014), la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015).

La Declaración de París (DP), que resultó la más relevante de todas en el ámbito de la eficacia, fue suscrita por unos 90 países y 27 instituciones en el II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (HLF-2<sup>104</sup>), celebrado en Francia en 2005. Nacida tras una larga crisis de confianza en el campo de la AOD en la década de los 90 y después de diagnosticar que se necesitaban acciones conjuntas para establecer una nueva manera de relacionarse entre los países donantes y socios, la DP supuso “*un paso decisivo en la formalización y reestructuración de los esfuerzos para desarrollar un plan de acción internacional con un apoyo sin precedentes*” (Wood et al., 2008:xi). Así, constituyó tras su adopción un acuerdo internacional de referencia que perseguía mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Fijó una hoja de ruta de compromisos prácticos estructurada alrededor de cinco principios clave de ayuda eficaz: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua.

**Cuadro 30: Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda**



Fuente: Coordinadora Galega de ONG para o Desenvolvemento (2010)

Estos principios se definen resumidamente del siguiente modo:

<sup>104</sup> Organizados por la OCDE, a través de su Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF), se realizaron los siguientes Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda: [Roma \(2003\)](#), [París \(2005\)](#), [Accra \(2008\)](#) y [Busan \(2011\)](#). Se les designa HLF (por las siglas en inglés de *High Level Forum*) seguido del número ordinal que les corresponde: HLF-1 para Roma, y así sucesivamente. Información detallada sobre estos foros en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/> [Última fecha de consulta: 05/01/2019].

**Cuadro 31: Definición de los principios de la declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda**

Principio	Definición resumida
<b>Apropiación</b>	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan acciones de desarrollo
<b>Alineación</b>	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
<b>Armonización</b>	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces
<b>Gestión orientada a resultados</b>	Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientada a resultados
<b>Responsabilidad mutua</b>	Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

Fuente: elaboración propia.

Según Gómez (2009) dichos principios se vinculan entre sí como si fueran eslabones de una misma cadena creada con el objetivo de facilitar procesos de actuación conjunta Norte-Sur, de tal modo que cada uno tiene en cuenta el anterior y facilita el siguiente. Para cada principio se fijaron una serie de metas o compromisos y una serie de indicadores con los que medir el éxito de su consecución. La Declaración de París incorporó también disposiciones para la monitorización regular y evaluación independiente de las formas de implementar los compromisos. No obstante, dichos principios no aparecieron súbitamente en ella; la mayoría de ellos ya existían anteriormente, la DP los recogió, precisó, y puso sobre la mesa la necesidad de su aplicación. En resumen, la DP supuso un hito esencial más que un punto de partida en lo que a eficacia de la ayuda se refiere (Wood et al., 2008).

Desde que en el HLF-2 de 2005 los donantes reunidos bajo la DP se comprometieran a *"implementar acciones de gran alcance y monitoreables y a reformar la forma en que administramos y entregamos la ayuda"* (PWYF, 2014:4), incluso mejorando la previsibilidad, la apropiación y la integración y reduciendo la duplicación y la fragmentación, así como a *"proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda"* (OCDE, 2005a:10), la transparencia pasó a ocupar un lugar central en los siguientes HLF.

Tres años después de la DP, en 2008, en el marco del HLF-3 para evaluar el progreso de su aplicación, celebrado en Ghana, representantes de países donantes y receptores, así como de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, suscribieron la Agenda para la Acción de Accra (AAA). Esta agenda nació con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la DP sobre la eficacia de la ayuda y los cambios más relevantes recogidos en ella fueron consecuencia del proceso de aprendizaje de los tres años que separaron ambos eventos, y supusieron una apuesta por alcanzar compromisos más firmes y claros en 2010 (Shulz, 2008). Con la firma de la AAA, los países donantes asumieron una serie de compromisos concretos con la transparencia<sup>105</sup> y se creó la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda

<sup>105</sup> Entre otros, *"hacer que la ayuda sea más transparente"* y *"divulgar públicamente información periódica, detallada y oportuna sobre el volumen, la asignación y, cuando esté disponible, los resultados de los gastos de desarrollo para permitir*

(IATI), diseñada específicamente para apoyar a los donantes a cumplir con dichos compromisos. Asimismo, la AAA acentuó que los países socios debían facilitar la fiscalización parlamentaria y la transparencia en la gestión de sus finanzas públicas, así como la necesidad de adoptar medidas más estrictas en la lucha contra la corrupción (OCDE/PNUD, 2014:82-83).

En el siguiente HLF-4, celebrado en 2011 en Busan, se firmó el acuerdo de la Alianza de Busan y se echó a andar el denominado “estándar común” para la publicación de información relacionada con la ayuda<sup>106</sup>. El de Busan fue el último HLF; en él, la comunidad internacional de desarrollo hizo un balance de los avances en la mejora de la calidad de la ayuda y, habiendo un consenso generalizado en que la economía mundial y las visiones sobre el desarrollo habían registrado cambios fundamentales desde que en 2005 se definieran los principios de la eficacia de la ayuda en la DP y se revisaran posteriormente en 2008 en la AAA, se apostó por un cambio esencial: *“pasar de estructuras internacionales a un enfoque liderado por los países, reconociendo la diversidad de los actores en las alianzas para el desarrollo, así como las importantes, pero diferentes, funciones que cada uno puede desempeñar”* (OCDE/PNUD, 2014:18) y se reconoció la importancia de los nuevos actores de cooperación, especialmente donantes del Sur, más allá del CAD de la OCDE. Así, el acuerdo de la Alianza de Busan plasmó esa transformación en sus cuatro principios para lograr metas de desarrollo comunes: 1) apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo, 2) enfoque en los resultados, 3) alianzas incluyentes para el desarrollo, y 4) transparencia y responsabilidad compartida<sup>107</sup>, y tuvo como núcleo la transparencia, la responsabilidad mutua entre socios, y la rendición de cuentas a los beneficiarios de la cooperación al desarrollo y a todas las partes interesadas, afirmado explícitamente que *“la obtención de resultados requiere responsabilidad frente a todas las partes interesadas en el desarrollo, y que unas prácticas transparentes son la base de una rendición de cuentas reforzada”* (OCDE/PNUD, 2014:82).

En Busan se decidió dar fin a la era de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda y pasar el testigo a la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo<sup>108</sup>, que asumió el

---

*una información más precisa”* que ayudara a los países receptores a elaborar sus presupuestos y labores de contabilidad y auditoría (PWYF, 2014:4).

<sup>106</sup> También denominado “estándar común y abierto” o *Common Standard* en inglés, se concibió como una mezcla de los módulos de reporte de información sobre AOD del CAD (CRS y FSS) e IATI, y lo trataremos en el Capítulo 4, en el apartado 4.3.2.

<sup>107</sup> Se menciona del siguiente modo en la Declaración de Busan (OCDE, 2011:3): *“Transparencia y responsabilidad compartida. La responsabilidad mutua y la responsabilidad frente a los beneficiarios de nuestra cooperación, así como hacia nuestros respectivos ciudadanos, organizaciones, socios y partes interesadas, es crítica para lograr resultados. Las prácticas transparentes son la base de una rendición de cuentas reforzada”*

<sup>108</sup> Denominada también Alianza Global (AG o GP, que responde a las siglas de su nombre en inglés *Global Partnership*), se planteó como una estructura global liviana que reemplazara al WP-EFF del CAD de la OCDE, considerado algo burocrático por muchos críticos. La creación de la AG fue algo así como una mutación: hubo consenso en que se debía evitar la creación de una nueva institución y la AG no suponía una organización multilateral. Se le encomendó a un Grupo Interino Post-Busan que propusiera una estructura específica para la GP, y en su reunión final a finales de junio, el WP-EFF aprobó una estructura de tres capas para la AG: una comisión ministerial, un Comité Directivo y un Grupo de Apoyo Conjunto, que combina recursos y personal de la OCDE y la ONU, sirve como secretaría AG y secunda su trabajo día a día (Abdel-Malek, 2012).

protagonismo a finales de junio de 2012, invitando a trabajar en ella de manera conjunta al PNUD y a la OCDE. Después de Busan, la transparencia se elevó hasta lo más alto de la agenda global y se introdujo el término “agenda global de la transparencia” unido inequívocamente al compromiso de adopción del estándar común para finales de 2015.

### **3.1.2.3. A partir de Busan: la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo y la 3ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo**

Después de que en la primera década del siglo XXI se sucedieran los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda y en ellos estuvieran presentes los ODM, en 2011, tras Busan, se dio un cambio y entró en juego la Alianza Global, que centraría su trabajo en la agenda de desarrollo post-2015 y en los ODS una vez adoptados en 2015.

Para cuando entró en vigor la Alianza Global, el monitoreo<sup>109</sup> había demostrado que los gobiernos donantes no habían tenido un buen desempeño respecto a las promesas que hicieron en los Foros de Alto Nivel y no habían llegado a aplicar estrictamente las reglas que se acordaron multilateralmente en Roma, París, Accra y Busan (Abdel-Malek, 2012). La AG suponía un esfuerzo para el cambio del modo convencional donante-receptor a un enfoque de asociación para el desarrollo y se acordó un mecanismo de seguimiento, con indicadores claros para monitorear su progreso y revisar los resultados en los niveles políticos superiores. Así, en el momento de su creación, la AG era el mecanismo de nivel más alto para ejercer la responsabilidad mutua en la historia de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

El acuerdo de la Alianza de Busan había sido suscrito hasta 2014 por 161 naciones y territorios y por 54 organizaciones internacionales, que incluían gobiernos tanto de países proveedores como receptores, países involucrados en la cooperación Sur-Sur, organizaciones multilaterales, sociedad civil y sector privado. La AG se concibió con la pretensión de proporcionar a todos esos agentes de desarrollo un foro abierto donde compartir experiencias y propuestas para que la financiación y las medidas políticas puedan producir el máximo impacto en términos de desarrollo, así como apoyar el monitoreo regular del progreso en el cumplimiento de los compromisos contraídos en Busan, desempeñar un papel destacado en la arquitectura mundial de la cooperación al desarrollo y contribuir a la implementación de la agenda de desarrollo post-2015 (OCDE/PNUD, 2014).

A principios de julio de 2014, la coalición de organizaciones sociales PWYF lanzó la campaña *Camino a 2015: Datos abiertos para el desarrollo sostenible* en la sede de las Naciones Unidas,

---

<sup>109</sup> El monitoreo o seguimiento de los compromisos en materia de eficacia de la ayuda fue llevado principalmente a través de 2 medios: 1) las encuestas del Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda sobre la implementación de la Declaración de París: 2006, 2008, 2011, y 2) evaluación de la implementación de la declaración de París a cargo de la Agencia Danesa de Cooperación Internacional DANIDA, llevada a cabo en dos fases, y fruto de la cual son los informes de 2008 y 2011 [Última fecha de consulta: 05/01/2019].

el mismo lugar donde, a principios de ese año, un panel de líderes mundiales había propuesto el marco de los ODS, que vendrían a relevar a los ODM, cuando vencieran a finales de 2015. Ese panel había pedido “revolución de datos e información” y puesto la transparencia y la responsabilidad en el centro del nuevo marco, y la campaña *Camino a 2015* de PWYF se lanzó para tratar de garantizar que el enfoque en la transparencia se mantuviera a lo largo del proceso de establecimiento de la agenda 2030, con el convencimiento de que el proceso debía comenzar con una mejor información sobre la ayuda por dos razones: 1) porque al ser los nuevos ODS objetivos globales, la responsabilidad de la entrega recae en todas las naciones y es esencial que los proveedores de ayuda practiquen lo que predicán en términos de buen gobierno, transparencia, responsabilidad y participación ciudadana, y 2) porque ya existía un precedente para la publicación transparente de datos sobre ayuda, la IATI, que en Busan pasó a formar parte del Estándar Común para publicar información sobre ayuda, y la comunidad internacional para el desarrollo prometió implementarlo plenamente en diciembre de 2015 (Rank, 2014). En definitiva, la campaña *Camino a 2015* venía a reclamar, en un momento en que los debates sobre la adopción de los ODS y el papel de la AG llegaban a un punto crítico, que la transparencia debía ser una parte esencial de todos los objetivos y que la ayuda eficaz era crucial para cumplir con el objetivo de la ONU de acabar con la pobreza extrema en 2030, al igual que la buena gobernanza y aprovechar la revolución de datos.

El 29 de agosto de 2014, el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon nombró un Grupo Consultivo de Expertos Independientes sobre la Revolución de Datos para el Desarrollo Sostenible (IEAG)<sup>110</sup> para asesorarle acerca de cómo aprovechar “la revolución de datos”<sup>111</sup> para una futura agenda de desarrollo post-2015 que sucediera a los ODM. Según expresó Ban Ki-moon (web de Data Revolution Group, [www.undatarevolution.org](http://www.undatarevolution.org)<sup>112</sup>) *“la revolución de los datos le está brindando al mundo herramientas poderosas que pueden ayudar a introducir un futuro más sostenible y las recomendaciones del IEAG serán aportes importantes para el debate posterior a 2015 y para orientar nuestros esfuerzos para dar forma a una ambiciosa aunque alcanzable visión”*. A sabiendas de que la información de calidad es un elemento esencial tanto para monitorear como para alcanzar los nuevos ODS, de encontrarse en el momento adecuado para sentar las bases de un futuro de datos de alta calidad, accesibles y útiles, y de que ese tipo de datos no son baratos y para conseguirlos son necesarias inversiones, se decidió que la cuestión de los datos debía ser parte del debate en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo que se celebraría en Addis Abeba en julio de 2015.

---

<sup>110</sup> El Grupo Consultivo de Expertos Independientes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Revolución de Datos para el Desarrollo Sostenibles es conocido como IEAG por las siglas de su nombre en inglés: *UN Secretary-General’s Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development*.

<sup>111</sup> La expresión “revolución de los datos” fue acuñada en mayo de 2013 en el informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes en la Agenda de Desarrollo post-2015 [<https://www.un.org/sg/en/management/hlppost2015.shtml>], (IEAG, 2014:6).

<sup>112</sup> [Última fecha de consulta: 05/01/2019].

La Agenda de Acción de Addis Abeba hizo un llamamiento a proseguir los esfuerzos para mejorar la calidad, la eficacia y el impacto de la cooperación al desarrollo, reconociendo al mismo tiempo la importancia de la AG como un instrumento global relevante para ese fin (OCDE/PNUD, 2017). Se planteó que la función desempeñada por la cooperación al desarrollo estaba cambiando, con compromisos universales y metas más ambiciosas para poner fin a todas las formas de pobreza, luchar contra las desigualdades y hacer frente al cambio climático hasta el año 2030. Todo ello en un momento en que cada vez más países del Sur global impulsan su propio desarrollo y participan en la cooperación Sur-Sur, y en el que las remesas, las empresas sociales y las fundaciones ofrecen nuevas alternativas de financiación para el desarrollo y donde la cooperación al desarrollo es solo parte de la solución que puede actuar de catalizador para conseguir financiación y apoyar la transferencia de conocimientos y tecnologías para el desarrollo sostenible. *“En este contexto, mejorar la cooperación eficaz al desarrollo es un componente fundamental de la fórmula para cumplir las aspiraciones de desarrollo materializadas en los ODS”* (OCDE/PNUD, 2017:18).

La Asociación Global para Datos de Desarrollo Sostenible se lanzó en 2015 en Addis Abeba y Nueva York, junto con un nuevo marco global para el desarrollo sostenible, adoptado por los líderes mundiales durante el 70º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El IEAG había identificado previamente el aumento exponencial en volumen, calidad y fuentes de datos como un importante motor potencial del desarrollo sostenible, y pidió la creación de un Alianza Global para Datos de Desarrollo. También a petición del IEAG se realizó el informe *Data Revolution Report* (IEAG, 2014) en el que se establecen las principales oportunidades y riesgos que presenta la revolución de los datos para el desarrollo sostenible y se apela a las instituciones internacionales a participar de ella, pues *“sin una acción inmediata, aumentarán las brechas entre los países desarrollados y en desarrollo, entre las personas ricas en información y las pobres en información, y entre los sectores público y privado, y aumentarán los riesgos de daños y abusos de los derechos humanos”* (IEAG, 2014:2). Desde el punto de vista de la IEAG (2014), para el cumplimiento de los ODS será necesario y urgente utilizar la revolución de datos en favor de todas las personas y todo el planeta para monitorear el progreso de los objetivos de desarrollo.

### **3.1.3. La transparencia en el marco del movimiento abierto y de los ODS**

Tras haber hecho un repaso por la evolución de la transparencia en el marco de los debates sobre eficacia de la ayuda, hacemos a continuación un repaso por la evolución de la transparencia en el marco del movimiento por el gobierno abierto, que complementamos resumiendo el papel que juega la transparencia en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Según el Open Data Handbook<sup>113</sup>, “*el desarrollo abierto busca llevar la filosofía del movimiento abierto<sup>114</sup> al desarrollo internacional. Promueve el gobierno abierto, la transparencia de los flujos de ayuda, la participación de los beneficiarios en el diseño y la implementación de proyectos de desarrollo, y la disponibilidad y el uso de datos de desarrollo abiertos*”. En el Open Development Toolkit<sup>115</sup> explican que desarrollo abierto se ubica en la intersección entre el movimiento abierto y el desarrollo internacional y que incluye cuestiones como los datos abiertos y cómo estos pueden afectar a las decisiones tomadas dentro del desarrollo internacional, el acceso abierto a materiales de investigación o la apertura de las formas de trabajo, por ejemplo, haciéndolas más inclusivas.

La Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por las siglas de su nombre en inglés, *Open Government Partnership*) creada en 2011 es una gran impulsora del gobierno abierto y de los datos abiertos, y una de las temáticas a las que ha prestado atención específica desde su creación ha sido la ayuda al desarrollo<sup>116</sup>. Según McGee y Edwards (2016), el gobierno abierto y los datos abiertos han pasado a ocupar una posición central como áreas relacionadas de investigación, defensa, activismo y programación de la ayuda, de un modo global (involucrando tanto a actores gubernamentales como no, tanto en países receptores como donantes, en el marco de ayuda al desarrollo, pero también más allá de él) y apuntan al IDRC como uno de los impulsores del desarrollo abierto.

El Instituto del Banco Mundial es otro de sus impulsores, que en 2011 creó la Alianza de Ayuda Abierta (OAP, por las siglas de su nombre en inglés, *Open Aid Partnership*) con el fin de mejorar la apertura y la efectividad de la ayuda al desarrollo “*en un momento en que las tecnologías innovadoras proporcionaban nuevas y poderosas herramientas para la planificación estratégica y una mayor transparencia y responsabilidad*” (World Bank Data Team, 2011), reconociendo el impacto que esas innovaciones y una sociedad civil empoderada podían tener para mejorar la calidad de la AOD.

La relación entre el movimiento abierto y el desarrollo también se plasmó con la creación de un grupo de trabajo sobre el desarrollo abierto en el seno de la Open Knowledge Foundation

---

<sup>113</sup>Accesible en <http://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/open-development/> [Última fecha de consulta: 05/01/2019]

<sup>114</sup> “*El movimiento abierto busca trabajar para encontrar soluciones a muchos de los problemas más apremiantes del mundo en un espíritu de transparencia, colaboración, reutilización y libre acceso. Abarca datos abiertos, gobierno abierto, desarrollo abierto, ciencia abierta y mucho más. Los procesos participativos, el intercambio de conocimientos y productos y el software de código abierto se encuentran entre sus herramientas clave*”. Fuente: <http://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/open-movement/> [Última fecha de consulta: 05/01/2019]

<sup>115</sup> Accesible en <http://opendevtoolkit.org/> [Última fecha de consulta: 05/01/2019]

<sup>116</sup> En el marco del gobierno abierto, en la *Open Gov Guide* se describen los compromisos adquiridos por los países firmantes de la OGP, clasificados por ámbitos o temáticas. Para el ámbito de la ayuda al desarrollo se propone, entre otras, la adopción de las siguientes medidas: automatizar la publicación de información completa, detallada, de gran calidad y a tiempo, fomentar el desarrollo de herramientas para compartir e interpretar datos de ayuda al desarrollo, sumarse a la IATI y comenzar a publicar información en el Registro IATI. Tales medidas se describen con más profundidad en el apartado 3.4.

(OKFN) y la inclusión de sesiones con la temática *Open Development* en los festivales sobre conocimiento abierto OKFest<sup>117</sup>. Desde el grupo de trabajo sobre desarrollo abierto de la OKFN, una de las primeras cuestiones que trataron de materializar fue la definición del término, a través de un trabajo colaborativo de recogida de propuestas. Algunas de las características del desarrollo abierto que enumera Davies (2012) son las siguientes: es un proceso que trata de proporcionar acceso a la información, permiso para participar y desafiar decisiones cerradas y distantes sobre cuestiones de desarrollo; es más que el simple uso de datos abiertos para el desarrollo o la adopción de código abierto para los países en desarrollo<sup>118</sup>.

En 2013, MIT Press e IDRC publicaron conjuntamente el libro *Open Development Networked Innovations in International Development* (un trabajo editado por Smith y Reilly) que contiene más de una docena de artículos académicos que abordan el desarrollo abierto desde diferentes perspectivas. Después de apenas unos pocos años de auge del término y habiendo despertado el interés de diferentes agentes y sectores relacionados con el desarrollo, la corriente del desarrollo abierto impulsada por el IDRC acabó por devenir *Open Data for Development* (OD4D, Datos Abiertos para el Desarrollo), a consecuencia de varios factores. Entre ellos se encuentra la creación del programa OD4D en 2015, una alianza mundial dirigida a promover la creación de ecosistemas de datos abiertos sostenibles impulsados a nivel local en todo el mundo, que aunó y consolidó varios programas existentes anteriormente, trabajando en dos niveles o modalidades: centros regionales e iniciativas mundiales<sup>119</sup>. En el siguiente cuadro se muestra la cronología del enfoque OD4D en el periodo que va de 2010 a 2016:

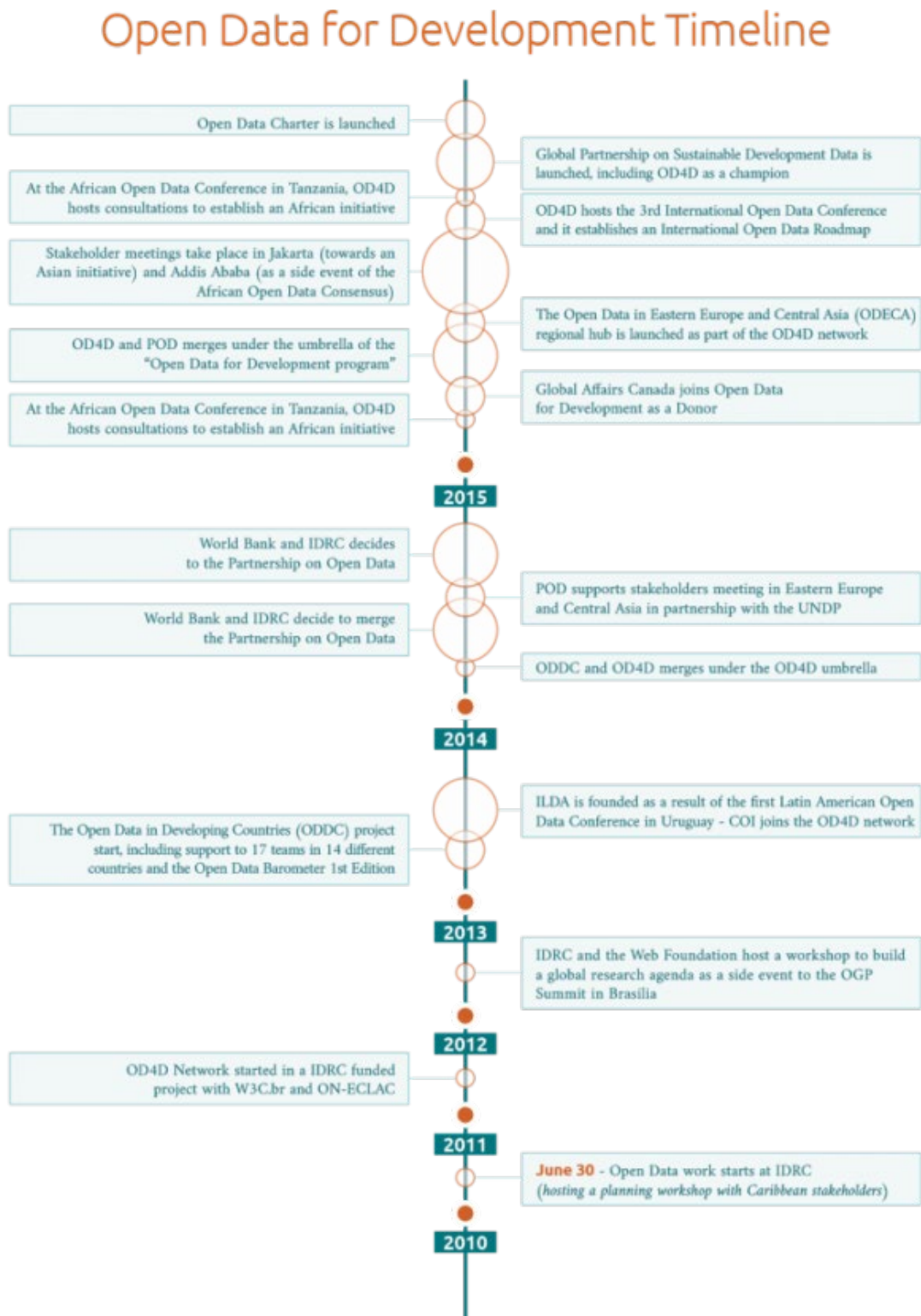
---

<sup>117</sup> En 2012 se celebró el primer OKFest en Helsinki [<https://2012.okfestival.org/>], y el segundo se llevó a cabo en 2014 en Berlín [<https://2014.okfestival.org/>]. Se anunció la realización de una tercera edición en 2018 que finalmente la organización canceló aduciendo falta de capacidad por cambios internos recientes: <http://2018.okfestival.org/>. En el primero de ellos, una de las líneas temáticas versaba sobre *Open Development*, [<https://2012.okfestival.org/open-development/>] y se presentaba del siguiente modo: “El conocimiento abierto -desde datos abiertos, para abrir recursos educativos, para abrir software- puede jugar un papel importante en el apoyo al desarrollo sostenible global. La línea temática sobre *Open Development* trata de explorar cómo la comunidad OKFest puede comprometerse con los principales desafíos de desarrollo, desde abordar la pobreza crónica hasta proporcionar acceso a la educación y la atención médica y abordar el cambio climático y la gestión de los recursos naturales. También se trata de llevar las voces de los actores del desarrollo al corazón del debate sobre el conocimiento abierto, apoyando el aprendizaje bidireccional sobre la creación de datos abiertos y el trabajo de conocimiento abierto para el desarrollo. Mezclaremos presentaciones desde la vanguardia del desarrollo abierto, con conversaciones críticas para desarrollar visiones compartidas de desarrollo abierto, y talleres prácticos y sesiones de hack para poner en práctica ideas de desarrollo abierto” y se llevaron a cabo 12 sesiones enmarcadas en ella que fueron desde sesiones teóricas acerca de la utilización de datos abiertos sobre la ayuda, a talleres prácticos sobre cómo implementar la IATI en las ONGD.

<sup>118</sup> Davies también sugiere diferentes conceptos relacionados con el desarrollo abierto: “open ICT for development”, “open source for development” y “open data for development” y desarrolla su discurso en torno a ellas.

<sup>119</sup> Los centros regionales se encargan de coordinar las iniciativas regionales de datos abiertos, crean capacidad para la producción, el uso y la aplicación de datos abiertos y fomentan innovaciones en la materia; las iniciativas mundiales, por su parte, se centran principalmente en la promoción de una agenda de colaboración mundial para promover los datos abiertos, evaluar su estado en el mundo y fomentar la coordinación y la normalización de formatos de datos abiertos que aumenten su eficacia. Fuente: Web de OD4D <https://www.od4d.net/regional-hubs.html> [Última fecha de consulta: 05/01/2019]

Cuadro 32: Cronología del OD4D



Fuente: Web de OD4D <http://od4d.net/history/?lang=es> [Última fecha de consulta: 05/01/2019].

La cronología que muestra la historia y la evolución del OD4D, da una imagen de lo vertiginoso que fue lo acontecido en el periodo 2010-2015: iniciativas surgidas prácticamente en paralelo como la Open Data in Developing Countries (ODDC) y OD4D que se fusionaron en 2013, haciendo lo propio en 2015 OD4D y Partnership for Open Data (POD), sumando a diferentes actores, tanto OSC como organizaciones multilaterales y otros. Según GIZ (2017), los principales actores del OD4D en la actualidad serían los siguientes: *think tanks* como el IDRC y el NYU GovLab; organizaciones sin fines de lucro como Open Knowledge International, Open Data Institute y World Wide Web Foundation, y organizaciones filantrópicas como la Red Omidyar; organizaciones multilaterales como UNDESA y el Banco Mundial; organizaciones regionales como Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos y Code for Africa.

En la actualidad, el campo del OD4D sigue evolucionando y sumando actores e iniciativas emergentes, algunas de ellas relacionadas con formas más sofisticadas de datos y su tratamiento como son el denominado *big data* o grandes datos<sup>120</sup>. Entre ellas, podemos destacar iniciativas a nivel mundial como la *UN Global Pulse*, la *Data-Pop Alliance* o el Grupo de Trabajo Mundial sobre Grandes Datos para Estadísticas Oficiales de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas<sup>121</sup>, que examina los posibles beneficios y desafíos del Big Data para complementar y mejorar las fuentes estadísticas tradicionales y para monitorear el progreso en torno a los ODS (GIZ, 2017).

En lo que respecta a la transparencia en el marco de la Agenda 2030 y los ODS, adoptados el 25 de septiembre de 2015 durante el 70º período de sesiones de la AGNU en Nueva York para lograr un mundo más próspero, pacífico, justo e inclusivo (UNDESA, 2015), desde la Open Data Charter (ODC, 2015), al considerar que ningún país logrará los ODS de manera unilateral, defienden que los principios del Gobierno Abierto (transparencia, rendición de cuentas, innovación y compromiso cívico) serán fundamentales para construir instituciones sólidas capaces de alcanzar estos objetivos. Así, en un evento paralelo a las sesiones de la AGNU organizado por la OGP, firmaron una declaración conjunta para promover la implementación efectiva de la Agenda 2030 a través de los principios del Gobierno Abierto, destacando la adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos como un catalizador para la colaboración entre todos los sectores de la sociedad. Poco después, en la Cumbre Mundial de la OGP celebrada en México en octubre de 2015, se hizo un esfuerzo por alentar a todos los países miembros para la adopción de los principios compartidos de la Carta como parte de sus Planes de Acción Nacionales de Gobierno Abierto, a fin de “*aprovechar los datos abiertos como un*

---

<sup>120</sup> Se mencionan en el Capítulo 4, en el apartado 4.2.3. Se trata de un campo de estudio incipiente, de máxima actualidad, que algunos autores y organismos consideran de gran potencial. Por quedar fuera del alcance de la tesis no profundizaremos en ellos, y recomendamos para ampliar información la lectura de *Data for development: What's next?* (GIZ, 2017) en la que, además de dedicar un capítulo entero a la temática, se hace referencia a otros trabajos centrados en ella.

<sup>121</sup> Información sobre las dos primeras puede consultarse en el Anexo I.B, y para ampliar información sobre la tercera se puede consultar la siguiente página web: <https://unstats.un.org/bigdata> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].

*insumo clave para que los gobiernos y los ciudadanos trabajen juntos en el diseño, la entrega y la evaluación de nuevas estrategias destinadas a alcanzar los ODS”.*

Por su parte, la organización ARTICLE 19, en su trabajo *Open Development. Access to Information and the Sustainable Development Goals*, defiende que el derecho a la información ha sido un elemento clave del desarrollo sostenible desde la Declaración de Río de 1992 y explica cómo en los ODS “*el acceso a la información en poder de los organismos públicos ha sido reconocido como un mecanismo habilitador necesario para el compromiso público a través de los objetivos y se ha incorporado específicamente en el Objetivo 16, así como implícitamente en muchos otros objetivos y metas*” (ARTICLE 19, 2017:4) y que el indicador adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2016 y aprobado por el ECOSOC a principios de 2017 considera que eso debe medirse, al menos inicialmente, mediante la revisión de los instrumentos legales (las leyes, políticas y constituciones vigentes en los países y su implementación)<sup>122</sup>.

### **3.2. Cuestiones clave sobre la transparencia de la ayuda**

En este segundo apartado, compuesto por dos subapartados, abordamos varias cuestiones de importancia para la transparencia de la cooperación al desarrollo: en el primero las necesidades de información y beneficios que aporta la transparencia de la ayuda a distintos agentes, y en el segundo los principales tipos de información que se considera necesario publicar para lograr la transparencia de la ayuda

Tal y como afirma Rank (2014), el acceso a la información puede transformar potencialmente la relación no solo entre ciudadanía y gobiernos, sino también entre países donantes y países receptores, ya que la transparencia puede contribuir a reducir la corrupción, mejorar la toma de decisiones y la asignación de recursos, así como empoderar a la ciudadanía y respaldar el buen gobierno. En este apartado tratamos de desentrañar qué información puede contribuir a todo lo anterior.

#### **3.2.1. Necesidades de información y beneficios de la transparencia de la AOD para diferentes agentes**

Las necesidades informativas de los agentes que participan en la ayuda difieren entre sí, y satisfacerlas puede aportar diversos beneficios. A continuación, analizaremos someramente las necesidades de información diferenciadas por agentes, así como los beneficios que la transparencia de la ayuda puede aportar a los distintos agentes.

---

<sup>122</sup> Nos referimos al siguiente indicador: “16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales”, que tiene como una de sus fuentes de verificación: “16.10.2 Número de países que adoptan e implementan garantías constitucionales, estatutarias y/o políticas para el acceso público a la información”. Fuente: *Indicators and a Monitoring Framework for Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs*, <https://indicators.report/targets/16-10/> [Última fecha de consulta: 21/07/2020].

### 3.2.1.1. Necesidades de información diferenciadas por agentes

La información sobre la ayuda es utilizada por diversos agentes o partes interesadas que tienen diferentes necesidades informativas. En 2009, un estudio preliminar realizado por la ONG Development Initiatives para la IATI, recogió información sobre esas partes interesadas y sus necesidades basándose en investigaciones previamente existentes. También otros trabajos tratan esa misma temática y delimitan diferentes partes interesadas, tal y como se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 33: Agentes o partes interesadas en la información de la ayuda según diferentes autores**

Development Initiatives (2009)	Martin (2009)	PWYF ( <a href="https://www.publishwhatyoufund.org/">https://www.publishwhatyoufund.org/</a> )
Países socios	Gobiernos de los países socios	Gobiernos de los países socios
OSC	Proveedores y ONG	Grupos de la sociedad civil y periodistas
Parlamentarios y parlamentarias	Parlamentos, OSC y medios de comunicación	Gobiernos de los países donantes
Personas del ámbito de la academia, investigación y periodismo	Grupos comunitarios y los ciudadanos	
Instituciones donantes		
Ciudadanos y ciudadanas		

Fuente: elaboración propia.

McGee (2010) hace otro tipo de clasificación de agentes ligeramente diferente, advirtiendo que la transparencia de la ayuda es una cuestión que puede ser entendida con diversas connotaciones en función del agente involucrado que estemos tomando en cuenta, a saber:

- Gobiernos del Norte global.
- Contribuyentes o pagadores de impuestos del Norte.
- Comunidades digitales: personas y organizaciones de todo el mundo relacionadas con el Gobierno Abierto.
- Academia: mundo académico relacionado con el desarrollo.
- Políticas de desarrollo: círculos que trabajan en la incidencia sobre las políticas de desarrollo.
- ONGD.

Con las consultas realizadas a los países socios y las OSC en 2009, desde la IATI indagaron acerca del tipo de información que cada uno de esos agentes requería. Para los países socios las consultas revelaron que la información sobre los flujos de ayuda debía de ser oportuna, actualizada y confiable, necesitándose información sobre los flujos de ayuda actuales y futuros (IATI/PNUD, 2009). Por su parte, las OSC requerían información sobre condicionalidad,

compromisos y desembolsos reales de ayuda, impactos de las acciones y documentación de proyectos completa (IBON International, 2009).

Si bien está claro que los diferentes agentes necesitan información de la ayuda para diferentes propósitos, el estudio de Development Initiatives (2009) indicó que se requería un conjunto de información bastante simple y limitado para satisfacer la mayoría de esas necesidades. En el siguiente cuadro se resumen las necesidades informativas identificadas más comúnmente y se indica qué tipo de información, y qué mejoras a las prácticas informacionales de los agentes se requerirían para satisfacer dichas necesidades (Development Initiatives, 2009):

**Cuadro 34: Necesidades de información y mejoras requeridas para satisfacerlas**

Necesidades de usuarios identificadas	Información adicional y mejoras requeridas para satisfacer las necesidades identificadas
Información mucho más detallada sobre flujos de ayuda que incluya: <ul style="list-style-type: none"> <li>· exactamente dónde se gasta la ayuda</li> <li>· cuándo se gasta</li> <li>· cómo se gasta</li> <li>· en qué se gasta</li> </ul>	Acceso a datos de transacciones financieras que incluyan: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Datos de nivel país, sub-país y local</li> <li>· Fechas de compromiso y desembolso</li> <li>· Clasificaciones sectoriales mejoradas</li> <li>· Descripciones más detalladas de proyectos y acceso a documentos relacionados</li> </ul>
Acceso más fácil a la información en formatos que puedan ser integrados en los sistemas locales	Compromiso de hacer que la información sobre la ayuda sea de acceso público (medidas para aumentar el acceso a la información de todas las partes interesadas, especialmente las de los países socios) y un acuerdo sobre un formato común de datos (un formato que permita que la información se integre electrónicamente en los sistemas locales)
Publicación más rápida de datos	Que los plazos de presentación de informes se cumplan y los datos estén disponibles en un formato común que pueda leerse electrónicamente
Datos completos, consistentes y comparables (disponibles en una forma estandarizada que permita comparaciones entre donantes)	Cumplimiento de las directivas de informes y acuerdo sobre definiciones y clasificaciones internacionales comunes y formatos de datos
Cobertura más amplia que incluya donantes no tradicionales	Información de ayuda disponible de donantes que no pertenecen al CAD y organismos multilaterales, además de ONG internacionales, fundaciones y otro tipo organizaciones privadas
Información sobre los acuerdos de ayuda, incluidas las condiciones asociadas a ellos	Acuerdos de ayuda, con todas las condiciones enumeradas, así como información sobre préstamos concesionales, incluida la transparencia sobre los términos con los que se contraen las deudas públicas
Información sobre los resultados conseguidos y resultados previstos	Evaluaciones de los indicadores de resultados, junto con evaluaciones económicas y ambientales y otros análisis de respaldo
Capacidad de rastrear la ayuda a lo largo de la cadena desde el donante hasta el beneficiario deseado, a través de los diversos canales que atraviesa, incluidos departamentos gubernamentales, contratistas y ONG	Detalles de agencias de implementación y canales de entrega, uso de identificadores comunes de proyectos (equivalente a ISBN o código de barras) en toda la cadena de suministro y compromiso con los estándares de transparencia por parte de los agentes involucrados
Capacidad para evaluar la ayuda según los marcadores y objetivos de política existentes acordados comúnmente (como los marcadores de género y de Río acordados por el CAD y otros)	Acuerdo sobre marcadores de políticas con flexibilidad para poder incluir múltiples marcadores y acordar nuevos marcadores en respuesta a la demanda
Información fiable sobre flujos de ayuda y contratos futuros	Cronogramas transparentes de los gastos planificados de los donantes con fechas de desembolso anticipadas y publicación de contratos a licitación

Fuente: adaptado de Development Initiatives (2009:11).

Para profundizar en las necesidades de información, podemos clasificar los actores que intervienen en la transparencia de la ayuda diferenciándolos entre países socios y donantes, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 35: Actores de la transparencia de la ayuda diferenciados entre países socios y donantes**

Países socios	Países donantes
Gobiernos, Parlamentarios, Ministerios, Bancos centrales Ciudadanía OSC	Gobiernos, Parlamentarios Ciudadanía OSC Instituciones donantes
Personas académicas, investigadoras, periodistas	

Fuente: elaboración propia.

Para cada uno de esos actores, se puede definir qué información necesitan y para qué la necesitan (IATI/PNUD, 2009; IBON International, 2009; Martin, 2009; McGee, 2010; Development Initiatives, 2009). De acuerdo a las fuentes consultadas, las necesidades de información de los diversos agentes de los países socios se pueden concretar de la siguiente manera:

- Gobiernos: necesitan información para gestionar y planificar la ayuda que reciben, y tomar mejores decisiones, y para ello es necesaria información más detallada sobre el gasto actual (dónde, cuándo, cómo, en qué), información confiable sobre el gasto futuro, así como conocer el impacto de la ayuda en sus territorios.
- Ministerios: los de finanzas y encargados de temas presupuestarios necesitan mejorar los procesos de planificación y contabilidad; los involucrados en la prestación de servicios necesitan coordinar esfuerzos y asignar los recursos a los sectores y regiones más vulnerables. Para ello son necesarios datos estadísticos completos y actualizados sobre desembolsos de ayuda y estimaciones confiables del gasto de ayuda futuro, así como consistencia con sus propias clasificaciones presupuestarias (o al menos poder asimilar fácilmente los gastos de ayuda a estas clasificaciones) y claridad en las fechas exactas de desembolso, la cual es crítica para la gestión monetaria, particularmente en el caso de grandes desembolsos (que podrían sucederse antes o después del inicio de su año fiscal).
- Bancos centrales: están principalmente interesados en los flujos agregados, por lo que la información oportuna sobre las transacciones de ayuda actuales y futuras es importante para ellos, especialmente en los países donde los flujos de ayuda son altos en relación con otros flujos.
- Ciudadanía: necesitan comprender mejor qué ayuda recibe su país, garantizar que los fondos prometidos por los donantes lleguen al país y se gastan en el propósito previsto, para poder hacer rendir cuentas a sus gobiernos. Para ello necesitan datos consistentes, de modo que los datos nacionales sobre la ayuda puedan ser comparados y coincidan con los datos publicados a nivel internacional.



- Parlamentarios y OSC: les interesa controlar los acuerdos de ayuda y las propuestas presupuestarias de los gobiernos (rastrear los flujos de ayuda y asegurar que se gasta de la mejor forma posible), para lo cual necesitan acceso a datos detallados, oportunos, completos y coherentes de los gobiernos nacionales y los donantes por igual, datos que en la actualidad a menudo faltan, están incompletos o no son fácilmente accesibles para ellos.

Las necesidades de información de los diversos agentes de los países donantes, por su parte, pueden concretarse de la siguiente manera:

- Gobiernos e instituciones donantes: los gobiernos tienen interés en mejorar la coordinación de esfuerzos entre donantes y agencias de desarrollo, mientras que al conjunto de las instituciones donantes les interesa evitar la duplicidad de esfuerzos y aumentar tanto la coordinación como la armonización, maximizar la eficiencia, medir los resultados de su ayuda, y por último, justificarla en sus propios países, pudiendo demostrar el impacto positivo de las intervenciones impulsadas y contrarrestar las percepciones negativas.
- Parlamentarios: quieren comprender mejor cómo se están utilizando sus impuestos para luchar contra la pobreza en los países empobrecidos y controlar el desempeño de sus gobiernos frente a los compromisos expresados con la cantidad y la calidad de la ayuda, y para ello necesitan acceder a datos oportunos y comparables.
- Ciudadanía: necesitan comprender mejor cómo se están utilizando sus impuestos para luchar contra la pobreza en el mundo, poder opinar de manera informada y contribuir a mejorar la rendición de cuentas de su gobierno y de las ONG.

En lo que se refiere a personas académicas, investigadoras y periodistas, tanto de los países socios como donantes, necesitan acceder a datos estadísticos actualizados, detallados, consistentes y completos para poder llevar a cabo investigaciones sobre la ayuda basadas en la evidencia.

Las OSC del Sur y del Norte, por su parte, necesitan información detallada y oportuna sobre la ayuda para hacer el seguimiento del gasto de AOD a través de la cadena de la ayuda, desde el compromiso inicial hasta el gasto final y facilitar de ese modo la supervisión del uso de los recursos públicos, promover y defender políticas favorables a las personas más desfavorecidas, mejorar la armonización y la buena planificación, analizar la balanza de pagos y mejorar el monitoreo a nivel local de los programas, todo ello para poder hacer después responsables a los gobiernos.

### **3.2.1.2. Beneficios de la transparencia de la ayuda para los diferentes agentes**

Las necesidades de información y los beneficios que ésta aporta, son dos cuestiones que están relacionadas estrechamente para cada uno de los agentes: hablar de sus necesidades nos lleva a hablar de los beneficios que se pueden conseguir satisfaciéndolas. Según OCDE/PNUD

(2017), el acceso a información de buena calidad, oportuna y relevante sobre la financiación para el desarrollo contribuye a que:

- Los gobiernos de los países receptores puedan planificar y gestionar estratégicamente el uso de diversos recursos de cooperación al desarrollo para apoyar sus prioridades de desarrollo y que además de los gobiernos, los especialistas en desarrollo de esos países puedan trazar mejor sus presupuestos y actividades.
- La ciudadanía de los países receptores tenga más información sobre los recursos que fluyen a su país y que pueden afectar a sus medios de subsistencia.
- Los países proveedores puedan coordinar su apoyo para promover las sinergias y evitar la fragmentación y duplicación de esfuerzos.
- Las personas contribuyentes de los países proveedores sean más conscientes de la forma en que gastan sus impuestos y el impacto que éstos tienen.
- Los actores no estatales puedan contribuir a definir las prioridades y exigir a funcionarios públicos y socios para el desarrollo que se responsabilicen de su desempeño en relación con los compromisos.

Además, el acceso a la información de ayuda actual y futura contribuye a que las ONG puedan planificar programas que complementen los de otros actores, incluidos los departamentos gubernamentales y los propios donantes, ayudando de ese modo a aumentar la efectividad y la responsabilidad mutua de las ONG y los gobiernos en los países socios y donantes. Asimismo, que los datos estadísticos necesarios para promover la rastreabilidad de la ayuda estuvieran fácilmente disponibles, incluyendo descripciones detalladas de los proyectos, ubicaciones exactas y agentes que los implementan, aumentaría la responsabilidad en dos direcciones: hacia abajo a los beneficiarios previstos y hacia arriba a los contribuyentes en los países donantes. Permitir que las organizaciones comunitarias y los propios ciudadanos fueran vigilantes efectivos reduciría el riesgo de derroche, ineficiencia y corrupción (Development Initiatives, 2009). Algunas ONG, tanto en países donantes como socios, también desean controlar los compromisos relacionados con la eficacia de la ayuda, por ejemplo, los esfuerzos para desvincular la ayuda y reducir la condicionalidad, contribuyendo así a que los proveedores de ayuda sean más responsables y a reducir espacios de maniobra para otros intereses políticos en el campo de la cooperación internacional (McGee, 2013).

El reto para los donantes es proveer información que cumpla todas las necesidades anteriormente citadas a un costo razonable, a la vez que evitar reportes duplicados innecesarios y la publicación de información conflictiva o inexacta.

### ***3.2.2. Tipos de información a publicar para lograr la transparencia de la ayuda***

Después de haber resumido las necesidades de información y los beneficios que la transparencia de la ayuda puede aportar a los diferentes agentes, resumiremos aquí los tipos

de información necesarios para cubrir esas necesidades y, en definitiva, lograr la transparencia de la ayuda.

Publish What You Fund, a través de sus Principios de Transparencia de la Ayuda enunciados por en 2010 (se volverán a tratar entre las declaraciones y principios a favor de la transparencia de la ayuda, en el apartado 3.4.2), defiende que la información sobre la ayuda debe ser publicada de forma proactiva, apelando a los organismos públicos que participan en la financiación y el reparto de ayuda, y a quienes lo hacen en su nombre, a desarrollar los sistemas necesarios para recopilar, generar y garantizar la divulgación automática y oportuna, difundiendo activamente información sobre, como mínimo, las siguientes cuestiones (PWYF, 2010:7):

- *Políticas y procedimientos de la ayuda, incluidos criterios claros para la asignación de la ayuda.*
- *Estrategias de la ayuda a nivel regional, nacional y local, así como a niveles programático, sectorial y de proyectos.*
- *Flujos de la ayuda (flujos financieros, ayuda en especie y gastos administrativos), incluyendo datos sobre la ayuda prevista, comprometida y desembolsada (desglosados de acuerdo con el esquema acordado internacionalmente por región, país, área geográfica, sector, modalidad, modo de desembolso/entrega) y agencia que la gasta.*
- *Términos de la ayuda, incluidos los acuerdos de ayuda, contratos y documentos relacionados (por ejemplo, información sobre todas las condiciones, las acciones previas y acordadas, puntos de referencia, desencadenantes y criterios de evaluación intermedia, así como los detalles de cualquier decisión de suspender, retirar o reasignar los recursos de la ayuda).*
- *Procedimientos de adquisición, criterios, ofertas y decisiones e información sobre los contratos, incluida la información sobre contratistas y agentes de subcontratación.*
- *Evaluaciones de la eficacia de la ayuda incluyendo el monitoreo, la evaluación financiera, la auditoría y la presentación de informes anuales.*
- *Procedimientos de integridad, incluidas las evaluaciones de riesgo de corrupción, las declaraciones de regalos y activos, las políticas y mecanismos de denuncia y protección de los denunciantes.*
- *Participación del público: oportunidades para la participación pública en la toma de decisiones y evaluación, documentos de consulta/borradores, copias de las presentaciones a los procesos de consulta e informes sobre cómo los insumos han sido tenidos en cuenta.*
- *Acceso a la información: estructura organizacional, información de contacto y mecanismos de divulgación y políticas.*

Según PWYF (2010), las únicas restricciones a la publicación proactiva de esta información deben basarse en excepciones limitadas en conformidad con el derecho internacional y todos los organismos públicos que trabajan en la ayuda, en los países donantes y receptores,

deberán publicar un índice para las clases de información de las que sean titulares, organizándola, siempre que sea posible, de manera que todos los documentos vinculados a un país, programa o proyecto en particular puedan ser identificados.

### **3.3. La promoción de la transparencia en el marco institucional y de políticas de cooperación**

Tal y como hemos dejado de manifiesto en el Capítulo 2, en el apartado 2.3 relativo al marco legal e institucional para la promoción de la transparencia, en las administraciones públicas de todo el mundo se han dado dado avances significativos en materia de transparencia durante los últimos años gracias, entre otros, a la aprobación de diversas leyes y normas al respecto. Esas leyes y normas han permeado de manera transversal en distintas políticas de las administraciones públicas y en muchos casos han supuesto un avance en la transparencia de las políticas de cooperación de dichas entidades.

Asimismo, la promoción de la transparencia de la ayuda es un fenómeno que se ha dado en paralelo a la promoción de la transparencia transversal, impulsada por los debates sobre la eficacia de la ayuda, en ocasiones a la par que los debates del movimiento por el gobierno abierto. Este apartado, compuesto por dos subapartados, lo dedicamos a indagar acerca de la promoción de la transparencia en el marco institucional y de políticas de cooperación en diferentes ámbitos, limitándonos al Estado español.

El primer subapartado lo dedicamos al ámbito estatal: repasamos someramente los principales compromisos y herramientas para la transparencia de la Cooperación Española, principalmente en lo que respecta a las impulsadas por el gobierno central, así como por las CC.AA. y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En el segundo y último subapartado hacemos un repaso de la transparencia en el marco institucional y de políticas de cooperación en el ámbito de la CAE, que se basa principalmente en revisar qué reflejo ha tenido la cuestión en los documentos doctrinales, así como en los órganos de participación y en los instrumentos de información puestos en marcha por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y los ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz.

El análisis de iniciativas desde el ámbito institucional y de políticas que realizamos en este apartado se complementa con el que realizamos en siguiente apartado, donde nos centraremos en las ITRdC surgidas desde las organizaciones de la sociedad civil.

### **3.3.1. La transparencia en el marco institucional y de políticas de cooperación en el ámbito del Estado español**

Todavía apenas existen trabajos académicos que aborden específicamente la transparencia de la Cooperación Española, y no es fácil encontrar referencias a la temática, que la estudien en profundidad o de una manera amplia. Ante la ausencia de dichas referencias, hemos optado por hacer una revisión de las fuentes primarias de las instituciones, buscando en sus documentos de planificación y medios dispuestos para la transparencia y la rendición de cuentas, principalmente en sus páginas web y/o plataformas de datos de la ayuda.

Comenzaremos por repasar la cooperación del gobierno central, canalizada a través del MAEC, y posteriormente pasaremos a la cooperación descentralizada, analizando lo que plantean algunas CC.AA. y, sobre todo, la FEMP.

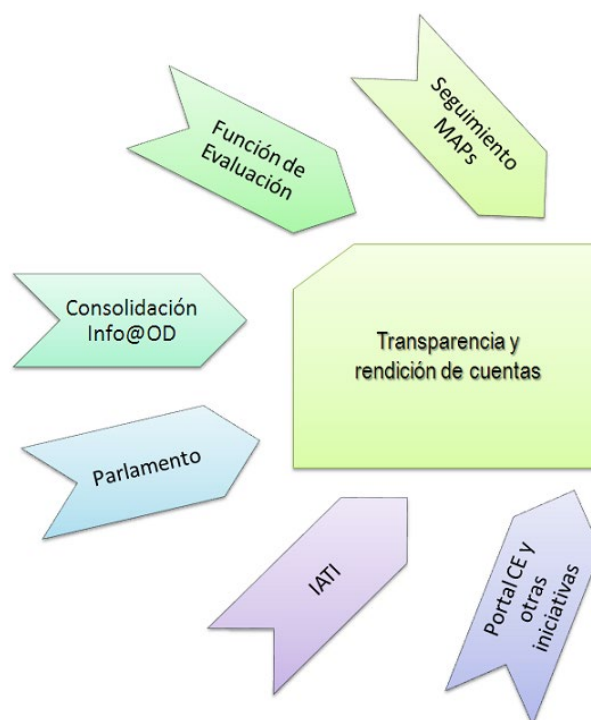
En su apartado “Transparencia y rendición de cuentas en la Cooperación Española” el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación (MAUC)<sup>123</sup> plantea que *“rendir cuentas supone la obligación tanto de informar y justificar como de asegurar una ayuda de calidad, incluyendo la asunción de las responsabilidades correspondientes”*, que uno de los elementos clave de la rendición de cuentas es la transparencia, *“entendida como el conjunto de procedimientos que permiten la apertura y disponibilidad para toda la ciudadanía de información actualizada y comparable internacionalmente sobre el desembolso de la AOD, sobre los procesos asociados a la toma de decisiones y sobre los logros alcanzados”* y que para el caso de los actores de la Cooperación Española para el Desarrollo todo lo anterior se concreta en *“una definición clara y apropiada de su misión y sus objetivos; una gestión ética, transparente y eficiente de los recursos a su disposición; y la consecución de resultados de desarrollo como fruto directo de su actividad”*.

En el siguiente cuadro se resumen las herramientas principales que dan pie a la transparencia de la Cooperación Española, que describiremos a continuación:

---

<sup>123</sup> Anteriormente Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), de él forma parte orgánicamente la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES), anteriormente DGPOLDE, de la que dependen las tareas de cooperación.

Cuadro 36: Principales herramientas para la transparencia de la Cooperación Española



Fuente: <http://www.cooperacionspanola.es/es/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-la-cooperacion-espanola> [Última fecha de consulta: 19/07/2020].

Uno de los principales campos en que tiene reflejo la transparencia es el seguimiento y la evaluación. En lo referente al seguimiento se plantea que el proceso de seguimiento de los Marcos de Asociación País de la Cooperación Española<sup>124</sup> creados recientemente, se erige como una oportunidad de avanzar en la rendición de cuentas vinculada a la orientación hacia resultados. Por su parte, también se plantea que la función de evaluación facilita la transparencia y contribuye a la responsabilización a través de la rendición de cuentas sobre los resultados de las intervenciones, para lo cual se requiere que los planes de evaluación sean públicos, que los equipos de evaluación sean contratados en base a criterios y procedimientos claros previamente establecidos y, que los principales productos de las evaluaciones resulten accesibles y sean difundidos a todas las partes interesadas a través de los medios adecuados<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> El Marco de Asociación País (MAP) es el instrumento de planificación estratégica geográfica que lleva a la práctica la misión de la Cooperación Española: favorecer y estimular el logro de los ODS y de este modo contribuir a erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, construir la resiliencia de personas y comunidades, reducir las desigualdades y defender y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales, modelos de producción y de consumo sostenibles, la conservación del planeta y la lucha contra el cambio climático (DGPOLDES, 2018:11).

<sup>125</sup> La Política de Evaluación de la Cooperación Española establece el objetivo de lograr una orientación más selectiva y estratégica de las evaluaciones, de manera que se optimicen los recursos disponibles, aumente la retroalimentación efectiva del sistema y se contribuya a una mayor transparencia y rendición de cuentas. Una de las actuaciones previstas en este sentido es la elaboración y publicación del Plan Bienal de Evaluaciones 2017-2018 realizado por DGPOLDES, que recoge la previsión de evaluaciones de la Cooperación Española para dicho periodo. De acuerdo con lo previsto en la Política de Evaluación, el plan fue actualizado a fecha de marzo de 2018, con la principal novedad de un incremento del número de evaluaciones planificadas de la Cooperación Oficial Descentralizada. Fuente: Noticia en sala de prensa de la web cooperacionspanola con fecha 23/11/2018 "DGPOLDES continúa su apuesta por una mayor transparencia y rendición de

En términos de rendición de cuentas horizontal se ha impulsado la rendición de cuentas en el Parlamento mediante las comparecencias periódicas del Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe<sup>126</sup> y en lo referente a la rendición de cuentas vertical, para rendir cuentas a la ciudadanía se ha consolidado el sistema Info@OD que dispone de un módulo de recogida de datos de AOD a través del cual están reportando la mayoría de los actores de la Cooperación Española y un módulo de análisis que permite realizar gráficos a la carta de desembolsos y compromisos de AOD adaptados a la realidad de cada agente<sup>127</sup>. A esto se pueden añadir otras iniciativas como la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Portal de Cooperación Española, que se erigen como vehículos para favorecer la transparencia (ya que, entre otros, disponen de documentación sobre políticas de planificación y evaluación) y como canales de comunicación con los agentes de cooperación y con la ciudadanía en general<sup>128</sup>.

Desde esas páginas web se puede acceder a diversos informes y memorias de seguimiento publicados, entre los que podemos destacar la memoria anual institucional de la AECID, el informe de seguimiento del Plan Director y las comunicaciones al parlamento y consejo de cooperación, y también a otras memorias e informes que cabe mencionar como son la memoria anual de financiación a ONGD o las memorias anuales de cooperación multilateral, memorias del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) e informes del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS)<sup>129</sup>.

---

cuentas” <https://cooperacionspanola.es/es/prensa/noticias/dgpoldes-continua-su-apuesta-por-una-mayor-transparencia-y-rendicion-de-cuentas> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].

<sup>126</sup> Unido a ello, se ha puesto a disposición de la ciudadanía información sobre las iniciativas generadas en su ámbito competencial que puede servir como un punto de acceso directo a las consultas sobre cooperación realizadas tanto en relación al Congreso de los Diputados, como al Senado respecto a comparecencias, contestaciones a preguntas parlamentarias, solicitudes de informes, debate de las comisiones, etc.

<sup>127</sup> Accesible en el enlace <http://www.cooperacionspanola.es/es/infod-ayuda-en-cifras> [Última fecha de consulta: 29/07/20].

<sup>128</sup> La web de la AECID <http://www.aecid.es/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019] facilita la accesibilidad de publicaciones de la Cooperación Española, además de impulsar la publicidad de todas las convocatorias de la Agencia, profundizando en la utilización de redes sociales para la difusión de sus actividades y para dar respuesta a las peticiones de la ciudadanía, cuenta con un apartado titulado “Transparencia y Evaluación”. La web de la cooperación española <http://www.cooperacionspanola.es/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019] cuenta con el subapartado “Transparencia y rendición de cuentas”, así como con el apartado relativo a la Transparencia que nos conduce al portal Info @OD, desde el cual se puede acceder a los diferentes módulos con los que cuenta la herramienta (módulo analista, módulo divulgativo y módulo informante).

<sup>129</sup> La AECID considera sus memorias anuales un instrumento clave para comunicar las actividades y los resultados que se han logrado cada año y las elabora utilizando datos generados por el propio sistema de información de AECID, lo cual permite tener cifras más precisas de los recursos que gestiona la organización. Además de la versión en pdf, en 2016 se creó un sitio web, a modo de resumen de la memoria, titulado “Memoria AECID 2016. Informe de Transparencia”: <http://informetransparencia2016.aecid.es/>. En cada una de sus memorias hace un recorrido por los acontecimientos más relevantes de ese año, sus actuaciones, los recursos esenciales de que dispone y las mejoras de gestión realizadas.

A pesar de la existencia de todos los mecanismos descritos arriba, una de las principales vías para facilitar la difusión de la información han sido durante años los llamados “volcados de seguimiento de la Cooperación Española”. Se conocen como “Volcados de Seguimiento” (antiguamente “Seguimiento del PACI”) a los ficheros informatizados en formato Excel que el MAEC publica cada año, y que contienen información detallada de todos y cada uno de los proyectos o intervenciones con AOD en los que están involucradas las administraciones públicas españolas. En la página web de Info @OD se pueden descargar los archivos originales, así como en la web de la AECID<sup>130</sup>.

Se trata de archivos en formato Excel, en los que cada fila representa un proyecto de cooperación, total o parcialmente ejecutado en el año de referencia y cada columna representa una categoría diferente de información. Según informan en la web *La Realidad de la Ayuda* de OXFAM<sup>131</sup>, a lo largo de los años, ha ido perfeccionándose el proceso de volcado de información por parte del MAEC, en dos sentidos: por una parte profundizando en los niveles de análisis e información; y por otra homogeneizando las categorías y subcategorías de la información. Como consecuencia de ello, resulta en ocasiones problemático conciliar, por ejemplo, la información que aparece en los volcados más recientes con la que se reflejaba en las bases de datos de diez años atrás.

Además de todo lo anterior, la transparencia de la Cooperación Española también se muestra a través de la participación en iniciativas internacionales: el Gobierno de España participa en la Iniciativa Internacional por la Transparencia de la Ayuda IATI y ha promovido la publicación de información bajo el estándar IATI<sup>132</sup>; ha hecho un seguimiento y dado publicidad a los

---

<sup>130</sup> En el apartado “Seguimiento y Transparencia” de la web del MAEC: <http://www.exteriores.gob.es/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019] se dio cuenta durante muchos años del Seguimiento PACI o AOD española (PACI entre 2000 y 2012; AOD a partir de 2013). Existen diferentes vías para llegar a esos volcados anuales de la AOD española, al menos las tres siguientes: 1) A través de la web de la AECID (ruta más larga): <http://www.aecid.es/> Publicaciones y documentos / Plan Anual de la Cooperación Internacional Española (PACI) / SEGUIMIENTO DEL PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESPAÑOLA , Año 2011 y siguientes / Publicaciones de seguimiento y transparencia; 2) A través del MAEC (ruta directa): <http://www.exteriores.gob.es/> INICIO > SALA DE PRENSA > MULTIMEDIA > PUBLICACIONES <https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/tutorial/file/2/T1 - Introduccion a Volcados.pdf>; 3) A través del portal de la cooperación española <http://www.cooperacion.espanola.es/>, que nos dirige a Inf@OD: <https://infoaod.maec.es/descargas/DescargasDoc.aspx> [Última fecha de consulta de todas las páginas web mencionadas en esta nota: 15/02/2019]

<sup>131</sup> En esta web utilizan los volcados como base para ofrecer gráficos anuales y de evolución de la AOD española. La web cuenta con un apartado de documentación en el que se da acceso a tutoriales que ayudan a interpretar los datos y explican las fuentes utilizadas, entre los cuales se incluye el titulado "Tutorial 1. Introducción general a los volcados", accesible en el siguiente enlace: <https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/tutorial/file/2/T1 - Introduccion a Volcados.pdf> [Última fecha de consulta: 10/08/2020]

<sup>132</sup> La IATI, que describiremos en el apartado 3.4 es una iniciativa voluntaria con múltiples actores implicados (países donantes, países socios, organizaciones multilaterales, ONGS) dirigida a suministrar información acerca las intervenciones de cooperación de modo que ésta sea de más fácil acceso, comprensión y uso permitiendo así que los involucrados (países donantes y socios) tomen decisiones más precisas y puedan establecer metas de progresos. El MAEC ha publicado información bajo el estándar IATI algunos años, la cual puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.iatiregistry.org/publisher/maec> [Última fecha de consulta: 10/08/2020]. Antiguamente se podían acceder a los informes de la participación de España en la International Aid Transparency Initiative (IATI) a través del subapartado “Seguimiento y Transparencia” de la web del MAEC: <http://www.exteriores.gob.es/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].



resultados obtenidos en distintas ediciones del Aid Transparency Index<sup>133</sup>; ha participado en la Alianza para el Gobierno Abierto; y ha sido evaluada a través del PEER Review del CAD de la OCDE<sup>134</sup>.

Como podemos apreciar, no son pocas las herramientas para la transparencia de la Cooperación Española, y no es casual su relativa abundancia, sino fruto de la evolución en el tratamiento de la materia por parte del MAEC a lo largo del tiempo, coincidiendo con los debates sobre la eficacia de la ayuda y sobre gobierno abierto. En el siguiente cuadro resumimos la evolución del número de menciones a la transparencia y rendición de cuentas en los Planes Directores de la Cooperación Española:

**Cuadro 37: Evolución del número de menciones a la transparencia y rendición de cuentas en los planes directores de la Cooperación Española**

	Transparencia	Rendición de cuentas
I Plan Director (2001-2004)	2	0
II Plan Director (2005-2009)	8	2
III Plan Director (2009-2012)	28	69
IV Plan Director (2013-2016)	39	46
V Plan Director (2018-2021)	18	12

Fuente: elaboración propia.

Como podemos observar, es en el periodo 2009-2013 cuando se introducen más menciones y referencias a la transparencia y a la rendición de cuentas en los Planes Directores, coincidiendo con que aumentara su importancia en los debates sobre la eficacia de la ayuda y se asumiera en Busán el compromiso de publicar información sobre la ayuda en un estándar común para finales de 2015.

En lo que respecta a la cooperación descentralizada en el Estado español, Unceta (2020) realiza una lectura de las diferentes leyes autonómicas de cooperación, observando que la transparencia aparece, de manera genérica, como referencia y/o como principio inspirador en

<sup>133</sup> Impulsado por la coalición Publish What You Fund (PWYF), es una de las iniciativas de evaluación de transparencia de la ayuda más significativas en el ámbito internacional, que se explicará en el apartado 3.4 y 3.5. También es una muestra de ese compromiso las noticias que han incluido en la web acerca de las noticias sobre ATI en la web cooperacionespanola.es: 2014: España asciende al puesto 21 en el Índice Mundial de Transparencia de la Ayuda Internacional. <https://www.cooperacionespanola.es/es/prensa/noticias/espana-asciende-al-puesto-21-en-el-indice-mundial-de-transparencia-de-la-ayuda#>; 2016: La Cooperación Española mantiene su compromiso con la transparencia de acuerdo con el Aid Transparency Index 2016 <https://www.cooperacionespanola.es/es/prensa/noticias/la-cooperacion-espanola-mantiene-su-compromiso-con-la-transparencia-de-acuerdo-con> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].

<sup>134</sup> Fue evaluada en 2016 y en el informe correspondiente también se recogen cuestiones relativas a la transparencia de la ayuda. En concreto, en el Capítulo 6, titulado “Gestión y rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo de España”, cuyo desarrollo explica en qué medida cumple España el indicador de comunicar los resultados de desarrollo de forma transparente y honesta, donde se menciona que “a pesar de los avances hacia una mayor transparencia y mejor comunicación, España podría comunicar más abiertamente sobre los resultados de desarrollo y los riesgos” (OCDE, 2016:76). Informe completo accesible en: <http://www.oecd.org/dac/ocde-cooperacion-al-desarrollo-examen-de-pares-espana-2016-9789264260139-es.htm> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].

algunas de las mismas. Plantea que, ello no obstante, esa cuestión no encuentra luego reflejo en los mencionados textos legales, ya que no se encuentran referencias a la manera específica de impulsarla o de regularla.

La excepción a todo ello la encontramos en la nueva Ley de Cooperación de la Comunidad Valenciana, promulgada en 2017, y que vino a revisar la anterior Ley autonómica de cooperación, vigente desde 2007. En la nueva Ley, se plantea textualmente que *“la Generalitat, en cumplimiento del marco jurídico en materia de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana en la Comunitat Valenciana, garantizará el acceso y la disponibilidad de información, actualizada y comparable, sobre los desembolsos de la ayuda oficial al desarrollo, a través de la adecuada rendición de cuentas con el correspondiente plan de control de seguimiento, evaluación y verificación de los objetivos y los resultados alcanzados por la política de cooperación, así como los datos cuantitativos y cualitativos y procesos de toma de decisiones en una lógica de comunicación para el desarrollo”*, especificándose a continuación que todas esas actuaciones *“tendrán difusión a través del Portal de Transparencia de la Generalitat”*<sup>135</sup>.

La FEMP, por su parte, que cuenta con un área, una comisión y una plataforma de cooperación para el Desarrollo<sup>136</sup>, menciona entre las resoluciones aprobadas en su XI Pleno de 2015, que haciéndose eco tanto de las últimas evaluaciones de los organismos internacionales, como de los acuerdos que sientan los ODS, seguirá apostando por el establecimiento de *“unas políticas públicas coordinadas en materia de cooperación al desarrollo, tanto a nivel nacional, como internacional, para alcanzar los objetivos de eficacia y transparencia necesarios para una lucha contra la pobreza eficiente y sostenible en el tiempo”* y plantea que para ello se coordinará con la AECID al objeto de asegurar que los distintos Marcos de Asociación País que se firmen cuenten con la perspectiva local (resolución 56).

También plantea que pondrá a disposición de todos los Gobiernos Locales los instrumentos de información, planificación y gestión de los que dispone, en particular la plataforma on-line de cooperación y el informe anual de la cooperación pública local<sup>137</sup>, y que, participará

---

<sup>135</sup> Unceta (2020) considera que se trata de una importante aportación y que el establecimiento de este precepto en la propia Ley confiere al tema la necesaria relevancia para potenciar unas políticas de cooperación con mayor proyección y arraigo en la sociedad. Además, valora que el hecho de que aparezca en un artículo más amplio en el que también se aborda el tema de la evaluación, permite establecer puentes con el importante asunto del aprendizaje colectivo y la gestión del conocimiento en materia de cooperación.

<sup>136</sup> El Área de Cooperación para el Desarrollo, tiene como principal objetivo potenciar y canalizar la voluntad de cooperación de los Gobiernos Locales españoles. Para ello, apoya el fortalecimiento de las estructuras de cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones, y fomenta los procesos de coordinación con otros actores en aras de propiciar la mejora cuantitativa y cualitativa de la ayuda. Asimismo, colabora con instituciones homólogas de países en desarrollo en el fortalecimiento de la institucionalidad municipal, poniendo a su disposición toda la experiencia acumulada por los Gobiernos Locales españoles en materia de descentralización, gobernanza y autonomía local. Fuente: página web de la FEMP, ruta: Home <http://femp.femp.es/> / Atención al asociado / Áreas Temáticas / Cooperación al Desarrollo [última fecha de consulta 16/01/2019].

<sup>137</sup> Se puede acceder tanto a los informes como a la plataforma a través de la web <http://cooperacion.femp.es/> [última fecha de consulta 16/01/2019]. El informe anual de la cooperación pública local hace un repaso de la evolución de los datos generales de la cooperación de las EELL y la resume por sectores, áreas geográficas y países destinatarios, así como por tipos

activamente en la Estrategia Española de Evaluación para lo cual desarrollará mecanismos que ayuden a los Gobiernos Locales a incorporar los procesos de evaluación en sus estrategias locales de cooperación. Y respecto a su plataforma de cooperación, informa de que *“en el marco de su colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, será la encargada de recabar periódicamente los datos de la ayuda oficial al desarrollo de los Gobiernos Locales, lo que permitirá mantener actualizada tanto esta plataforma de carácter eminentemente municipalista, como la plataforma info@od del Ministerio, herramientas que favorecen tanto una acción más coordinada, complementaria y eficaz de la cooperación pública local al desarrollo, como la transparencia hacia los ciudadanos”* (resolución 58).

### **3.3.2. La transparencia en el marco institucional y de políticas de cooperación en el ámbito de la CAE**

En el ámbito de la CAE tampoco existe abundante literatura sobre el tema, aunque una notable excepción son los trabajos del grupo de investigación sobre análisis y evaluación de políticas de cooperación del Instituto Hegoa. Nos referimos a los trabajos de Unceta et al. (2012b, 2013 y 2014) que estudian la cooperación descentralizada en Euskadi<sup>138</sup>, y que hemos tomado como referencia para completar este subapartado.

Unceta et al. analizan la importancia concedida a la transparencia de las políticas y las actuaciones en materia de cooperación junto con el tratamiento otorgado a la participación de la sociedad en la definición y seguimiento de las mismas, planteando que (2012b:151) *“se trata de dos asuntos que están íntimamente vinculados y que inciden directamente en la calidad de la política de cooperación, facilitando o limitando el debate, y más en general dando cauce a las distintas sensibilidades existentes en la sociedad”*. Para ello tienen en cuenta la consideración de los instrumentos de información pública y participación de la sociedad, y analizan por un lado la previsión de mecanismos de información pública y rendición de cuentas de la política, y por otro lado, lo relativo a los instrumentos especialmente orientados a canalizar la opinión de la sociedad y de los agentes de cooperación.

La Ley Vasca de Cooperación (Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo) hace una vaga alusión en su preámbulo a la eficiencia y la transparencia en la ejecución de la

---

de proyectos. Publicados con el título “Informe AOD Descentralizada Local”, existen informes relativos a los años que van desde 2005 a 2010, ambos inclusive.

<sup>138</sup> Aunque están estrechamente interrelacionados, el que más información nos aporta de ellos es el trabajo “25 Años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi: La Política de las Instituciones Públicas y el Sistema Vasco de Cooperación” (Unceta et al., 2012b), en el que tienen en cuenta los criterios de Pertinencia, Coherencia, Complementariedad, Armonización, Transparencia y Participación y los aplican al caso concreto de las principales instituciones públicas de la CAE en dos planos diferentes: por un lado, mediante el estudio detallado del conjunto de documentos de política elaborados a lo largo del período estudiado; y, por otra parte, mediante el examen de las intervenciones desplegadas y de los medios dispuestos por unas y otras instituciones. De ese modo, también hace un repaso al tratamiento de la transparencia en la normativa de cooperación de las AAPP estudiadas.

política<sup>139</sup>, y no establece ninguna previsión de instrumentos de información a la sociedad a este respecto, por lo que no obliga legalmente a las instituciones a dar información sobre sus políticas de cooperación al desarrollo a la opinión pública, y la manera de abordar ese asunto ha dependido en última instancia de la voluntad política de cada institución. Así, los distintos documentos doctrinales y de planificación de las instituciones han abordado el tema de manera muy desigual.

Por lo que respecta a los documentos de planificación, la consideración de estos temas comienza a plasmarse en los planes directores a partir de mediados de la década del 2000 con la elaboración de dichos planes, y el tratamiento que han recibido en unos y otros la transparencia y la rendición de cuentas ha sido muy diferente: el Gobierno Vasco hace alguna mención, las Diputaciones Forales desigualmente pocas y los Ayuntamientos alguna más, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 38: Evolución del número de menciones a la transparencia y rendición de cuentas en los planes directores de la cooperación vasca**

	Transparencia	Rendición de cuentas
<b>Gobierno Vasco / AVCD</b>		
○ Ley Vasca de cooperación	1	0
○ I PD (2004-2006)	2	0
○ II PD (2008-2011)	2	0
○ III PD (2014-2017)	4	11
○ IV PD (2018-2021)	3	14
<b>Diputación Foral de Álava</b>		
○ PD conjunto de las Diputaciones Forales (2009-2011)	2	2
○ Marco de Políticas de Solidaridad y Cooperación (2016-2019)	6	4
<b>Diputación Foral de Bizkaia</b>		
○ PD conjunto de las Diputaciones Forales (2009-2011)	2	2
○ II PD (2013-2015)	2	2
○ III PD (2017-2020)	2	2
<b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b>		
○ PD conjunto de las Diputaciones Forales (2009-2011)	2	2
○ Marco estratégico (2015-2019)	2	1
<b>Ayuntamiento de Bilbao</b>		
○ I PD (2006-2009)	0	0
○ II PD (2010-2013)	6	6
○ III PD (2016-2020)	18	3
<b>Ayuntamiento de Donostia</b>		
○ Plan Director de Cooperación y EpD (2008-2011)	-	-
○ Plan Director de Cooperación y EpD (2012-2015)	8	1
○ Plan Municipal de Cooperación y EpTS (2017-2019)	10	2
<b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b>		
○ Plan Director de Cooperación al desarrollo (2010-2013)	3	0
○ Plan Director de Cooperación al desarrollo (2016-2019)	1	1

Fuente: elaboración propia.

<sup>139</sup> La única previsión que establece la Ley sobre la cuestión de la información está referida al Parlamento, a quien el Gobierno deberá enviar anualmente información sobre el grado de cumplimiento del Plan Director de Cooperación y sobre el grado de ejecución de las previsiones en él contenidas. Unceta (2020) considera que el escaso tratamiento otorgado a transparencia y a la información pública sobre la política de cooperación constituye una de las grandes lagunas de la Ley, y que su omisión ha contribuido a restarle importancia al tema, dejando en un segundo plano la elaboración de propuestas y su plasmación en los Planes Directores, así como a retrasar la puesta en marcha de iniciativas relacionadas.

Como podemos observar, es en el ámbito municipal donde encontramos un mayor número de menciones y un mayor desarrollo programático en lo referido a la transparencia, información pública y la rendición de cuentas sobre las políticas de cooperación.

Un asunto a señalar es que, en el análisis del tratamiento otorgado a la información sobre la cooperación al conjunto de la sociedad y a la opinión pública, se observa una mayor incidencia en la idea de sensibilizar a la ciudadanía que en la idea de fomentar su participación informada, lo cual hace que muchos documentos traten el tema de la información como parte de la estrategia de sensibilización y educación para el desarrollo, insistiendo mucho más en la explicación y/o denuncia de los problemas asociados a los procesos de desarrollo (pobreza, violación de los derechos humanos, etc.) o de sus causas, que a la información sobre la propia estrategia de intervención y los resultados de la misma (Unceta et al., 2012b).

Unceta et al. (2012b) también analizan los órganos de participación en materia de cooperación al desarrollo, dejando de manifiesto su relación con la transparencia, a través de describir que muchos se concibieron como herramienta para lograrla, o que incluían entre sus funciones velar por ella. Los aspectos más relevantes sobre las reflexiones acerca de la transparencia, y sobre el tratamiento otorgado a la información y la participación en los documentos de planificación son que se observan ciertas contradicciones, poniéndose mayor énfasis en estas cuestiones cuando se refieren a la puesta en marcha de las intervenciones y menos cuando se trata de plantear la participación en el debate, seguimiento y evaluación de la propia política. En este segundo ámbito, las referencias son escasas y en algunas instituciones inexistentes.

Asimismo, Unceta et al. (2012b) también señalan que hay una ausencia prácticamente total de referencias a la posibilidad de colaboración entre las distintas administraciones públicas de la CAE para poner en marcha herramientas de información coordinadas o armonizadas, siendo la única excepción a este respecto el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que en su Plan Director (2010-2013) señala expresamente que dicho ayuntamiento se compromete, en la medida de sus posibilidades, a impulsar iniciativas que redunden en la mejora de la cooperación apoyada y realizada por las instituciones vascas, considerando prioritario, entre otros asuntos, la recogida y acceso a la información de la cooperación pública vasca.

Como consecuencia de esta ausencia, cada institución ha planeado por separado la concepción y el diseño de sus propios mecanismos de información pública, al margen de la posible armonización con el resto de las instituciones. Aunque esa situación cambió radicalmente en 2018, cuando como resultado de una iniciativa interinstitucional orientada a favorecer la transparencia, armonización y coordinación en materia de cooperación al desarrollo, Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz, y Euskal Fundazioa - Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes pusieron en marcha el Portal de la cooperación pública vasca (<http://euskalankidetza.hegoa.ehu.eus/>). Con ciertas similitudes a lo plataforma Info@OD y a la Plataforma de Cooperación de la FEMP, y a su vez complementario a ellas, se trata de un portal que permite la navegación, visualización y descarga de datos de las acciones impulsadas por las instituciones arriba citadas.

### 3.4. Iniciativas para la transparencia y la rendición de cuentas de la AOD

Análogamente a lo realizado en el Capítulo 2 en relación a la transparencia entendida en un sentido amplio y transversal que engloba a todas las políticas o áreas de acción de las AA.PP., en este Capítulo 3 nos hemos centrado en la transparencia de un sector concreto: el de la ayuda al desarrollo. Tras habernos aproximado al concepto de transparencia de la ayuda desde distintos enfoques, haber hecho un repaso de las cuestiones clave para lograr la transparencia de la ayuda y haber presentado el marco legal e institucional para la promoción de la transparencia de la ayuda (tanto en el ámbito del Estado español como de la CAE) en los anteriores apartados, este apartado lo dedicamos a analizar las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la ayuda.

Así, en este apartado repasamos algunas de las ITRdC de la ayuda más destacadas, del mismo modo en que lo hemos hecho en el apartado 2.4: considerando las iniciativas en un sentido amplio, tanto en lo que respecta al enfoque desde el que se abordan (tenemos en cuenta dos enfoques tratados en el apartado 3.1, la eficacia de la ayuda y desarrollo abierto, incluyendo este último el gobierno abierto y los datos abiertos), así como en lo que respecta a la forma que adoptan (ponemos el foco en iniciativas de muy diversos tipos: declaraciones, estándares, campañas, redes, organizaciones y proyectos) y a las diferentes temáticas o sectores que tratan. Es importante destacar, a este último respecto, que incluimos también varias ITRdC relacionadas con la transparencia del sector de la ayuda humanitaria, ya que en la literatura consultada sobre transparencia de la ayuda ha sido una constante encontrar mezcladas iniciativas sobre cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, por formar ambas parte de los flujos de AOD.

En el primer subapartado presentamos algunas de las organizaciones, redes y campañas a favor de la transparencia de la ayuda más destacadas, haciendo un repaso de ellas primero en conjunto, para detenernos después en organizaciones e iniciativas de diferentes países, tanto proveedores como receptores de ayuda. El segundo y último subapartado lo dedicamos a describir, de un modo resumido, algunas declaraciones y principios a favor de la transparencia de la ayuda<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> El primero de los subapartados es mucho más extenso que el segundo, ya que en el primero resumimos una gran cantidad de iniciativas teniendo en cuenta quien las impulsa, mientras que en el segundo únicamente nos limitamos a resumir el contenido de tres iniciativas. Ambos subapartados están estrechamente ligados, entre otras cuestiones porque las declaraciones y principios que describimos en el segundo son ITRdC que habremos mencionado en el primero y a las cuales también hemos hecho referencia en apartados precedentes. Todas las iniciativas que se mencionan en este apartado se describen en el Anexo I.B, y se han identificado a través de un laborioso trabajo de revisión de literatura sobre transparencia de la ayuda, rendición de cuentas y desarrollo abierto (incluyendo una extensa revisión de literatura gris) complementado con una exhaustiva búsqueda en Internet desde las páginas web de las iniciativas existentes. Por último, advertir que existe cierto solapamiento entre algunas de las iniciativas expuestas en este apartado, las ITRdC expuestas en el 2.4.1 y los sistemas de información que describiremos en el apartado 4.3.3.

### **3.4.1. Organizaciones, redes y campañas a favor de la transparencia de la ayuda**

Las primeras ITRdC de la ayuda surgieron a principios de la década de 1990<sup>141</sup> y desde principios de la década del 2000 se han puesto en marcha una gran cantidad de ellas. Además del impulso que les han dado a dichas iniciativas los procesos enmarcados en los enfoques analizados en el primer apartado de este capítulo, gracias a la rápida expansión de la tecnología y a un acceso más asequible a Internet y a las redes móviles, la disponibilidad de datos en formas nuevas y diferentes, ha crecido a gran escala y a partir del 2010 se han lanzado diversas iniciativas que exploran diferentes formas de aprovechar los nuevos tipos de datos (GIZ, 2017).

McGee y Gaventa (2010) desarrollan un continuum de motivaciones para promover la transparencia de la ayuda. En un extremo del mismo se ubica el enfoque técnico que trata la transparencia como medio para lograr una mayor eficacia de la ayuda, al permitir el seguimiento y cumplimiento de los compromisos de la DP. Desde esa perspectiva, la falta de conocimiento sobre los flujos de AOD impide previsibilidad de la ayuda y limita la apropiación del gobierno receptor y la coordinación, así como el monitoreo de la eficacia. Desde otras perspectivas, la transparencia de la ayuda tiene que ver con el logro de metas relacionales, como por ejemplo, entre los gobiernos de los países proveedores y los países receptores, que pueden rendir cuentas ante su ciudadanía por los usos de los fondos de ayuda<sup>142</sup>. En el otro extremo del continuum, sin embargo, la transparencia de la ayuda es un fin en sí mismo, defendido con argumentos normativos análogos a los que se utilizan a favor de la libertad de información, argumentos sobre el valor y la importancia legal o ética de tratar la información como un derecho. Desde esta perspectiva, los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a saber dónde se invierte la AOD con la que han contribuido, los receptores y receptoras tienen derecho a saber qué fondos se recaudan, comprometen o gastan en su nombre, y pueden empoderarse a través de ese conocimiento.

A lo largo de los siguientes párrafos haremos un recorrido por ITRdC de la ayuda de nivel global, organizaciones internacionales a favor de la transparencia de la ayuda, así como de iniciativas para la transparencia de países proveedores de AOD. En la siguiente tabla se recogen algunas ITRdC de la ayuda de nivel global especificando para cada una de ellas su

---

<sup>141</sup> La excepción es el CRS, que se puso en marcha en la década de 1970 y constituye la iniciativa de transparencia de la ayuda pionera y más longeva. Se describirá más adelante en el presente apartado y en el Capítulo 4, en el apartado 4.3.3.

<sup>142</sup> Otro ejemplo de logro de meta relacional es el que puede darse entre las ONG y las personas que forman parte de su base social (sus socios y socias), que permite a las ONG dar cuenta de sus acciones a favor de las personas beneficiarias de los proyectos o intervenciones.

nombre, año de lanzamiento, nivel o escala, qué tipo de agente la impulsó, a qué tipo de agente está dirigida, su enfoque principal, así como de qué tipo de iniciativa se trata<sup>143</sup>:

**Cuadro 39: Resumen de ITRdC de la ayuda de ámbito internacional**

Nombre de la iniciativa (siglas) [página web]	Año	Nivel o escala	Impulsores	Dirigida a	Enfoque principal	Tipo de iniciativa
Creditor Reporting System (CRS) <a href="http://stats.oecd.org/">http://stats.oecd.org/</a>	1973	Global	CAD-OCDE	Gobiernos, OМУDES	DAI	Plataforma
International Network for Development Information Exchange (INDIX) <a href="http://www.indix.org/">http://www.indix.org/</a>	1991	Global	Multiactor: OSC, agencias multilaterales y bilaterales	Gobiernos	RdC	Estándar
Financial Tracking System (FTS) <a href="https://fts.unocha.org/">https://fts.unocha.org/</a>	1992	Global	UNOCHA	Gobiernos, ONU y otros actores, incluyendo sector privado	RdC	Plataforma
INDIX-DAI database <a href="http://www.indix.org/">http://www.indix.org/</a>	1993	Global	Multiactor: OSC, agencias multilaterales y bilaterales	Gobiernos	RdC	Plataforma
International Development Markup Language (IDML) <a href="http://idmlinitiative.org/">http://idmlinitiative.org/</a>	1998	Global	OSC	Multiactor	RdC	Estándar
Humanitarian Accountability Partnership (HAP) <a href="http://www.hapinternational.org/">www.hapinternational.org</a>	2003	Global	OSC	Gobiernos	RdC	Iniciativa
Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) <a href="https://www.cabri-sbo.org/">https://www.cabri-sbo.org/</a>	2004	Regional (África)	Intergubernamental	Intergubernamental	RdC	Red
Global Transparency Initiative (GTI) <a href="http://www.fiscaltransparency.net/es/">http://www.fiscaltransparency.net/es/</a>	2006	Global	OSC	IFI	DAI	Red
International NGO Charter of Accountability <a href="http://www.aidtransparency.net/">http://www.aidtransparency.net/</a>	2006	Global	OSC	OSC	RdC	Red
HAP Standard <a href="http://www.hapinternational.org/">www.hapinternational.org</a>	2007	Global	OSC	Gobiernos	RdC	Estándar
Forward Spending Survey (FSS) <a href="http://stats.oecd.org/">http://stats.oecd.org/</a>	2008	Global	CAD-OCDE	Gobiernos, OМУDES	RdC	Plataforma
Aid Transparency Principles de Publish What You Fund (PWYF) <a href="https://www.publishwhatyoufund.org/">https://www.publishwhatyoufund.org/</a>	2008	Global	OSC	Gobiernos	RdC (Eficacia)	Iniciativa
International Aid Transparency Initiative (IATI) <a href="https://iatistandard.org/">https://iatistandard.org/</a>	2008	Global	Multiactor	Multiactor	Eficacia	Iniciativa
Accountable Now <a href="https://accountablenow.org/">https://accountablenow.org/</a>	2008	Global	OSC	OSC	RdC (Eficacia)	Red
UN Global Pulse <a href="https://www.unglobalpulse.org/">https://www.unglobalpulse.org/</a>	2009	Global	NNUU	Multiactor	GA	Iniciativa
Ujima Project <a href="http://ujima-project.org/">http://ujima-project.org/</a>	2009	Regional (África)	Periodistas	Personas de PVD	RdC	Plataforma
African Technology and Transparency Initiative (ATTI) <a href="http://www.africatti.org/">http://www.africatti.org/</a>	2010	Regional (África)	OSC	OSC, personas de PVD	DAI	Iniciativa
Aid Transparency Assessment de PWYF <a href="https://www.publishwhatyoufund.org/">https://www.publishwhatyoufund.org/</a>	2010	Global	OSC	OSC	RdC (Eficacia)	Evaluación
Rendir cuentas <a href="http://www.rendircuentas.org/">http://www.rendircuentas.org/</a>	2010	Regional (América Latina)	OSC	OSC	RdC	Red
Transparency and Accountability Initiative (TAI) <a href="http://www.transparency-initiative.org/">www.transparency-initiative.org</a>	2010	Global	Coalición donantes	Donantes	RdC	Red

<sup>143</sup> Existen diferentes tipos de iniciativas de transparencia y diferentes enfoques para llevarlas a cabo, y también se pueden clasificar atendiendo a su nivel y escala. Aunque, como sucede en el caso de las ITRdC genéricas, no existe una clasificación compartida, existen algunos trabajos que hacen las siguientes clasificaciones: 1) en función del nivel o escala, OMP (2009) diferencia cuatro niveles fundamentales de RdC: global, regional, nacional y doméstico; y 2) en función del enfoque MCGee (2013:9-13) plantea los siguientes cuatro grupos, en los que podrían hacerse subgrupos en función de los actores involucrados y promotores (se enumeran a continuación y se describen en el Anexo I.B, en el epígrafe titulado “Clasificación de ITRdC de la ayuda en función de su enfoque”): enfoque de “eficacia de la ayuda”, enfoque centrado en los países receptores de la ayuda, enfoque de cooperación y enfoque de derecho de acceso a la información. Dada la dificultad que implicaría tener que clasificar las iniciativas según esos enfoques, nos limitaremos aquí a utilizar la misma clasificación que en el apartado homónimo del Capítulo 2: RdC, DAI, GA, y en el caso de que tenga relación con el enfoque de eficacia, lo mencionaremos también. Como se ha indicado en la introducción del apartado, todas las iniciativas aquí expuestas se resumen en el Anexo I.B. Si bien somos conscientes de que es un listado incompleto, susceptible de ser ampliado, también creemos que es un listado extenso que recoge las ITRdC de la ayuda más destacadas de las últimas décadas. La amplia gama de iniciativas identificadas incluye campañas, declaraciones, estándares para el intercambio de información, índices para la medición de la transparencia, plataformas de datos, etc. con lo que se mezclan iniciativas de muy diversa índole, difíciles de comparar. De entre todas esas ITRdC, una de las que más atención ha recibido en la no muy abundante literatura relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas de la ayuda por parte de los académicos es la IATI.



## La transparencia en las políticas de cooperación al desarrollo

Posicionamiento de CABRI sobre la transparencia de la ayuda <a href="https://www.cabri-sbo.org/">[https://www.cabri-sbo.org/]</a>	2011	Regional (África)	Intergubernamental	Intergubernamental	RdC	Declaración
Aid Transparency Index (ATI) de PWYF <a href="https://www.publishwhatyoufund.org/">[https://www.publishwhatyoufund.org/]</a>	2011	Global	OSC	OSC	RdC (Eficacia)	Evaluación
Estándar IATI <a href="https://iatistandard.org/">[https://iatistandard.org/]</a>	2011	Global	Multiactor	Multiactor	Eficacia	Estándar
Make Aid Transparent de PWYF <a href="https://www.makeaidtransparent.org/">[https://www.makeaidtransparent.org/]</a>	2011	Global	OSC	OSC	RdC (Eficacia)	Campaña
Open Aid+ Register <a href="http://www.openaidregister.org/">[http://www.openaidregister.org/]</a>	2011	Global	ONG	ONG	RdC (Eficacia)	Plataforma
Open Aid Partnership (OAP) <a href="http://openaidpartnership.org/">[http://openaidpartnership.org/]</a>	2011	Global	Multiactor: BM, donantes bilaterales, OSC	Sociedad civil	GA	Iniciativa
Open for Change <a href="http://openforchange.info/">[http://openforchange.info/]</a>	2011	Global	OSC	OSC	GA	Red
Open Government Partnership (OGP) <a href="https://www.opengovpartnership.org/">[https://www.opengovpartnership.org/]</a>	2011	Global	Multilateral	Gobiernos	GA	Iniciativa
Open Data for Development (OD4D) <a href="https://www.od4d.net/">[https://www.od4d.net/]</a>	2011	Global	OSC	Multiactor, PVD	GA	Iniciativa
Global Open Data for Agriculture and Nutrition (GODAN) <a href="https://www.godan.info/">[https://www.godan.info/]</a>	2013	Global	Multiactor: gobiernos, ONGI, sector privado	Multiactor: gobiernos, ONGI, sector privado	GA	Iniciativa
Humanitarian Data Exchange (HDX) <a href="https://fts.unocha.org/">[https://fts.unocha.org/]</a>	2014	Global	UNOCHA	Gobiernos, ONU y otros actores, incluyendo sector privado	RdC	Plataforma
d-portal.org <a href="https://iatistandard.org/">[https://iatistandard.org/]</a>	2014	Global	Multiactor	Multiactor	RdC (Eficacia)	Plataforma
Road to 2015 de PWYF <a href="http://roadto2015.org/">[http://roadto2015.org/]</a>	2014	Global	OSC	Gobiernos	RdC (Eficacia)	Campaña
Partnership for Open Data (POD) <a href="http://okfn.org/pod/">[http://okfn.org/pod/]</a>	2014	Global	Multiactor: BM, OSC	Gobiernos	GA	Iniciativa
EU Aid Explorer <a href="https://euaidexplorer.ec.europa.eu/">[https://euaidexplorer.ec.europa.eu/]</a>	2014	Regional (UE)	UE	Agentes de cooperación	GA	Plataforma
Data-Pop Alliance <a href="http://datapopalliance.org/">[http://datapopalliance.org/]</a>	2014	Global	Multiactor: Universidades, OSC	Multiactor	GA	Red
Global Standard for CSO Accountability <a href="https://www.csostandard.org/">[https://www.csostandard.org/]</a>	2015	Global	OSC	OSC	RdC	Estándar
Core Humanitarian Standard (CHS) <a href="https://corehumanitarianstandard.org/">[https://corehumanitarianstandard.org/]</a>	2015	Global	OSC	OSC	RdC	Estándar
Global Partnership for Sustainable Development Data (data4sdgs) <a href="http://www.data4sdgs.org/">[http://www.data4sdgs.org/]</a>	2015	Global	Multiactor: usuarios de datos	Multiactor	GA	Red
Open Ag Funding <a href="http://openagfunding.opendataservices.coop/">[http://openagfunding.opendataservices.coop/]</a>	2016	Global	OSC	Multiactor	RdC (Eficacia)	Múltiple
Centre for Humanitarian Data <a href="https://fts.unocha.org/">[https://fts.unocha.org/]</a>	2017	Global	UNOCHA	Gobiernos, ONU y otros actores, incluyendo sector privado	RdC	Plataforma

Fuente: elaboración propia.

La tabla muestra de forma simplificada la gama de enfoques, los casos y las bases detrás de las ITRdC de la ayuda implementadas en diferentes niveles por diferentes agentes, así como su evolución a lo largo del tiempo. Los enfoques no deben interpretarse en el sentido de separación absoluta entre ellos: por ejemplo, muchas ITRdC surgidas a partir de los debates de eficacia de la ayuda tienen también una importante componente de gobierno abierto.

La tabla nos ayuda a construir la cronología de las iniciativas y a ver cómo han ido variando los enfoques predominantes, que en las iniciales giraban en torno a la RdC y más adelante han ido derivando hacia el gobierno abierto, muchas de ellas centradas específicamente en los datos abiertos. También nos ayuda a ver la variedad y cantidad de tipos de iniciativas, que pueden resumirse en los siguientes<sup>144</sup>:

- Estándares de datos: INDIX, IDML, estándar IATI, CHS, HAP, Global Standard for CSO Accountability.

<sup>144</sup> Los dos primeros, los estándares de datos y los sistemas de información para la transparencia de la ayuda, se analizan en el Capítulo 4, en los apartados 4.3.2 y 4.3.3, respectivamente.

- Plataformas o sistemas de información para la transparencia de la ayuda<sup>145</sup>: CRS, FTS, INDIX-DAI database, FSS, dportal, EU Aid explorer
- Redes a favor de la transparencia de la ayuda: CABRI, GTI, International NGO Charter of Accountability, Open for Change, Data-Pop Alliance, data4sdgs.
- Iniciativas en un sentido amplio, que engloban diferentes tipos actividades o iniciativas dentro de sí (como campañas, declaraciones, estándares, evaluaciones, etc.): IATI, PWYF, ATTI, UN Global Pulse, OGP, OD4D, GODAN, POD.

En su estudio de 2013, McGee hace un exhaustivo repaso por las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la ayuda, y las clasifica en tres tipos o subcampos, en función de quién las impulsa, teniendo en cuenta cuándo surgieron<sup>146</sup>:

- Rendición de cuentas de la ayuda impulsada por el sector de las ONGD: se comenzó a dar a mediados de los 90, promovida por las grandes ONGD, enfocando su rendición de cuentas respecto de: a) financiadores públicos y privados, de cara a justificar los fondos recibidos y gastados (también denominada *accountability hacia arriba o ascendente*, es un tipo de rendición de cuentas atribuible a la exigibilidad formal, normalmente a través de contratos), b) contrapartes, socios y personas beneficiarias del Sur, así como a su base social de cara a comportarse con integridad y operar de un modo efectivo hacia ellos (*accountability hacia abajo o descendente*, un tipo de rendición de cuentas que tiende a basarse en responsabilidad en lugar de exigibilidad).
- Rendición de cuentas de la ayuda impulsada por organismos oficiales y países donantes: se comenzó a dar en la década del 2000, inspirada en el proceso Roma-Monterrey-París y en los debates sobre la eficacia de la ayuda, consagrándose en la DP, que promueve la responsabilidad mutua y la transparencia. Este movimiento se refiere principalmente a la mejora de la eficacia de la ayuda oficial a fin de reducir el despilfarro y justificar el gasto de ayuda a los contribuyentes del Norte. Están involucrados en ella principalmente los gobiernos de los países donantes y los países receptores que son sus socios.
- Rendición de cuentas de la ayuda impulsada por el “nuevo movimiento de transparencia de la ayuda”: emergió en la segunda mitad de la década del 2000, sobre todo a partir de 2005, y le dieron forma iniciativas impulsadas tanto por organizaciones como por gobiernos y consorcios, que buscan mejorar el acceso a información oportuna y de alta

---

<sup>145</sup> En el apartado 4.2.1, hacemos un repaso por los sistemas de información para la transparencia de la ayuda clasificándolos en tres tipos: 1) Plataformas de datos de la ayuda, 2) Sistemas de Gestión de Información de la Ayuda de países socios, 3) Sistemas de información de donantes. En el presente apartado no hemos hecho tales distinciones, y nos referimos a plataformas incluyendo en dicha categoría todos los tipos de sistemas de información existentes.

<sup>146</sup> La mayoría de los ITRdC de la ayuda hasta el momento en que McGee realizó su estudio provenían de la perspectiva de los donantes de ayuda, las agencias donantes oficiales, o las ONG internacionales en su calidad de donantes o conductos de financiación para sus socios, y planteaban la rendición de cuentas hacia quienes financian la ayuda (contribuyentes, miembros de base y simpatizantes), lo cual parece prevalecer sobre la rendición de cuentas hacia quienes la reciben o en nombre de quienes se gestiona y se gasta (personas marginadas en el Sur global, ya sean usuarios de servicios públicos financiados con ayuda o participantes en programas de ONG). Si bien en sus comienzos las ITRdC de las ONG se basaban en un fuerte imperativo de rendir cuentas a los socios y participantes de los programas, así como a sus donantes y patrocinadores privados, más recientemente ha ganado terreno la rendición de cuentas de las ONG ante los donantes institucionales y corporativos.

calidad sobre los flujos de ayuda y la colaboración basada en conectar a usuarios de la información sobre ayuda. Se materializó en iniciativas gubernamentales para hacer que la ayuda sea más transparente y abierta al control público y cuyo máximo exponente es la IATI<sup>147</sup>.

Las iniciativas de rendición de cuentas de la ayuda promovidas por ONG son de naturaleza social más que política y están dirigidas por ciudadanos y actores de la sociedad civil, en el Norte o el Sur global, en contraste con las impulsadas por organismos oficiales y países donantes, que se enmarcan más en los ámbitos políticos y de relaciones internacionales que en el ámbito social y de la ciudadanía (McGee, 2013:8). Tanto el nuevo movimiento de la transparencia de la ayuda como los organismos oficiales y países donantes reflejan una preocupación predominante por la eficacia de la ayuda, un resultado de desarrollo importante tanto en sí mismo, como también en su alcance para justificar el gasto de ayuda a los contribuyentes de los países donantes. El sub-campo de la rendición de cuentas de las ONG, por su parte, en el pasado ha estado más asociado a objetivos de empoderamiento y democráticos (el fomento de la ciudadanía activa o el logro de asociaciones más horizontales con sus organizaciones socias del Sur, entre otros), aunque a partir de la primera mitad de la década del 2000 las ONG también han prestado más atención a las preocupaciones sobre la eficacia.

Desde mediados de la década de 2000, los agentes que trabajan en el campo de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria han identificado brechas significativas en el intercambio de datos necesarios para apoyar la coordinación efectiva y el trabajo operativo, y los primeros usuarios de datos abiertos, desde 2008 en adelante, han trabajado para llenar estos vacíos y han seguido siendo pioneros en proyectos de datos abiertos. Desde el segundo y tercer foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda en París en 2005 y Accra en 2008, han surgido varias definiciones y estándares sobre transparencia de la ayuda y datos abiertos, así como numerosos esfuerzos para construir sistemas de monitoreo y verificación en torno al cumplimiento de los acuerdos internacionales y garantías de transparencia (Weaver et al., 2019). Dos de las más significativas son la IATI y PWYF; las preocupaciones respecto a la transparencia de la AOD y los escasos logros efectuados al respecto hasta entonces ya se hicieron latentes a nivel internacional en 2008, cuando se creó la International Aid Transparency Initiative diversas organizaciones pusieron en marcha la campaña Publish What You Fund (Medland y Darbshire, 2009) .

La *International Aid Transparency Initiative* (IATI) constituye un hito importante en la transparencia de la ayuda, por ser una iniciativa amplia que además de un estándar, ha creado varias herramientas y plataformas online para buscar, registrar y utilizar datos sobre la ayuda. Se trata de una iniciativa voluntaria multiactor (que reúne a países donantes y beneficiarios, OSC y personas expertas en información sobre ayuda) cuyo objetivo es incrementar la transparencia de la ayuda al desarrollo para mejorar su eficacia en la lucha contra la pobreza,

---

<sup>147</sup> También incluye iniciativas como aidinfo, AidData y PWYF, entre otras.

y quiere para ello conseguir que el acceso a la información sobre la ayuda sea más fácil y su uso y comprensión más sencillos para todas las partes interesadas. Se puso en marcha en septiembre de 2008 con el propósito de ayudar a implementar los compromisos en materia de transparencia asumidos en la Agenda para la Acción de Accra de la manera más consistente y coherente posible y su primera labor fue la creación de la Norma IATI, aprobada en 2011 tras una fase de trabajo en grupo y consultas; una norma que incluye la definición de un estándar abierto común e internacional y establece las directrices para la publicación de información sobre el gasto en ayuda<sup>148</sup>. A partir de la publicación de la Norma, IATI ha ayudado a los agentes de cooperación a publicar según el estándar IATI, ha desarrollado un registro de datos (IATI Registry) y multitud de plataformas (Aid Stream, IATI Data Store, IATI Discuss, d-portal.org, IATI Dashboard, IATI Studio, entre otras) para facilitar el uso de la información publicada bajo el estándar, lo cual ha ayudado a que cada vez sean más los agentes (tanto gobiernos, como organizaciones multilaterales y ONG internacionales) que participan en la iniciativa y hacen uso de sus plataformas y/o publican según su estándar<sup>149</sup>.

Publish What You Fund (PWYF), por su parte, es una coalición de organizaciones de la sociedad civil que se unieron para pedir a los donantes que publiquen más y mejor información sobre la ayuda, a modo de campaña global para la transparencia de la ayuda. Fue lanzada en Accra en septiembre de 2008 (coincidiendo en el tiempo con la puesta en marcha de la IATI) dando a conocer los Principios de Transparencia de la Ayuda<sup>150</sup> que había enunciado, y desde entonces ha estado ligada a la IATI<sup>151</sup> y ha llevado a cabo actividades de incidencia, investigación y formación para promover que la información sobre los flujos y actividades de ayuda sea abierta, y para fomentar que esa información se comparta y utilice (PWYF, 2016). Una de las áreas en las que más ha contribuido, es en la evaluación de la transparencia de la ayuda: ya en 2010 PWYF publicó su primer *Aid Transparency Assesment*, que intenta construir de manera sistemática diferentes indicadores para medir la transparencia de los donantes bilaterales y multilaterales (Faust, 2011:6). La coalición PWYF fue también la precursora del

---

<sup>148</sup> La Norma IATI se concibió para mejorar la calidad de los datos y permitir que los agentes que participan en la cooperación en desarrollo dispongan de la información necesaria para tomar decisiones fundamentadas, y también que los encargados de adoptar decisiones rindan cuentas (IATI, 2018:8). El estándar desarrollado en el marco de la Norma es el estándar IATI, que trataremos en el Capítulo 4, en el apartado 4.3.2, el cual determina qué información publicar para lograr la transparencia de la ayuda, cómo se define conceptualmente y cómo se estructura técnicamente dicha información.

<sup>149</sup> Los informes anuales de la IATI (publicaciones a modo de memoria anual, accesibles en su web, que explican de una manera exhaustiva cuestiones relacionadas con la evolución de la iniciativa) dan buena cuenta de dichos avances; su web cuenta con un apartado en el que se resume su historia (<https://iatistandard.org/en/about/iati-history/>; última fecha de consulta 17/07/2020) y en septiembre de 2019 se aprobó el Plan Estratégico de la IATI (2020-2025), en el cual se explicitan los objetivos y metas para el futuro próximo.

<sup>150</sup> Se han mencionado anteriormente y se describirán en el apartado 3.4.2, son un conjunto de cuatro principios concebidos para ser aplicados por todos los organismos públicos y privados que participan en la financiación y ejecución de la ayuda, incluyendo donantes, contratistas y ONG (PWYF, 2010).

<sup>151</sup> Ya en la nota de su lanzamiento mencionaba que "la IATI es el vehículo para cumplir los compromisos de transparencia de la ayuda de la Agenda para la Acción de Accra. Esperamos que los donantes se inscriban a la IATI y asuman para ello los principios de PWYF".

Índice de Transparencia de la Ayuda (ITA), una de las iniciativas de medición de transparencia de la ayuda que mayor repercusión y relevancia ha tenido hasta el presente. El ITA fue instaurado en 2012 como una herramienta fundamental para la promoción de la transparencia entre los diversos actores de la cooperación internacional y está considerado la herramienta de referencia internacional para medir la transparencia en la publicación de los datos de cooperación (MAEC, 2014). Entre los objetivos del ITA está el de crear conciencia entre los donantes acerca de la importancia de la transparencia de la ayuda, fomentar su progreso y el uso de estándares abiertos como la IATI, a lo cual ha contribuido sin duda<sup>152</sup>.

Es de subrayar el carácter multiactor de muchas de las iniciativas, en las que son varias las organizaciones de la sociedad civil involucradas. Existen organizaciones destacables gracias a su trabajo a favor de la transparencia de la ayuda. En el siguiente cuadro se muestran algunas de ellas, especificando además de su nombre y año de creación, algunas de las ITRdC que han impulsado (mencionadas en el cuadro anterior), y que describimos brevemente a continuación.

**Cuadro 40: Resumen organizaciones internacionales e ITRdC de la ayuda que han impulsado**

Nombre de la organización [página web] *ITRdC de la ayuda impulsadas	Año	Enfoque predominante
<b>International Development Research Centre (IDRC)</b> [ <a href="https://www.idrc.ca/">https://www.idrc.ca/</a> ] *Open Data Research Network *Open Data in Developing Countries (ODDC) *Big Data for Development Network (BD4D)	1991 2012 2013 2018	GA
<b>Development Initiatives (DI)</b> [ <a href="http://devinit.org/">http://devinit.org/</a> ] *Reality of Aid Project (RoA) *Global Accountability Project (GAP) *aidinfo *AidInfo Labs *Open Development Toolkit *Development Data Hub	1993 1994 2001 2010 2011 2014 2015	RdC (Eficacia), GA
<b>Development Gateway (DG)</b> [ <a href="https://www.developmentgateway.org/">https://www.developmentgateway.org/</a> ] *Accessible Information on Development Activities *Results Data Initiative	2000 2001 2015	RdC (Eficacia)
<b>World Wide Web Foundation</b> [ <a href="http://www.webfoundation.org/">http://www.webfoundation.org/</a> ] *Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos(ILDA) *Global Open Data Initiative (GODI) *Alliance for Affordable Internet (A4AI) *Open Data Lab	2009 2013 2013 2013 2014	GA

Fuente: elaboración propia.

El International Development Research Centre (IDRC) de Canadá es un agente muy activo que desde principios de los 90 ha estado involucrado y ha impulsado junto con otros actores

<sup>152</sup> Tras años iniciales en los que los resultados mostraron que la mayor parte de información sobre la ayuda aún no se estaba publicando, en 2013, de las 67 organizaciones incluidas analizadas con el ITA, 28 habían publicado alguna información en el formato IATI. El ITA de 2014 se creó en un momento crítico para el impulso del *open aid data* (porque los donantes se comprometieron a aplicar plenamente la IATI antes de diciembre de 2015) y sus resultados pusieron de relieve qué donantes estaban en el buen/mal camino, a medida que se acercaba el plazo acordado. El ITA de 2016 se concibió como una oportunidad de trabajar en estrecha colaboración para mejorar la transparencia de la ayuda y cumplir con el plazo fijado en Busan para diciembre de 2015.

diversas ITRdC de la ayuda. Fue uno de los creadores del estándar CEFDA<sup>153</sup>, intervino en la puesta en marcha de la IATI, posteriormente se centró en el ámbito de los datos abiertos para el desarrollo a través de proyectos como la *Open Data Research Network* y *Open Data in Developing Countries* (iniciados en 2012 y 2013, respectivamente) y es en ese ámbito donde actualmente sigue más activo con proyectos como *Big Data for Development Network* o publicaciones como *The State of Open Data* (2018 y 2019, respectivamente).

También Development Initiatives (DI), antes Development Initiatives Poverty Research, es un agente activo y pionero en el ámbito de la transparencia de la ayuda. Se trata una organización de desarrollo internacional independiente con sede central en el Reino Unido que a lo largo de su historia ha desarrollado, entre otras, las siguientes iniciativas: en el marco del *Reality of Aid Project* (RoA) desde 1994 publica los “Informes de la Realidad de la Ayuda” que en muchos países donantes se han convertido en una referencia independiente relevante para fomentar la rendición de cuentas y la conciencia pública sobre temas de desarrollo<sup>154</sup>; a partir del 2010 y en la línea marcada por IATI, creó el programa Aidinfo con el objetivo, entre otros, de mejorar el acceso a la información sobre desarrollo que satisfaga las necesidades de todas las partes interesadas, en particular los países empobrecidos, y este programa dio como fruto AidInfo Labs, un espacio para compartir ideas, herramientas, prototipos y aplicaciones para convertir los datos sobre ayuda en información útil; posteriormente, en 2014, creó junto a OKFN el Open Development Toolkit, con el objetivo de aumentar la apertura de datos de desarrollo y alentar su uso para informar las decisiones dentro del sector, haciendo especial hincapié en que los datos sean accesibles y utilizables por las personas que viven en países receptores de ayuda y por quienes trabajan en el sector del desarrollo y en 2015 creó el Development Data Hub, como recurso online que sirve para analizar datos financieros y flujos de recursos junto con indicadores de pobreza, sociales y de vulnerabilidad.

De más reciente creación que las anteriores, pero también con una dilatada experiencia en el desarrollo de herramientas y procesos relacionados con la recopilación, el acceso, el uso, la comprensión y el análisis de los datos de desarrollo, la organización Development Gateway (DG) es otro agente a tener en cuenta en el ámbito de la transparencia de la ayuda. Comenzó su andadura a partir de una pregunta que se formularon dentro del BM: “¿cómo aprovechar el poder de Internet para comprender quién está haciendo qué, dónde y en qué sentido?” y desde su creación en 2000, ha perseguido su misión a través de un trabajo continuado en el que pueden distinguirse tres oleadas<sup>155</sup>: entre 2000-2008 diseñó las plataformas de gestión

---

<sup>153</sup> CEFDA respone a las siglas de *Common Exchange Format for Development Activity Information*, y se describe brevemente en el apartado 4.3.2 junto con otros estándares internacionales para la transparencia y armonización de la ayuda.

<sup>154</sup> Una iniciativa similar en el ámbito del Estado español es “La Realidad de la Ayuda” promovida por Oxfam Intermón desde 1994, que en sus inicios tenía forma de informe anual que se publicaba a modo de evaluación independiente de la AOD y que desde 2015 se ha convertido en un portal de transparencia y vigilancia de la Cooperación Española. Accesible en: <http://www.realidadayuda.org/>, además de la estatal, también existe una versión para Catalunya: <http://www.realitatajut.org/> [Última fecha de consulta de ambas páginas web: 07/07/2020]

<sup>155</sup> Fuente: <https://www.developmentgateway.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019]

de la ayuda<sup>156</sup> de Etiopía y otros 13 países así como la plataforma *Accesible Information on Development Activities* (AiDA) en 2001, un extenso directorio en línea de información acerca de actividades del desarrollo; entre 2009-2013 se centró en sistemas nacionales y visualización de datos y creó AidData; y entre 2014-2017 fue una de las primeras organizaciones del ámbito de las TIC para el desarrollo que mostró una visión crítica e insatisfacción por el nivel de uso de los datos disponibles y de las tecnologías para la transparencia de la ayuda, y participó en 2015 en el lanzamiento de Results Data Initiative (RDI) con el objetivo de comprender mejor cómo los actores de desarrollo a nivel local realmente recopilan, comparten y usan los datos relacionados con los resultados de programas de desarrollo.

Por último, también merece una mención la organización internacional World Wide Web Foundation, más conocida como Web Foundation, establecida en 2009 por el inventor de la World Wide Web Tim Berners-Lee para avanzar en la web abierta como bien público y derecho básico, que ha participado a partir del 2013 en el desarrollo, entre otras, de las siguientes iniciativas y coaliciones, fundamentalmente relacionadas con los datos abiertos para el desarrollo: Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), Global Open Data Initiative (GODI), Alliance for Affordable Internet (A4AI), Open Data Lab.

Además de las mencionadas existen otras organizaciones que juegan o han jugado un rol en ámbito de la transparencia de la ayuda, algunas como GuideStar, AidInfoPlus o TAI centradas en la ayuda<sup>157</sup> y otras como ARTICLE 19, Open Knowledge o Access Info Europe que trabajan la transparencia desde un punto de vista general, pero se han involucrado en ITRdC de la ayuda<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Las Plataformas de Gestión de la Ayuda o *Aid Management Platforms* (AMP) son un tipo de sistemas de información de donantes que se mencionan en el Capítulo 4, en el apartado 4.3.1.

<sup>157</sup> Todas ellas se describen en el Anexo I.B: GuideStar, fundada en 1994 fue pionera en el uso de Internet para compartir información sobre organizaciones sin fines de lucro en EEUU; AidInfoPlus es una organización sin fines de lucro con sede en Ginebra que tiene por objetivo es empoderar a periodistas, grupos de la sociedad civil y personal del ámbito del desarrollo para aprovechar la información y los datos de la ayuda; TAI (*Transparency and Accountability Initiative*) es una coalición de donantes que incluye la Fundación Ford, Hivos, la IBP, la Red Omidyar, el Open Society Institute, el Revenue Watch Institute y la Fundación William and Flora Hewlett.

<sup>158</sup> Todas ellas se describen en el Anexo I.A y han sido ya mencionadas en el Capítulo 2. ARTICLE 19 es una organización independiente de derechos humanos que trabaja globalmente y de acuerdo con su mandato de promover la libertad de expresión y la transparencia, monitorea y respalda a los actores internacionales y nacionales de todo el mundo que trabajan para promover el derecho de acceso a la información; Open Knowledge ha impulsado junto a otras organizaciones iniciativas mencionadas en este apartado como GODI y Open Development Toolkit, y también la School of Data (<https://schoolofdata.org/>), una red global comprometida con el avance de la alfabetización de datos en la sociedad civil que busca abordar las brechas en las habilidades de datos para garantizar que todas las personas puedan participar plenamente en la era de la información; Access Info Europe es una organización internacional de Derechos Humanos que trabaja por la promoción y el refuerzo del derecho de acceso a la información en Europa y globalmente, para entre otros, mantener a los gobiernos responsables (Faust, 2011:6) y en su informe "Not available, not accesible!" (Medland y Darbishire, 2009) hizo el estudio de la transparencia de las agencias de cooperación de cinco países.

Volviendo a las iniciativas, también es de destacar que muchas de ellas (sobre todo las impulsadas por países donantes) surgieron o se replantearon en torno a la IATI, como consecuencia del enfoque de eficacia de la ayuda, y con una clara componente de gobierno abierto o desarrollo abierto, muestra de lo cual es que muchas llevan *open* en su nombre. En respuesta a los compromisos en materia de transparencia adquiridos en Accra y Busan e inspirados por iniciativas como el Índice de Transparencia de la Ayuda y los planes de acción en materia de gobierno abierto diseñados en el marco de la OGP, agentes como el Banco Mundial y diversos países a través de sus agencias de cooperación pusieron en marcha a partir del 2010 iniciativas de transparencia que incluían la implementación de portales de datos de ayuda sofisticados y fáciles de usar (Linders, 2013), algunos ejemplos de los cuales se citan a continuación y se recogen en el cuadro posterior: la garantía de transparencia de la ayuda (*Aid Transparency Guarantee*) y la *project information website* de DFID en Reino Unido, la garantía de transparencia de la ayuda (*Aid Transparency Guarantee*) y la web OpenAid de SIDA en Suecia, el *Project Browser* de Canadá<sup>159</sup>, la agenda de acción para la transparencia (*Aid Transparency Agenda for Action*) y la web *U.S. Government Foreign Assistance Portal* de USAID en EEUU, entre otros.

**Cuadro 41: Iniciativas por la transparencia de países proveedores de AOD**

País	Nombre de la iniciativa [página web]	Año
Reino Unido	Governance and Transparency Fund (GTF)	2007
Reino Unido	DFID's project information website <a href="http://projects.dfid.gov.uk/">http://projects.dfid.gov.uk/</a>	2009
Reino Unido	UK government's Aid Transparency Guarantee	2010
Suecia	Aid Transparency Guarantee	2010
EEUU	U.S. Government Foreign Assistance Portal [ <a href="https://foreignassistance.gov/">https://foreignassistance.gov/</a> ]	2010
España	Plataforma de Cooperación Descentralizada de la FEMP [ <a href="http://cooperacion.femp.es/">http://cooperacion.femp.es/</a> ]	2010
EEUU	Aid Transparency Agenda for Action	2011
Canadá	Project Browser <a href="https://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/">https://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/</a>	2011
Países Bajos	Open Aid NL <a href="http://www.openaid.nl/">http://www.openaid.nl/</a>	2011
Alemania	Offene Entwicklungshilfe [ <a href="https://okfn.de/en/projekte/offeneentwicklungshilfe/">https://okfn.de/en/projekte/offeneentwicklungshilfe/</a> ]	2012
Suecia	OpenAid [ <a href="https://openaid.se/aid/">https://openaid.se/aid/</a> ]	2013
Reino Unido	Development Tracker [ <a href="https://devtracker.dfid.gov.uk/">https://devtracker.dfid.gov.uk/</a> ]	2013
España	Info@OD [ <a href="https://infoaod.maec.es/">https://infoaod.maec.es/</a> ]	2014
Italia	Openaid AICS <a href="http://openaid.aics.gov.it/">http://openaid.aics.gov.it/</a>	2017

Fuente: elaboración propia.

Por último, cabe mencionar los Sistemas de Gestión de Información de la Ayuda de países socios (conocidos como AIMS por las siglas de *Aid Information Management System*, se describen brevemente en el apartado 4.3.1.1) que sirven para recoger la información sobre los proyectos en una base de datos centralizada y de propiedad del país beneficiario,

<sup>159</sup> Se trata de una herramienta interactiva impulsada por el Ministerio de Asuntos Globales de Canadá, creada como parte del compromiso continuo del Gobierno de Canadá con el gobierno abierto, con el Desarrollo Abierto y con la IATI, que permite buscar acciones financiadas por éste y descargar la información relativa a esas acciones como archivos de datos abiertos. Aunque fue creada en 2004, desde 2011 las mejoras a la herramienta se centran en alinear los datos del proyecto con el estándar IATI. Fuente: <https://open.canada.ca/en/commitment/mtsar/2016-2018/commitment-18-support-openness-and-transparency-initiatives-around-world> [Última fecha de consulta: 24/07/2020]



mejorando el seguimiento y la gestión de los proyectos. Este tipo de iniciativas pretenden fortalecer la apropiación nacional del proceso de desarrollo; informar, entre otros, de la elaboración de presupuestos nacionales; mejorar la coordinación entre el gobierno y los donantes; y facilitar una alineación más estrecha entre los proyectos de ayuda y los objetivos estratégicos nacionales (Petras, 2009 en Linders, 2013). Su uso creció rápidamente a partir de Accra, y en 2009 IATI ya había documentado 46 sistemas de este tipo, 24 de los cuales estaban abiertos a los parlamentos y al público, aunque alertaba de que aún les quedaba mucho margen de mejora para que la información que contenían fuera confiable y actualizada<sup>160</sup> (Development Initiatives, 2009). Algunos ejemplos de este tipo de iniciativas son las Plataformas de Gestión de la Cooperación de Honduras y de Malawi, la Base de Datos de Ayuda al Desarrollo de Rwanda y el Sistema de Gestión de la Información sobre la Ayuda de Bangladesh<sup>161</sup>.

#### **3.4.2. Declaraciones y principios a favor de la transparencia de la ayuda**

Desde mediados de la década del 2000 se han enunciado diferentes declaraciones y principios de transparencia de la ayuda con el objetivo de servir de guía a los Estados (y demás agentes que participan en la cooperación) para avanzar en la consecución de sus compromisos relacionados con la eficacia de la ayuda asumidos en los diferentes HLF, y sus compromisos relacionados con el gobierno abierto, asumidos en el marco de la OGP e iniciativas relacionadas. Entre las ITRdC del anterior subapartado hemos mencionado algunas de esas declaraciones, y hemos visto como las OSC han jugado un papel importante en su impulso, interpelando a gobiernos e involucrándolos para realizar los cambios necesarios a favor de la transparencia de la ayuda.

En este subapartado queremos profundizar en esas iniciativas, prestando atención a sus contenidos y a las pautas que marcan, y para ello resumiremos a continuación las tres

---

<sup>160</sup> Linders (2013) explica que los primeros estudios realizados hasta 2010 detectaron algunas carencias: discrepancias frecuentes entre los datos contenidos en los AIMS y los datos de los donantes, así como una falta significativa de algunos datos que usualmente suelen estar disponibles en los sistemas internos de los donantes (datos sobre transacciones financieras, clasificaciones geográficas, productos y resultados de proyectos).

<sup>161</sup> La Plataforma de Gestión de la Cooperación (PGC) de Honduras <http://pgc.sre.gob.hn/portal/> [Última fecha de consulta: 07/02/2019] fue lanzada oficialmente en 2013 y es un portal a través del cual el público puede consultar los datos recogidos por el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa sobre los proyectos de asistencia oficial para el desarrollo. La información que se sube a la plataforma ha de superar un proceso de validación antes de estar disponible en el portal público (IATI, 2014). La Aid Management Platform (AMP) de Malawi <https://malawiaid.finance.gov.mw/portal/> [Última fecha de consulta: 07/02/2019] es gestionada por el Ministerio de Finanzas que recoge información sobre los compromisos multianuales y las proyecciones anuales de los flujos de AOD, y los datos se incorporan al marco fiscal; en las últimas versiones de la AMP se ha integrado plenamente un Sistema de Información Geográfica en el que se puede introducir información pormenorizada sobre la situación de los proyectos y ver estos en un mapa interactivo de Malawi que compara la ubicación de los proyectos con las necesidades locales (IATI, 2014). La Base de Datos de Ayuda al Desarrollo (DAD) de Rwanda <https://www.synisys.com/impact/featured-projects/development-assistance-database-rwanda/> [Última fecha de consulta: 11/07/2020] fue puesta en marcha en el marco de su pertenencia a la IATI, con el objetivo de mejorar la disponibilidad y accesibilidad pública de tal información y el intercambio automático de datos sobre los flujos de ayuda (IATI, 2015).

declaraciones y principios sobre transparencia de la ayuda de ámbito internacional más destacables hasta la fecha: los Principios de Transparencia de la Ayuda (2008), la Declaración de la Iniciativa para la Transparencia de la Ayuda Internacional (2008), y los compromisos relacionados con la ayuda al desarrollo en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto u OGP (2010).

Los Principios de Transparencia de la Ayuda fueron desarrollados en 2008 por Publish What You Fund en colaboración con Access Info, y son un conjunto de cuatro principios que reclamaban ser aplicados por todos los organismos públicos y privados que participan en la financiación y ejecución de la ayuda (PWYF, 2010:7). Con el objetivo final de mejorar la eficacia de la ayuda para que la ciudadanía, tanto en los países donantes como en los receptores, pudiera responsabilizar a sus gobiernos, se enunciaron de la siguiente manera (PWYF, 2014:6; Medland y Darbshire, 2009):

*1. La información sobre la ayuda debe ser publicada de manera proactiva: una agencia u organización donante debe decirle a la gente lo que está haciendo, para quién, cuándo y cómo.* Este principio proclama que tanto los organismos públicos que participan en la financiación y el reparto de ayuda, como los que lo hacen en su nombre, deben difundir activamente información sobre AOD y actividades relacionadas, entendiendo que para ello deben desarrollar los sistemas necesarios para recopilar, generar y garantizar la divulgación automática y oportuna de información.

*2. La información sobre la ayuda debe ser relevante, accesible, oportuna, precisa y comparable: la información debe proporcionarse en un formato que sea útil y significativo.* Según este principio, la información debe ser administrada y publicada con la calidad suficiente para que sea significativa para los gobiernos receptores, las organizaciones de la sociedad civil y el público en los países donantes y receptores.

*3. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sobre los procesos de ayuda: debe garantizarse que todas las personas sean capaces de acceder a la información cuando lo deseen.* El derecho de acceso a la información sobre AOD debe garantizarse, tanto a través de la publicación proactiva de información como estableciendo mecanismos a través de los cuales cualquier persona pueda solicitar y recibir información. Para ello, los organismos públicos que participan en la ayuda deben respetar el derecho de toda persona a solicitar información sin la necesidad de justificar la petición y sin ningún tipo de requisitos de ciudadanía o residencia y los procedimientos para solicitar la información deben ser simples y gratuitos<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> También indica que la información en poder de los organismos públicos debe ser proporcionada al público en plazos predefinidos, con sujeción únicamente a excepciones limitadas que sean compatibles con el derecho internacional y que debe garantizarse a todo el mundo el derecho de apelar la negativa a proporcionar información, así como a apelar cualquier falta de respuesta u otro obstáculo en la recepción de la información, a un órgano independiente facultado para emitir decisiones vinculantes. Aunque en el derecho internacional, el derecho de acceso a la información sólo se aplica a los organismos públicos y a los órganos privados que desempeñan funciones públicas según lo señalado por la legislación nacional, dada la importancia de la transparencia para la rendición de cuentas y la eficacia en el sistema de ayuda, PWYF proclama que todos los actores involucrados en la financiación y la prestación de ayuda deben desarrollar sistemas adecuados que permitan el

4. *El derecho de acceso a la información sobre la ayuda debe ser promovido: las organizaciones donantes deberían promover activamente este derecho.* Tanto donantes y gobiernos receptores, como otros actores que desembolsen ayuda deben ayudar a los ciudadanos a ejercer su derecho de acceso a la información sobre AOD.

También en 2008, coincidiendo con su lanzamiento en el HLF-3 de Accra, la IATI suscribió la Declaración de la Iniciativa para la Transparencia de la Ayuda Internacional (*International Aid Transparency Initiative Accra Statement*), a través de la cual (IATI, 2008):

- Se insta a los donantes a *"divulgar públicamente la información regular, oportuna y detallada sobre el volumen, la asignación y, cuando estén disponibles, los resultados de los gastos de desarrollo para permitir que la elaboración de presupuestos, contabilidad y auditoría por parte de los países en desarrollo puedan ser más exactos"*, *"mantener sistemas de información para la gestión de la ayuda"*, y *"proporcionar información completa y oportuna sobre los compromisos anuales y desembolsos reales"*.
- Se reconoce que la transparencia de la información promueve la ayuda de asociaciones más eficaces, y acelera el desarrollo y la reducción de la pobreza por aumentar la responsabilidad y la propiedad, la reducción de la corrupción, y mejorar la prestación de servicios.
- Se da la bienvenida al escrutinio adicional y una mayor eficacia que la transparencia puede aportar a las organizaciones de donantes y otras instituciones de desarrollo.
- Se destaca el papel que juega la transparencia en la promoción de la responsabilidad mutua.
- Se respeta el derecho de los contribuyentes y sus representantes, y de los ciudadanos en los países en desarrollo, para obtener información sobre cómo la ayuda extranjera se gasta.
- Se afirma que la información sobre la ayuda debe ser fácilmente accesible en apoyo de la responsabilidad local y la administración pública eficiente.

Y los firmantes asumen los siguientes compromisos:

- Dar una dirección política fuerte, e invertir a través de sus agencias los recursos necesarios para satisfacer todas las normas existentes a nivel nacional e internacional sobre la emisión de informes, y para acelerar la disponibilidad de la información sobre la ayuda.
- Compartir información sobre la ayuda más detallada y más actualizada, de forma que ésta sea más accesible a todos los interesados.

---

acceso público a la información. Los organismos públicos involucrados en la financiación y la prestación de ayuda deben asegurarse de que terceras personas que prestan ayuda en su nombre proporcionen información al público, ya sea directamente o a través del acceso de los donantes a los regímenes de información. Todos los gobiernos donantes y sus agencias deberían cumplir las normas de su propio acceso a regímenes de información en todos los países en los que operan, independientemente de que el país receptor tenga leyes similares y deben permitir el acceso a la información a los ciudadanos de los países receptores de la misma manera que lo harían con sus propios ciudadanos (PWYF, 2014).

- En la medida de lo posible, proporcionar la información más fiable y detallada sobre la ayuda que se destinará en el futuro.
- Ser transparentes en cuanto a las condiciones asociadas a los resultados de los proyectos derivados de la ayuda y los resultados esperados.
- Construir y ampliar los estándares y sistemas de información existentes, consultar a los gobiernos socios, las organizaciones de la sociedad civil, parlamentarios y otros usuarios de la información sobre la ayuda, con el fin de llegar a un acuerdo, a finales de 2009, de estándares comunes y un formato para facilitar el intercambio de información sobre la ayuda.

Finalmente insta a todos los donantes a adherirse a los mismos estándares de transparencia.

Apenas tres años después de Accra, en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP), se planteó que para que la ayuda al desarrollo reúna las garantías suficientes, es necesario cumplir las siguientes condiciones (Mulley, 2010):

- Tanto los gobiernos (e instituciones) donantes como los receptores deben rendir cuentas recíprocamente por los compromisos contraídos y los resultados obtenidos.
- Los gobiernos y las instituciones de los países receptores deben rendir cuentas con sus propios ciudadanos y ciudadanas.
- Los gobiernos y las instituciones de los países donantes deben rendir cuentas con sus propios ciudadanos y ciudadanas.
- Debe existir rendición de cuentas entre donantes sobre coordinación y compromisos contraídos.

Se asumió que la transparencia respalda todas esas formas de rendición de cuentas y la importancia de que los donantes proporcionen información sobre las aportaciones realizadas y que publiquen esa información en formatos comparables que el público pueda comprender con facilidad. Y se instó para ello a los firmantes de la declaración de la Alianza de Gobierno Abierto a asumir los siguientes compromisos (TAI, 2017:7):

- Países donantes: automatizar la publicación de información completa, detallada, de gran calidad y a tiempo; comenzar a publicar información en el Registro IAT; incluir al público en los debates sobre políticas para el desarrollo; publicar información más detallada sobre los flujos de ayuda, inclusive información sobre la ejecución, localización geográfica exacta, resultados y documentación sobre los proyectos.
- Países receptores: integrar la información sobre ayuda al desarrollo en la planificación de los presupuestos domésticos; solicitar información a los donantes siguiendo el estándar IATI.
- Todos los países, tanto donantes como receptores: fomentar el desarrollo de herramientas para compartir e interpretar datos de ayuda al desarrollo; promover que todas las partes interesadas tengan acceso y uso sobre la información; sumarse a la IATI.

Multitud de OSC y gobiernos respaldaron los Principios de Transparencia de la Ayuda, 11 países se adscribieron a la IATI el mismo año de su lanzamiento<sup>163</sup> y en 2015 un total de 20 estados miembros europeos eran miembros de la OGP y varios de ellos (como Dinamarca, España, Suecia y el Reino Unido) habían incluido compromisos de transparencia de la ayuda (como por ejemplo, la publicación en el estándar IATI) en sus Planes de Acción Nacional como parte de su avance hacia el gobierno abierto.

### **3.5. Análisis y evaluación de la transparencia de la ayuda**

Al igual que el apartado sobre evaluación de la transparencia del Capítulo 2, el presente apartado dedicado a la evaluación de la transparencia de la ayuda es de especial importancia en el contexto de la tesis, y ambos recogen, junto con el apartado 4.4 sobre evaluación de los sistemas de información, las referencias que utilizamos en el estudio de caso para diseñar un sistema de indicadores con el que evaluar la transparencia de la cooperación de las principales instituciones públicas de la CAE.

En el primer subapartado describimos dos metodologías para la evaluación de la transparencia de la ayuda y hacemos el resumen de los hallazgos o resultados de algunos trabajos elaborados utilizando dichas metodologías. El segundo y último subapartado lo dedicamos a la evaluación del impacto de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la ayuda, rescatando algunas referencias al tema presentes en la literatura estudiada para la elaboración de la tesis.

#### **3.5.1. Metodologías para la evaluación de la transparencia de la ayuda**

Aunque existen otras metodologías y trabajos que incluyen el análisis de la transparencia de la ayuda entre sus contenidos<sup>164</sup>, aquí únicamente nos fijamos en dos que tienen la transparencia de la ayuda como eje central: 1) la metodología para el monitoreo de la transparencia de la ayuda de Access Info Europe basada en los Principios de Transparencia de

---

<sup>163</sup> Se trata de los siguientes países, se especifica entre paréntesis el órgano a través del cual habían firmado y participaban en la IATI: Alemania (BMZ), Australia (AusAID), Dinamarca (Ministerio de Asuntos Exteriores), España (MAEC), Finlandia (Ministerio de Asuntos Exteriores), Irlanda (Irish Aid), Noruega (NORAD), Nueva Zelanda (NZAID), Países Bajos (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación al Desarrollo), Reino Unido (DFID), Suecia (SIDA), Suiza (SDC). Fuente: antigua web de la IATI, accesible en: <https://web.archive.org/web/20100715110333/http://www.aidtransparency.net/get-involved> [Última fecha de consulta: 11/07/2020]

<sup>164</sup> Principalmente nos referimos a trabajos relacionados con la evaluación de la Declaración de París (encuestas sobre responsabilidad mutua realizadas por el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo internacional de la ONU-DAES, encuestas de aplicación de la DP realizadas por la OCDE, Evaluación de la Declaración de París realizada por Dansk Institut for Internationale Studier-DIIS) y el monitoreo de la Alianza Global para el Desarrollo llevado a cabo conjuntamente por la OCDE y el PNUD, así como a los *Peer Review* o evaluaciones de pares de la OCDE.

la Ayuda, y 2) la metodología para la medición de la transparencia de la ayuda de Publish What You Fund utilizada en el Índice de Transparencia de la Ayuda.

### 3.5.1.1. Metodología para el monitoreo de la transparencia de la ayuda de AIE basada en los Principios de Transparencia de la Ayuda

Desarrollada en 2008 por la ONG Access Info Europe (AIE) para aplicar a 5 agencias de cooperación estatales de países donantes, está basada en los Principios de Transparencia de la Ayuda que postulan que la información sobre AOD debe ser relevante, accesible, oportuna, precisa y comparable.

La metodología monitorea sobre todo la accesibilidad de la información, utilizando para ello un sistema formado por 22 indicadores divididos en 5 bloques temáticos, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 42: Bloques temáticos para la evaluación de la transparencia de la ayuda, número de indicadores y ponderaciones para cada uno de ellos según AIE**

Bloque temático	Nº indicadores	Peso %
Clases básicas de información institucional	5	30
Principales clases de información operativa	6	18
Mecanismos de integridad	3	9
Actividades en países receptores de ayuda	3	9
Indicadores de accesibilidad	5	30
	22	96

Fuente: elaboración propia en base a Medland y Darbshire (2009).

El sistema de indicadores contempla la disponibilidad de 17 clases de información y 5 indicadores de accesibilidad, agrupados del siguiente modo:

**Cuadro 43: Indicadores para el monitoreo de la transparencia de la ayuda según AIE**

	Bloque temático	Clases de información	Punt Max
Disponibilidad	Clases básicas de información institucional: Agencia de Cooperación	1. Estructura organizativa	6
		2. Estrategia de ayuda principal	6
		3. Presupuesto	6
		4. Memoria anual	6
		5. Memoria económica	6
	Principales clases de información operativa: Ciclo de financiamiento	1. Consultas	3
		2. Procedimiento de contratación pública y ofertas	3
		3. Contratos vigentes	3
		4. Política y procedimientos de solicitud de subvenciones	3
		5. Subvenciones vigentes	3
		6. Información sobre evaluaciones	3
	Mecanismos de integridad	1. Evaluación de riesgos de corrupción	3
		2. Declaraciones de regalos/activos (tanto para individuos como para instituciones)	3
3. Mecanismos de rendición de cuentas: Quejas / <i>Whistle-blowers</i>		3	
Actividades en países receptores de ayuda	1. Programas-país: Estrategia	3	
	2. Programas-país: Información de proyectos	3	
	3. Programas-país: Información sobre ayudas vía canal	3	
Accesibilidad	Indicadores de accesibilidad	1. Navegabilidad	6
		2. Función de búsqueda	6
		3. Guía de usuario	6
		4. Idiomas	6
		5. Acceso a la información	6

Fuente: adaptado de Medland y Darbshire (2009:16).

La metodología se aplicó una única vez, en 2008, se basó exclusivamente en la publicación de información online<sup>165</sup>, y el monitoreo se llevó a cabo en dos fases diferenciadas: 1) estudiar si la información de las diferentes clases definidas estaba disponible, 2) evaluar si esa información era accesible, asignando la puntuación en base a su búsqueda en páginas web relevantes y documentos publicados (revisándolos al menos dos veces, y en algunos casos tantas como 10 veces). Así, a la hora de evaluar, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

1) Que la información fuera relevante, accesible, oportuna, precisa y comparable. Esas cualidades se definieron y midieron del siguiente modo:

- Relevancia: la consideración de si la información es relevante se llevó a cabo teniendo

<sup>165</sup> Se examinó la información de los sitios web de las agencias gubernamentales monitoreadas y de otros sitios web a los que existían vínculos explícitos. El estudio, por tanto, no representa una investigación exhaustiva de todas las formas de publicación proactiva, pero ofrece una indicación de la accesibilidad de la información disponible a través de uno de los más importantes medios de publicación y que afecta al mismo tiempo el acceso a la información a los ciudadanos de los países donantes y receptores por igual (Medland y Darbshire, 2009).

en cuenta las clases de información definidas en los principios como necesarias para que el público pueda participar en la toma de decisiones y los gobiernos puedan ser responsables de su gasto en ayuda.

- Oportunidad: no se llevó a cabo una evaluación rigurosa de la oportunidad de la publicación de la información en las webs monitoreadas; sin embargo, se reportó las ocasiones en las que la información estaba ampliamente desactualizada.
- Precisión: no se llevó a cabo ningún tipo de evaluación sobre la precisión de la información publicada en las webs monitoreadas, pues para ello habría que haber contrastado la misma información publicada en diferentes apartados/formatos (o incluso ir más allá y contrastarla con la real y objetiva contenida en las bases de datos de los agentes) para identificar posibles discrepancias.
- Comparabilidad: tampoco se evaluó la comparabilidad de la información publicada en las webs monitoreadas, pues para hacerlo hubiera sido necesario identificar diferencias significativas en el nivel de detalle y en los medios de presentación de la información, así como en la terminología<sup>166</sup>.
- Accesibilidad: es la única cualidad que se monitoreó sistemáticamente (se describe a continuación).

2) Accesibilidad de la información. La accesibilidad de la información publicada en los sitios web de los organismos analizados fue tomada en cuenta de las siguientes tres maneras:

- Se trató de replicar la experiencia del usuario no especializado: un “usuario medio” de Internet con poco conocimiento previo del mundo de la ayuda o de las actividades de la agencia particular. El equipo investigador quería comprender la experiencia de actores ávidos de información, tales como contribuyentes de los países donantes o de ciudadanos de los países receptores.
- Para todas las clases de información se evaluó tanto si la información estaba publicada (disponible) como si era relativamente fácil de encontrar (accesible). En aquellos casos en que la información estaba publicada pero enterrada profundamente dentro de una página web (más de tres clicks en el interior y/o no se podía acceder a ella a través de la función de búsqueda) la puntuación asignada se redujo en un punto.
- Se desarrollaron cinco indicadores específicos para evaluar la accesibilidad de la información publicada en los sitios web de las agencias de ayuda. Entre ellos, uno dedicado a la accesibilidad idiomática, suponiendo que los que buscan información acerca de la ayuda no son sólo los nacionales de los países donantes, sino que provienen de una amplia gama de países de todo el mundo y no se puede esperar que hablen los idiomas de todos los países donantes, en particular cuando dichas lenguas

---

<sup>166</sup> Son esas diferencias (nivel de detalle, medios de presentación de la información y terminología) las que hacen que las comparativas sean difíciles a la hora de hacer el seguimiento de los gastos de ayuda de un país o sector concreto o al analizar una modalidad de ayuda en particular.



son poco habladas fuera del país<sup>167</sup>.

En 2009 Access Info Europe presentó los resultados del ejercicio de monitoreo piloto para evaluar los aspectos centrales de la transparencia de la AOD, consistente en un análisis de caso de las agencias de cooperación estatales de Canadá, Francia, Noruega, España y Reino Unido, en un estudio que tituló *Not available! Not accessible! Aid Transparency monitoring report*. El estudio presentó conclusiones y recomendaciones para cada una de las cuestiones analizadas, y otras generales, siendo las principales conclusiones generales las siguientes:

- Los niveles de disponibilidad y accesibilidad de la información de las agencias analizadas son bajos.
- La información es incompleta y con bajo nivel de detalle.
- La información no es fácilmente accesible.

### 3.5.1.2. Metodología para la medición de la transparencia de la ayuda de Publish What You Fund

El Índice de Transparencia de la Ayuda (ITA) es una evaluación independiente de la transparencia de la ayuda y la financiación para el desarrollo que fue desarrollado basándose en la visión de PWYF que prevé: "*un mundo donde la información sobre ayuda y desarrollo sea transparente, esté disponible y se utilice para la toma de decisiones efectiva, la responsabilidad pública y el cambio duradero para todos los ciudadanos*" (PWYF, 2018b:3). Los objetivos del ITA son: evaluar el estado de la transparencia de la ayuda entre las organizaciones donantes más grandes del mundo; rastrear y alentar el progreso y facilitar el aprendizaje entre pares, mientras se responsabiliza a los donantes; y crear conciencia sobre la transparencia y los estándares de datos abiertos a nivel nacional, regional e internacional, basándose en los estándares de datos abiertos existentes, como la IATI. Se basa en los cuatro principios para la eficacia de la ayuda acordados en el Acuerdo de la Alianza de Busan de 2011 (apropiación de los países, enfoque en los resultados, asociaciones para el desarrollo, y transparencia y responsabilidad compartida), está diseñado para evaluar todos los tipos de ayuda oficial y financiamiento para el desarrollo de agentes (principalmente gobiernos y ONGI) que cumplan determinados criterios en relación al presupuesto que destinan a cooperación y sus compromisos con la transparencia<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> Dado que el inglés es el idioma aceptado como internacional hoy en día, incluso en el mundo de la ayuda, pareció razonable buscar información publicada en inglés, considerando: a) si estaba disponible la misma cantidad de información en inglés que en el otro idioma, o si había diferencias significativas en el contenido; b) la existencia de variedad de idiomas, estando la información orientada a los países receptores, habiéndose realizado un esfuerzo para asegurar contenidos multilingües.

<sup>168</sup> Se aplica a las organizaciones que cumplan un mínimo de dos criterios entre los siguientes: a) ser grandes donantes de AOD (más de 1 billon de USD); b) tener un papel e influencia significativos por ser la principal agencia de ayuda del país y estar comprometida con la agenda de Busan; c) ser instituciones a las que atañen compromisos de transparencia

PWYF ha trabajado ininterrumpidamente en el ámbito de la evaluación de la transparencia de la ayuda desde su creación y ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a impulsar el ITA. La cronología de su trabajo da buena cuenta de ello: la iniciativa PWYF se creó en 2008 tras Accra, ese mismo año desarrolló de los Principios de Transparencia de la Ayuda y dos años más tarde, en 2010, llevó a cabo el *Aid Transparency Assessment*, una revisión exhaustiva de la transparencia de la ayuda de los donantes basada en esos principios. En respuesta directa a la evaluación de 2010, en 2011 creó el Índice de Transparencia de la Ayuda (ITA), un índice piloto, el primero de su tipo, que clasificó los organismos donantes de acuerdo a la cantidad de información que facilitan a través de 37 indicadores. A partir de ahí el ITA se fue estableciendo como una herramienta de evaluación de la transparencia de la ayuda cada vez más robusta y reconocida, gracias a que en años sucesivos se fue revisando y mejorando su metodología, y aplicándose a más agentes<sup>169</sup>, hasta convertirse en un referente a nivel mundial en la evaluación de la transparencia de la ayuda, sobre el que Honig y Weaver (2018:2) plantean que “*ha alcanzado y ejercido un poder simbólico y normativo significativo al definir indicadores y puntos de referencia claros para la transparencia de los donantes. Su autoridad se deriva de su independencia y su proceso de trabajo con donantes y revisores externos*”.

Desde su inicio en 2010, ha ido variando y mejorando el sistema de indicadores en base a la experiencia y consultas con actores involucrados. El primer sistema de indicadores, utilizado en 2010 para la elaboración del *Aid Transparency Assessment*, contenía 39 indicadores divididos en 3 categorías<sup>170</sup>, y el último sistema de indicadores hasta la fecha, utilizado en 2018 para la elaboración del *Aid Transparency Index 2018* contiene 35 indicadores divididos

---

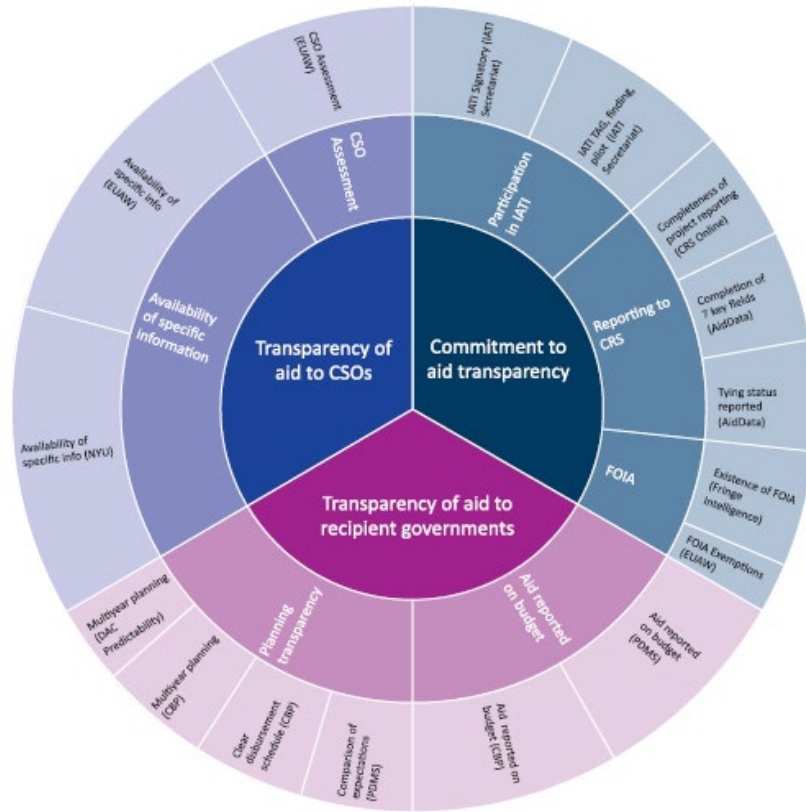
gubernamentales. Los tipos de ayuda oficial y financiamiento para el desarrollo que contempla incluyen donaciones, préstamos (tanto concesionales como no concesionales) y asistencia técnica, incluida la cooperación regional, sur-sur y triangular. Incluye Financiación Oficial para el Desarrollo (ODF, por sus siglas en inglés, según la define el CAD de la OCDE), así como actividades de desarrollo de fundaciones, agencias humanitarias, bancos multilaterales de desarrollo y agencias de las Naciones Unidas (PWYF, 2018b:4).

<sup>169</sup> En 2012 el ITA se aplicó a una selección de 72 organizaciones (incluyendo agencias bilaterales y multilaterales, fondos de financiación para el clima, agencias humanitarias, instituciones financieras de desarrollo y fundaciones privadas) con el fin de probar la transparencia de los flujos de desarrollo más amplios. En 2013 se utilizó una metodología revisada que reflejaba los cambios en el campo transparencia de la ayuda y la consiguiente necesidad de evaluar mejor la calidad de los datos publicados, poniéndose el foco en la accesibilidad y la facilidad de uso de la información, por lo que cuanto más abierta y comparable es la información, más altas puntuaciones asignaba. La lista de organizaciones incluidas en el ITA 2016 fue revisada para concentrarse en un menor número de donantes de mayor tamaño, así como aquellos que habían sido fundamentales para avanzar en el curso de la transparencia de la ayuda. Por esa razón, el ITA 2016 incluyó 46 donantes, entre los cuales representaban el 98% de los flujos de AOD a nivel mundial. Después de que en 2017 hubiera un parón en lo relativo al índice, en 2018 se volvió a realizar el estudio, analizando 45 donantes. La información utilizada para completar este subapartado ha sido extraída de la web de PWYF, de los apartados relativos al *Aid Transparency Assessment* y a los Índices de Transparencia de la Ayuda de 2011, 2012, 2013, 2014, 2016 y 2018 (PWYF, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2018a), accesibles, respectivamente en los siguientes enlaces [Última fecha de consulta de todos ellos: 11/07/2019]: <http://www.publishwhatyoufund.org/index/assessment/>; <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2011-index/>; <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2012-index/>; <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2013-ati/>; <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2014-ati/>; <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2016-aid-transparency-index/>; <http://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2018>

<sup>170</sup> Se trata de las categorías que se muestran en el cuadro a continuación: 1) El compromiso general de los donantes a contribuir a la transparencia; 2) La transparencia de la ayuda a los gobiernos receptores; 3) La transparencia de la ayuda a las organizaciones de la sociedad civil.

en 5 categorías. Los dos siguientes cuadros muestran la composición del *Aid Transparency Assessment* de 2010:

**Cuadro 44: Representación visual de los indicadores, ponderación y fuentes de datos del *Aid Transparency Assessment***



Fuente: PWYF (2010:8).

**Cuadro 45: Ponderación de los indicadores del *Aid Transparency Assessment***

Categories	Indicators	Data used	Data source			
33.33%	Commitment to aid transparency	13.33%	Participation in IATI	6.67%	IATI signatory	IATI Secretariat
		6.67%	IATI TAG, IATI funding, IATI pilot	IATI Secretariat		
		13.33%	Reporting to CRS	4.44%	Completeness of project reporting	CRS Online
		4.44%	7 key administrative fields completed	AidData		
33.33%	Transparency of aid to recipient government	6.67%	Existence of FOIA	4.44%	Tying status reported	AidData
		4.67%	Existence of FOIA (Fringe intelligence)	Fringe Intelligence		
		2.00%	Exemptions to FOIA for aid information	EUAW Survey		
		16.67%	Aid reported on budget	8.33%	Aid on budget	PDMS
33.33%	Transparency of aid to civil society	8.33%	Availability of specific info	12.50%	Researcher assessment of availability of particular information	NYU
		12.50%	CSO assessment of availability of particular documents	EUAW Survey		
		8.33%	General assessment	8.33%	CSO assessment of transparency	EUAW Survey
		100.00%	100.00%	100.00%		

Fuente: PWYF (2010:67).

En el siguiente cuadro, por su parte, se muestra los componentes de la transparencia de la ayuda que considera en su último índice ITA de 2018, cuántos indicadores son incluidos en cada componente, y cómo se ponderan:

**Cuadro 46: Componentes de la transparencia de la ayuda y número de indicadores para cada uno de ellos según el ITA de 2018**

<b>Componente de la transparencia</b>	<b>Nº indicadores</b>	<b>Peso %</b>
Compromisos y planificación de la organización	8	15
Finanzas y presupuestos	7	25
Atributos de proyectos	10	20
Datos de desarrollo unificados	6	20
Seguimiento y evaluación	4	20
	35	100

Fuente: elaboración propia en base a PWYF (2018).

La definición que la metodología da para cada uno de los componentes es la siguiente (PWYF 2018b:7):

- Compromisos y planificación de la organización: cualquier compromiso de transparencia de la ayuda que haya realizado un agente, junto con cualquier documento de planificación publicado por dicho agente (o alguna de sus organizaciones matrices, incluidos los gobiernos nacionales, cuando corresponda).
- Finanzas y presupuestos: datos publicados que permiten a cualquier persona hacer seguimiento económico, desde el presupuesto total de una organización determinada, hasta transacciones individuales para cada actividad de desarrollo.
- Atributos de proyectos: datos descriptivos, no financieros, sobre actividades de desarrollo, incluyendo los títulos y las descripciones de los proyectos, así como la información necesaria para el monitoreo de los proyectos, como sectores o ubicaciones subnacionales.
- Datos de desarrollo unificados: se refiere a la naturaleza diversa de los flujos, actividades y actores dentro del ámbito de la cooperación al desarrollo, y a la necesidad de que los datos se vinculen y conecten para proporcionar a la persona usuaria una imagen completa.
- Seguimiento y evaluación: los datos y documentos que son esenciales para evaluar si un proyecto está logrando o ha logrado sus objetivos de desarrollo (por ejemplo, revisiones y evaluaciones).

Los indicadores concretos que se consideran en los citados componentes de la transparencia y sus ponderaciones se desagregan del modo mostrado en el siguiente cuadro:

**Cuadro 47: Componentes de la transparencia de la ayuda, indicadores y ponderaciones para cada uno de ellos según el ITA 2018**

Componente	Indicador	Ponderación
Compromisos y planificación de la organización (15%)	Calidad de la legislación de acceso a la información pública	1.875
	Accesibilidad	1.875
	Estrategia de organización	1.875
	Memoria anual	1.875
	Política de asignación de fondos	1.875
	Estrategia (País / Sector)	1.875
	Política de adquisiciones	1.875
	Auditoría	1.875
Finanzas y presupuestos (25%)	Presupuesto total de la organización	4.17
	Presupuesto desglosado	4.17
	Presupuesto de proyectos	3.33
	Documentos de presupuesto del proyecto	3.33
	Compromisos	3.33
	Desembolsos y gastos	3.33
	Gasto de capital	3.33
Atributos de proyectos (20%)	Título	1
	Descripción	1
	Fechas previstas	1
	Fechas reales	1
	Estado actual	1
	Detalles de contacto	1
	Sector	3.5
	Ubicación subnacional	3.5
	Entidad ejecutora	3.5
	ID único	3.5
Datos de desarrollo unificados (20%)	Tipo de flujo	3.33
	Tipo de ayuda	3.33
	Tipo de finanzas	3.33
	Estado de ayuda ligada	3.33
	Condiciones	3.33
	Compras en proyectos	3.33
Seguimiento y evaluación (20%)	Objetivos	5
	Evaluación de impacto	5
	Otras evaluaciones	5
	Resultados	5
		100

Fuente: elaboración propia en base a PWYF (2018b:11).

La recopilación de datos y asignación de puntuaciones para los diferentes indicadores se lleva a cabo en dos etapas: primero, los datos publicados en el Registro de IATI se recogen a través de la herramienta web Rastreador de Transparencia de la Ayuda, que ejecuta verificaciones y pruebas automatizadas de dichos datos<sup>171</sup>. En segundo lugar, para los indicadores que no

<sup>171</sup>Denominada *Aid Transparency Tracker*, se trata de una herramienta que hemos descrito en el Anexo I.B y está accesible en <http://2018tracker.publishwhatyoufund.org/publish/> [Última fecha de consulta: 11/07/2020]. A priori todos los

están publicados en el Registro IATI o que no pasan las pruebas del Rastreador, los datos se recopilan a través de una encuesta manual y se analizan de forma interna por personal del PWYF. Asimismo, durante el período de recolección de datos también se pone a disposición de las organizaciones donantes un probador de calidad de datos para que puedan verificar sus datos de forma independiente, y tanto las organizaciones donantes como las organizaciones socias de la sociedad civil están invitadas a revisar las encuestas y proporcionar actualizaciones o correcciones según sea necesario.

En lo que respecta a los resultados de las evaluaciones de PWYF, la evaluación *Aid Transparency Assessment* de 2010, aplicada a 30 organizaciones, demostró la falta de datos actualizados y comparables primarios proporcionados por los donantes<sup>172</sup>. La puntuación media obtenida en el primer ITA de 2011 fue del 34% y mostró que aunque algunos donantes habían hecho progresos, la mayoría necesitaba hacer mucho más. No hubo donantes clasificados en la categoría superior, lo que requería una puntuación de más del 80%. El ITA de 2012 mostró una mejora gradual en la transparencia de la ayuda, pero se encontró que la mayor parte de la información sobre la ayuda todavía no se estaba publicando. La puntuación media en 2012 fue de sólo el 41% (un modesto aumento de 7 puntos porcentuales respecto a 2011). El ITA de 2014 mostró si los donantes estaban en el buen/mal camino de cara a cumplir el compromiso de aplicar plenamente la IATI antes de diciembre de 2015. Entre los resultados del ITA 2018, el último realizado hasta la fecha, se recomienda a los donantes centrarse en la mejora de dos tipos de información o áreas clave para la transparencia de la ayuda (financiera/presupuestaria y sobre resultados) y seguir cumpliendo con la agenda de transparencia y promoviendo el uso de la información disponible.

### **3.5.2. Evaluación del impacto de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la ayuda**

Las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas incluyen una amplia gama de agendas y propósitos, cambios deseados e impactos buscados, que diferentes autores y analistas clasifican de forma diversa. En 2010 McGee y Gaventa llevaron a cabo un estudio sobre ITRdC

---

indicadores mostrados en el anterior cuadro, a excepción de los marcados con asterisco, pueden evaluarse de esta manera. Si la información no está en el Registro, se procede a su evaluación a través de la encuesta manual.

<sup>172</sup> Los principales hallazgos de la evaluación *Aid Transparency Assessment* (PWYF, 2010) fueron los siguientes: hay una falta de datos primarios comparables; existe una amplia variación en los niveles de transparencia de los donantes; los donantes mostraron debilidades significativas en los indicadores. La principal conclusión fue que la falta de datos primarios hace que actualmente no sea posible evaluar la transparencia de la ayuda de los donantes en el grado de detalle que sería deseable, aunque a pesar de ello hay un evidente margen de mejora en todos los indicadores evaluados. Finalmente, las recomendaciones fueron que los donantes han demostrado que pueden y deben hacer que la información esté disponible, que es necesario hacer disponible más y mejor información bajo una norma común, y que se debe garantizar que la Norma IATI se cumpla por todo el mundo.

de la ayuda<sup>173</sup>, tratando de ofrecer evidencia significativa para una visión general de asuntos relacionados con el impacto de dichas iniciativas y encontraron que, en términos generales, hasta entonces había realizado mucho más trabajo de investigación sobre los efectos negativos de la falta de transparencia que intentos de demostrar los impactos positivos de la misma. Cosa que también afirma McGee en un estudio publicado tres años después, añadiendo que (2013:7) *“si bien se realizan muchos casos y afirmaciones sobre los beneficios que lograrán las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, la evidencia disponible tiende a centrarse en las consecuencias negativas hipotéticas o reales de su falta, en lugar de en los resultados que se derivan de ella”*. Según McGee explicaba en ese trabajo, las suposiciones sobre cómo se producirían los resultados positivos eran poco discutidas y rara vez explícitas.

En un estudio en el que trató de analizar la eficacia de ocho iniciativas de transparencia de la ayuda, Martin (2010) fue incapaz de evaluar el impacto de dichas iniciativas<sup>174</sup>, aunque sí que identificó varias características que podrían tener implicaciones en su impacto a largo plazo. Según Martin, muchas iniciativas de transparencia de la ayuda no llegan a reclamar rendición de cuentas, enfatizando la importancia intrínseca de la transparencia de la ayuda en sí misma; otras pretenden contribuir directamente a que la ayuda sea más responsable, ya sea para donantes, contribuyentes o personas marginadas. Aunque la mayoría de las iniciativas parecen suponer que una mayor transparencia de la ayuda conducirá directamente a una ayuda más responsable, Martin sostiene que la transparencia y la información no deberían ser en sí mismos fines de este tipo de iniciativas, sino una herramienta para mejorar la rendición de cuentas.

Según McGee y Gaventa (2010), algunos estudios arrojan resultados positivos respecto a los impactos de las ITRdC como el de Christensen et al. (2010) que explora la hipótesis de que a medida que aumenta la transparencia de los donantes, la corrupción del gobierno receptor de la ayuda cae sustancialmente, o el de Houtzager y Joshi (2008), quienes afirman que la participación de la ciudadanía mejora la efectividad de las ITRdC. Sin embargo, otros estudios no apuntan en la misma dirección: Mansuri y Rao (2004) sugieren que se necesitan más evidencias para establecer la existencia de vínculos causales sólidos al respecto, y Gaventa y Barrett (2010) defienden que la participación tiene un impacto en los resultados de desarrollo y democracia, pero que no es siempre positivo. Para McGee y Gaventa (2010) estos hallazgos se basaban en una serie de estimaciones y supuestos aún no probados (ya que los conjuntos

---

<sup>173</sup> Entre las ITRdC que analizaron McGee y Gaventa en 2010, había iniciativas que tenían la mejora de la de transparencia y rendición de cuentas como fin en sí mismo, y también otras que la tenían como un medio para mejorar la democracia y los resultados de las acciones de cooperación al desarrollo y pusieron el foco en iniciativas de accountability social dirigidas por la ciudadanía tratando de analizar su impacto. Analizaron en total los casos de siete iniciativas entre las cuales las había que se podían enmarcar en el nuevo movimiento de transparencia de la ayuda, impulsadas por organismos oficiales e impulsadas por el sector de las ONG. Se trataba de una muestra muy diversa, de las cuales varias eran de muy reciente creación (cinco databan solo de 2009 ó 2010), por lo que había todavía muy pocas evidencias de su impacto.

<sup>174</sup> El autor indicaba que varias iniciativas se encontraban en sus etapas iniciales, por lo cual era difícil evaluar sus logros, especialmente dado que algunas de ellas se estaban todavía consolidando y muchas enfrentaban limitaciones considerables de financiamiento.

de datos de ayuda utilizables apenas estaban emergiendo a principios de la década del 2010, cuando estaban llevando a cabo su estudio) y referían en su estudio al de Malena et al. (2004) como una de las pocas reseñas de literatura sobre rendición de cuentas social, que describe tres clases de impactos generales asociados a iniciativas de ese tipo: 1) mejora de la calidad de la gobernanza; 2) contribución al aumento de la eficacia de las acciones de desarrollo y 3) fomento del empoderamiento.

Más recientemente, GIZ (2017) analiza la literatura que trata los impactos de las iniciativas de datos abiertos para el desarrollo (OD4D) y fija su atención en una revisión de más de 15 estudios de casos de iniciativas de ese tipo en países empobrecidos realizada por Davies y Perini (2016), quienes argumentan haber identificado al menos tres impactos asociados a dichas iniciativas: 1) el aumento de la transparencia y la responsabilidad gubernamental; 2) el fomento de la innovación y el desarrollo económico; y 3) una mayor inclusión y empoderamiento ciudadano.

Verhulst y Young (2016) llegaron a conclusiones similares sobre el efecto positivo que los datos abiertos pueden tener en la transparencia y la responsabilidad de los gobiernos. Sin embargo, la evidencia está limitada todavía a unos pocos casos, y esos impactos, cuando se logran, dependen de diferentes factores, siendo la disponibilidad de datos abiertos tan solo uno de ellos. La provisión de datos abiertos, según GIZ (2017:28) *“no genera automáticamente un impacto, lo que indica que el camino desde los datos abiertos hasta el impacto necesita varios pasos y actores intermedios”* y esos impactos dependen, entre otros, de la calidad de la infraestructura de datos abiertos, de las políticas que promuevan su divulgación y uso, así como de las asociaciones y colaboraciones para ello.

Según McGee, (2013) las ITRdC de la ayuda que buscan contribuir a que la ayuda sea más eficaz se basan en una cadena causal que conduce de una mayor transparencia y rendición de cuentas de la ayuda a ese objetivo final: muchas iniciativas buscan una mayor transparencia de la ayuda, pero cómo esa transparencia dará lugar a la rendición de cuentas y el fin último de que la ayuda sea más eficaz tiende a ser más implícito que explícito. Esas relaciones son hipotéticas, difíciles de probar y sólo débilmente o parcialmente fundamentadas en la literatura sobre transparencia de la ayuda (McGee, 2013).



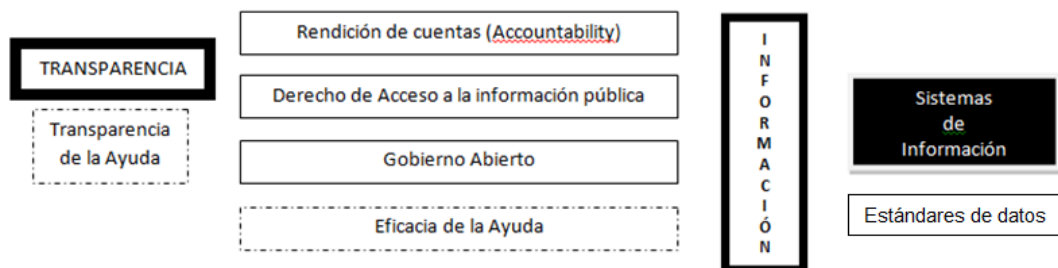
## **4 LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

---



El papel que los sistemas de información pueden desempeñar en la transparencia de las políticas de desarrollo tiene que ver con diferentes consideraciones y perspectivas de análisis, que abordamos a lo largo del presente capítulo de manera complementaria a lo abordado en los anteriores capítulos y que se resume gráficamente en el siguiente cuadro:

**Cuadro 48: Contenidos del Capítulo 4 de la tesis, en relación a los contenidos de los capítulos precedentes**



Fuente: elaboración propia.

En el primer apartado, dedicado a presentar el marco general de los sistemas de información y las políticas públicas, abordamos la interrelación que existe entre la calidad de las políticas públicas en general, y la necesidad de que las mismas se apoyen en instrumentos que posibiliten una mayor transparencia y rendición de cuentas; aclaramos conceptos como datos, información y conocimiento; exponemos cuáles son las características que han de cumplir los datos y la información para la transparencia de la ayuda y explicamos qué son los datos gubernamentales abiertos.

En el segundo apartado abordamos la relación entre sistemas de información y transparencia de la ayuda desde diferentes perspectivas que tienen diversas intersecciones. En primer lugar nos acercamos al campo tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo (ICT4D), haciendo referencia a la literatura surgida desde la década de los 90 sobre el papel que las TIC pueden desempeñar como herramienta capaz de mejorar las políticas de cooperación al desarrollo, y dedicamos especial atención a la integración de las TIC en la Cooperación Española. En segundo lugar, abordamos las tecnologías para la transparencia y rendición de cuentas (T4T&A), campo de estudio en el que se analiza el papel que juegan las diferentes tecnologías para la mejora de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas de la ayuda. En tercer lugar, tratamos los datos abiertos para el desarrollo, los cuales tienen relación directa con el enfoque de gobierno abierto; hacemos un repaso de las iniciativas y herramientas de *open data* puestas en marcha a partir de la década del 2010, y profundizamos en las características que han de cumplir los datos para avanzar hacia una mejor gestión de la ayuda.

El tercer apartado lo dedicamos a los sistemas de información para la transparencia de la ayuda, acercándonos a su parte más técnica: su estructura, características, tipos y pautas para su diseño. Tras hacer una introducción al tema, repasamos los estándares internacionales para la transparencia y la armonización de información sobre la ayuda habidos a lo largo de la

historia y mostramos algunos ejemplos exitosos de sistemas de información para la transparencia de la ayuda que utilizan dichos estándares.

Finalmente, el cuarto apartado lo dedicamos a la evaluación de los sistemas de información. En este apartado recogemos algunas de las cuestiones expuestas en la literatura sobre evaluación de sistemas de información, partiendo de un enfoque de SI amplio, para pasar después a los SSII concretos que sostienen la transparencia de la ayuda: las páginas web. Junto con ello, también ponemos el foco en la evaluación cualitativa de la información electrónica, es decir, en la evaluación de la información que las páginas web contienen.

### **4.1. Marco general de los sistemas de información y las políticas públicas**

En este apartado, compuesto por cuatro subapartados, nos aproximamos al marco general de los sistemas de información y las políticas públicas.

En el primer subapartado comenzamos por hacer una introducción a los sistemas de información y las políticas públicas, explicando a qué hace referencia el término “sistema de información”, qué elementos lo conforman según diferentes visiones, y qué puede aportar a la gestión pública.

En el segundo subapartado aclaramos tres conceptos básicos en lo relativo a los sistemas de información para la transparencia: datos, información y conocimiento. Tatamos así de esbozar el camino que existe desde los datos e información a la gestión del conocimiento.

El tercer apartado lo dedicamos a repasar las características que los datos y la información han de cumplir para hacer posible la transparencia de la ayuda. Resumimos menciones al tema de diversos autores e instituciones, explicando cómo pasar de datos a transparencia y prestando especial atención a lo expuesto en los Principios de Transparencia de la Ayuda.

En el cuarto y último subapartado tratamos los datos abiertos. Partimos por repasar lo que diversos autores han planteado sobre su definición y características, continuamos por mencionar las directrices para la publicación de datos abiertos que se han enunciado desde mediados de la década del 2000, y para finalizar abordamos cómo abrir los datos gubernamentales a través de su publicación en portales de datos abiertos u *open data*.

#### **4.1.1. Los sistemas de información y las políticas públicas**

Para hablar de los sistemas de información en el marco de las políticas públicas, es preciso comenzar por explicar a qué hace referencia el término “sistema de información”. Según De Grolier (1980), en el ámbito de las políticas públicas, se entiende por información las cuestiones que resultan útiles para determinar una política. Si se registra de manera correcta, la información sobre el presente podrá facilitar los elementos necesarios para realizar análisis

temporales futuros. Y para ello, los sistemas de información (SSII) son clave. Los SSII son herramientas diseñadas para recoger, procesar, almacenar, recuperar y distribuir información, con el objetivo de proporcionar un flujo de información integrado en toda la organización que los utiliza<sup>175</sup>. En el contexto que nos ocupa, podemos entender por sistema de información el conjunto de elementos que interactúan entre sí para generar y distribuir aquellos datos de utilidad que permitan optimizar los procedimientos de gestión y mejorar el control y la eficacia de las intervenciones. Pueden estar integrados por subsistemas que ayuden a hacer labores o cumplan funciones a diferentes niveles (recolección y almacenamiento de datos; hacer cálculos, informes o proyecciones; tratamiento de expedientes y preparación de documentos, etc.). Pero esa no es su única definición posible.

Para aproximarse a la investigación sobre los sistemas de información, Abad (2005) menciona que conviene comenzar por situar los límites de dichos sistemas y subraya la importancia de determinar el concepto y la estructura de un SI, para lograr un marco de trabajo común. Abad advierte que la necesidad de determinar el modelo de SI que se utiliza como referente ha sido señalada por autores y autoras como Caro-Castro et al. (2003) y Robertson y Handcock-Beaulieu (1992), y parte de la siguiente definición genérica (2005:82): *“Un sistema de información es un conjunto de elementos articulados con un objetivo: proporcionar información relevante a un conjunto de usuarios. Los elementos que lo integran pueden ser personas, objetos materiales (documentos, instrumentos, etc.) y el conjunto de métodos, técnicas, procedimientos y decisiones que cohesionan o posibilitan su funcionamiento. El SI puede estar o no informatizado y disponer de su correspondiente aplicación informática”*. Se trata de una definición que da una visión amplia de un SI, incluyendo no sólo sus componentes y tareas, sino aspectos intangibles como las decisiones necesarias para su funcionamiento. Esa amplitud sirve para evitar la confusión a la que a veces induce la expresión “sistema de información” para designar únicamente a las aplicaciones informáticas que forman parte de él, que son en la actualidad un elemento esencial de cualquier sistema de información, pero no su equivalente, al menos en el contexto de las políticas públicas que nos ocupa<sup>176</sup>.

El uso de los sistemas de información se ha relacionado con la eficiencia (Hartman, Matthes y Proeme, 1972), la calidad de la administración (Roberge, 2006) y la transparencia (Darbishire, 2010). No obstante, ante la posible confianza excesiva en lo que los SSII pueden aportar si no se tiene en cuenta su costo y su correcta implantación, el mismo Roberge advierte (2006:05)

---

<sup>175</sup> Existen múltiples definiciones del concepto Sistema de Información, el cual ha ido evolucionando a lo largo del tiempo desde la década de los 70. En Bernus, Mertins y Schmidt (2006) puede encontrarse un análisis de dicha evolución, obra de la cual se han extraído la definición y el resumen de características que se describen en este párrafo.

<sup>176</sup> Otro ejemplo de definición amplia de SI sería ésta de Heeks (1998 en Rodríguez-Ariza, 2009:13): *“conjunto de personas, datos y herramientas de procesamiento y almacenamiento de información dentro de una organización a través de las tecnologías de la información y comunicación”*. Por el contrario, un ejemplo de definición restrictiva, sería la de Jiménez y Ortiz-Repiso (2007:34), que considera los SSII *“sistemas que recopilan, organizan y difunden la información electrónicamente”*.

que no siempre se logran los resultados previstos en términos de eficiencia y de calidad de los servicios asociados y que en numerosas organizaciones del sector público se da *“un perpetuo recomenzar en la puesta en marcha de sistemas de gestión de documentos administrativos, a menudo de forma parcial, por un número limitado de unidades administrativas, y no a nivel corporativo, es decir, aplicados realmente en todos los elementos que conforman la organización”*. Así, alude a la necesidad de dar la importancia que merece al problema crecientemente complejo de la gestión eficaz y eficiente de los recursos documentales, y señala que es la alta dirección quien debe convencerse y asumir el liderazgo para el cambio.

### 4.1.2. Aclarando conceptos: datos, información y conocimiento

Los sistemas de información manejan información, pero, ¿qué es exactamente la información? Pérez-Montoro advierte que *“se han escrito verdaderos ríos de tinta sobre este concepto y todavía no se ha elaborado una definición consensuada y compartida por la comunidad científica”* (2010:25). Tratar de definir la información nos lleva a hablar de la relación entre información y datos, y del denominado *modelo DIKW*<sup>177</sup>, que fue postulado en la década de 1960 y es uno de los modelos más conocidos y aceptados en la ciencia de la información.

Cuadro 49: Pirámide del modelo DIKW



Fuente: adaptado de Davies (2014).

La pirámide DIKW muestra de forma gráfica que los datos no son lo mismo que la información, ni lo mismo que el conocimiento (tres conceptos que a menudo se confunden entre sí)<sup>178</sup> y ofrece una forma útil de pensar sobre la relación entre datos, información, conocimiento y

<sup>177</sup> DIKW es un acrónimo proveniente del inglés que hace referencia a las siglas de las palabras *Data, Information, Knowledge and Wisdom* (Datos, Información, Conocimiento y Sabiduría). A veces, también se introduce "Comprensión" entre "Conocimiento" y "Sabiduría" (Delft University of Technology, 2017).

<sup>178</sup> Para introducirse en la distinción entre los conceptos de dato, información y conocimiento y ver cuál es la relación que mantienen éstos con el concepto de documento, se recomienda consultar Pérez-Montoro (2008, capítulo I) y Pérez-Montoro (2003).

sabiduría (Davies, 2014). Como se puede apreciar en la imagen, los datos se encuentran en la base de la pirámide del modelo, que ilustra cómo se pasa de datos a información, de información a conocimiento, y de conocimiento a sabiduría. Los datos, la información y el conocimiento se relacionan con lo pasado, lo que ya se sabe, mientras que la sabiduría, en la parte superior de la pirámide, se refiere a la construcción de una visión de futuro. Esto a veces se ha descrito como una jerarquía de "saber nada" (los datos son inútiles sin interpretación), "saber qué", "saber cómo" y "saber por qué". Davies (2014) explica cómo subir los escalafones de la pirámide de datos a conocimiento: la conversión de datos en información requiere la adición de contexto, convertir la información en conocimiento requiere habilidad y experiencia, obtenida a través de la práctica y el diálogo. El siguiente cuadro resume gráficamente la pirámide del modelo DIKW y lo explicado en este último párrafo<sup>179</sup>:

**Cuadro 50: Jerarquía de saber según la pirámide DIKW**

	Saber
Datos	Nada
Información	Qué
Conocimiento	Cómo
Sabiduría	Por qué

Fuente: adaptado de Delft University of Technology (2017).

#### **4.1.3. Características de los datos y la información para la transparencia de la ayuda**

Son diversos los autores que describen las características que ha de cumplir la información para facilitar la mejora de la gestión pública y la transparencia. Hartman et al. (1972) sostienen que solamente se pueden tomar decisiones correctas si se dispone de información oportuna, adecuada y fácilmente accesible. Bernus, Mertins y Schmidt (2006) defienden que para que los SSII puedan cumplir sus funciones es necesario que la información que contienen sea exacta, esté disponible en el momento preciso y se presente de la forma adecuada. Darbshire (2010:31-32) defiende que la información debe cumplir seis características para facilitar la transparencia: estar disponible, ser fácil de encontrar, relevante, comprensible, de bajo costo o gratuita, actualizada. Según Kaufmann, la información proporcionada ha de poseer las siguientes cuatro características: ser accesible, relevante, confiable y de buena calidad (Cunill, 2006; Bellver, 2007), a las que Cunill (2006) añade una quinta: ser exigible. Para que la información sea de calidad superior, De Grolier (1980) sostiene que ha de ser clara, oportuna, segura, válida, adecuada, y de gran alcance; para obtener proyecciones válidas, es preciso que se cumplan numerosas y diversas condiciones, pero lo esencial es que los datos de base sean seguros y comparables. Y ha de tenerse siempre en cuenta que los datos en sí mismos no arrojan información, sino que han de ser explicados para ser comprensibles (M. López, 2015). Gobierno Vasco también incide en esta idea (2015), planteándose que los datos no son por sí

<sup>179</sup> Algunos autores añaden un escalón más a la pirámide entre conocimiento y sabiduría: metiendo "comprensión". Según estos autores, la comprensión es una apreciación de las preguntas "por qué" y la sabiduría, por su parte, se refiere a la comprensión evaluada (Delft University of Technology, 2017).

mismos información que contribuyen a una ciudadanía informada y responsable si no están estructurados y elaborados y resultan comprensibles y accesibles. Los datos elaborados se convierten en información, pero la información tampoco es de por sí transparente; la transparencia exige transitar del dato a la información finalista, dando tres pasos: publicar (poner datos a disposición), divulgar (difundirlos para hacerlos accesible a cualquiera) y explicar (proporcionar análisis que expliquen los datos de forma comprensible para distintos perfiles de usos ciudadanos, más o menos especializados) (Gobierno Vasco, 2015)<sup>180</sup>.

Para F.J. López (2015) la información ha de mostrarse de una manera clara, sencilla, accesible y comprensible (haciendo referencia a un modo en que pueda ser entendida por la mayor parte de la ciudadanía). Blagescu et al. (2005), por su parte, defienden que la transparencia necesita de información comprensible (en un lenguaje que entiendan quienes la reciban) y accesible (en un formato que usen), así como oportuna (disponible a tiempo, ya que si se necesita para tomar decisiones debe estar antes, no después). Las características de la información para la transparencia según TAI (2017), se agrupan en dos bloques: 1) relevante y accesible y 2) oportuna y precisa. Esas características coinciden con las directrices para la gestión y publicación de la información enunciadas en 2008 entre los Principios de Transparencia de la Ayuda, según los cuales la información sobre la ayuda debe ser de calidad suficiente para ser significativa para los gobiernos receptores, organizaciones de la sociedad civil, otras partes interesadas y el público en los países donantes y receptores, y para ello ser (PWYF, 2008:8):

1. Relevante y accesible: La información debe presentarse en el lenguaje y formatos adecuados para diferentes grupos de interés o públicos, siendo simple y fácilmente comprensible, pero conservando el detalle y la desagregación necesaria para el análisis, la evaluación y la participación. Con este fin, la difusión proactiva de información no debe limitarse a la publicación en Internet y debe estar disponible en los idiomas hablados por las comunidades afectadas.
2. Oportuna y precisa: La información debe ser manejada de modo que sea actualizada, precisa y completa y debe estar disponible en tiempo suficiente para permitir el análisis y la evaluación de la ayuda y la participación en los procesos. Esto significa que la información debe ser proporcionada en la planificación, así como durante y después de la ejecución de los proyectos y programas de ayuda. Es particularmente importante que la información relevante se proporcione de acuerdo con los ciclos de planificación anuales y de medio plazo en los países receptores.
3. Comparable: Los organismos públicos involucrados en la financiación y la prestación de ayuda deben recoger, gestionar, recopilar y publicar información detallada en

---

<sup>180</sup> Un ejemplo que completa la anterior explicación: publicar el presupuesto de una administración, o un proyecto de norma en fase de información pública, o un programa de ayudas no es un ejercicio de transparencia, es sólo la publicidad de toda norma que si no es pública no vale. Cuanta más calidad tenga el dato más transparente es la organización. Cuantos más datos se divulguen y expliquen se es más transparente (PWYF, 2008).



formatos que permitan su comparación dentro de y entre los países. Por ejemplo, la información en poder de donantes que se refiere a un país receptor particular, debería proporcionarse en un formato que pueda ser fácilmente conciliable con las clasificaciones presupuestarias detalladas de dicho país y sus ciclos de planificación y presupuesto<sup>181</sup>.

IATI (2008) incide en la importancia de que la información se haga accesible al público de un modo que sea fácilmente entendible y defiende que la transparencia de la ayuda significa que todas las personas pueden conocer cuánta ayuda se proporciona, en qué se gasta y qué pretende lograr, lo cual ayudaría a garantizar que la ayuda se use de la manera más efectiva posible.

Refiriéndose a la información en general, Cunill (2006:29-33) explica que hay atributos relacionados con contenido de la información (el “qué”) y atributos relacionados con los medios a través de los cuales se expresa (el “cómo”). La accesibilidad forma parte de estos últimos y los sistemas de información juegan un papel clave para este tipo de atributos. La accesibilidad de la información se vincula con cómo se proporciona ésta: la información accesible debe propiciar que la ciudadanía se apropie fácilmente de ella, permitiendo búsquedas y agregaciones definidas por las personas usuarias, para lo cual son necesarios mecanismos para la indización y el referenciamiento cruzado de datos (Abramo, 2002 en Cunill, 2006:31).

En lo referente al tratamiento de la información sobre AOD, según Martin (2009), aunque las diferentes partes interesadas tienen diferentes necesidades de información, existe una coincidencia en el tipo de información que satisfará sus necesidades, que puede resumirse en que cumpla las siguientes características: ser detallada sobre dónde, cuándo, cómo y en qué se gasta la ayuda; ser oportuna; ser comparable entre proveedores; ser confiable en la previsión de flujos de ayuda futuros; incluir información sobre las condiciones asociadas a la ayuda y los términos de los préstamos concesionales; ser útil para evaluar los indicadores de seguimiento y resultados; ser relevante para el análisis de evaluaciones económicas y medioambientales; ser válida para rastrear la ayuda a través del sistema desde el proveedor hasta el beneficiario deseado; ser clasificable para que coincida con el presupuesto local y clasificaciones internacionales; darse en un formato de datos común que se integrará electrónicamente fácilmente en sistemas locales y de otro tipo; de la gama más amplia posible de proveedores, incluidos los que no pertenecen al CAD de la OCDE, fundaciones y organizaciones benéficas privadas; y de fácil acceso para todas las partes interesadas, especialmente las de los países socios.

---

<sup>181</sup> Para garantizar la coherencia con las necesidades de información del país receptor, los organismos públicos involucrados en la financiación y la prestación de ayuda deben acordar y aplicar una norma común para la clasificación y publicación de información estadística y el presupuesto en relación con la ayuda. Esta debería incluir los datos de ayuda publicados a nivel de transacción, clasificados de manera consistente y sistemáticamente, incluyendo país, ubicación, sector, destinatario, propósito y modalidad.

Además de en la literatura académica, también podemos encontrar directrices que definen cómo ha de ser la información en las leyes y las normas de transparencia. Aunque analizaremos algunas de ellas en el Estudio de Caso de la presente tesis, adelantamos a este respecto que Burgar (2016) revisa las características de la información objeto de publicidad activa según la Ley 19/2013 y resume en dos las más definitorias: calidad y accesibilidad<sup>182</sup>. Además, según establece la LTAIPBG en su artículo 11, el portal de transparencia debe publicar información adecuada a tres principios: accesibilidad, interoperabilidad, reutilización.

Como resumen de todo lo anterior, hemos recogido en el siguiente cuadro algunas de las características que ha de tener la información para la transparencia (tanto en general, como relativa a la AOD) según diversos autores. Al igual que sucede con la propia noción de transparencia, la descripción de estas características está sujeta a múltiples interpretaciones.

**Cuadro 51: Características de la información según diversos autores y organismos**

<b>Autores</b>	<b>Características o atributos de la información para la transparencia</b>
PNUD (2003)	Relevante, asequible, manejable y adecuada
Kaufmann (2005)	Oportuna, accesible, relevante, confiable, de buena calidad
Blagescu et al. (2005)	Accesible y oportuna, comprensible
Bellver (2007)	Accesible, relevante y precisa
IATI (2008)	Regular, oportuna, detallada y completa
ATP (2008)	Oportuna, accesible y comparable
Martin (2009)	Detallada, oportuna, comparable, confiable, relevante, válida, en formato de datos común
Medland y Darbshire (2009)	Relevante, accesible, oportuna, precisa y comparable
Darbshire (2010)	Disponible, fácil de encontrar, relevante, comprensible, de bajo costo o gratuita, actualizada
Ley 19/2013 (art. 12)	Accesible, interoperable y reutilizable
Almeida (2014)	Clara, precisa
OCDE/PNUD (2017)	De buena calidad, oportuna y relevante
TAI (2017)	Completa, detallada, de gran calidad y a tiempo
Otros autores	Florini (1999 en Bellver, 2007:2): Relevante para la evaluación Centro de Recursos Anti Corrupción U4 (2016): Suficiente, disponible

Fuente: elaboración propia.

<sup>182</sup> El examen de la Ley 19/2013 que realiza Burgar es exhaustivo y concluye que ésta (2016:24) “contiene toda una batería de previsiones (en ocasiones, redundante) relativas a las características que ha de poseer la información objeto de publicidad activa, así como acerca de las condiciones y modos en los que ha de procederse a la propia publicación de aquélla”. Cita que el artículo 5 de la LTAIPBG prevé en su apartado 4 que la información sujeta a las obligaciones de transparencia “será publicada de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización” y en el apartado 5, que toda la información “será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”. Complementariamente, en el artículo 5.1 se establece que la publicación de dicha información deberá realizarse de forma periódica y actualizada.

#### 4.1.4. Datos abiertos

Como hemos visto hasta ahora, datos, información y transparencia están interrelacionados, pero no son lo mismo. Los datos son la base de la información y ésta puede conducir a la transparencia si cumple una serie de condiciones o características. Desde la perspectiva del Gobierno Abierto, los datos abiertos (también conocidos como “datos de gobierno abiertos” o en inglés como *Open Data* u *Open Government Data*) son los que nos pueden conducir a la transparencia y, así como diversos autores y organismos definen qué características ha de tener la información para la transparencia, ocurre lo mismo con los datos abiertos. Delf University of Technology (2017) advierte que desde el ámbito en que se investigan no existe un consenso para definir los datos abiertos, pero sí una especie de acuerdo general acerca de las características que éstos deben cumplir, que son las siguientes: a) ser estructurados (por lo que preferiblemente deben presentarse en hojas de cálculo o archivos CSV, aunque algunos especialistas afirman que los datos abiertos también pueden estar en documentos, videos y archivos de audio); b) ser legibles por máquinas (para que máquinas como las computadoras puedan interpretarlos y se puedan obtener conocimientos útiles); c) ser publicados activamente (los datos de gobierno abiertos constituyen información que los gobiernos y las organizaciones financiadas con fondos públicos deben publicar activamente en Internet); d) ser aptos para su reutilización pública; y e) ser accesibles sin restricciones (idealmente se debe poder acceder a los datos sin restricciones y usarse sin pago; sin embargo, en la práctica puede haber restricciones como la protección de datos personales, confidenciales o secretos).

TAI (2017) defiende desde la perspectiva de los datos abiertos que la información gubernamental debe ser “abierta por defecto” y señala que los datos abiertos comportan implicaciones técnicas, especialmente por lo que respecta a los formatos escogidos para su divulgación: los formatos abiertos por excelencia están estructurados y no están protegidos por derechos de propiedad intelectual, lo que permite al público y al gobierno extraer todo el valor posible de esa información, tanto en el momento mismo de su publicación como en momentos posteriores<sup>183</sup>.

La apertura de datos no solo facilita el acceso a la información y la transparencia, sino que puede hacer posibles la participación y la colaboración, si consigue que la gente se involucre de manera más cercana en las decisiones que afectan a sus vidas. Sin embargo, para que esto pueda suceder, será necesario que la información se publique de manera estructurada y reutilizable, y que la administración haga un esfuerzo de socialización de esa información, con el fin de que los datos lleguen a la ciudadanía y ésta pueda utilizarlos (Vercelli, 2010).

---

<sup>183</sup> Según advierte TAI, el hecho de que los gobiernos y sus contratistas manejen grandes cantidades de información como parte de sus actividades corrientes, suele generar una situación en la que el estado se transforma en un poderoso monopolio de la información, por lo cual “los datos abiertos parten de la convicción de que los datos deberían estar disponibles para que cualquiera pueda acceder a ellos, usarlos y volver a publicarlos de la manera que deseen, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control” (2017:5-7).

El camino que han de recorrer las Administraciones Públicas que deseen avanzar hacia su apertura está siendo transitado, sobre todo a partir de 2010 y de la mano de la OGP, y existen varios ejemplos de gobiernos estatales, así como de algunos organismos públicos locales y regionales que lo están recorriendo. El World Wide Web Consortium (W3C) define las condiciones que hay que cumplir al abrir los datos de una Administración Pública<sup>184</sup>:

- Los datos deben estar bien estructurados, para permitir que terceros puedan tratarlos de manera automática (no son útiles, por ejemplo, imágenes de los datos).
- Es necesario crear un catálogo online de los datos en bruto, con documentación para que la gente pueda descubrir lo que ha sido publicado.
- Hay que procurar que los datos sean legibles para las personas y para las máquinas.

Además de definir las condiciones para la apertura de datos de las administraciones públicas, desde la W3C se ha trabajado desde principios de 2010 en la definición de estándares para la información pública, para que pueda publicarse de manera que quien acceda a ella pueda disponerla y reutilizarla sin problemas, de forma estandarizada e interoperable, a escala regional y global. La adopción de estos estándares se presenta como una vía para asegurar la interoperabilidad entre administraciones, así como la plena accesibilidad de la ciudadanía a la información, dándole a ésta la opción de fiscalizar la acción del gobierno, y de generar nueva información (Guardián, 2010).

En el siguiente cuadro se muestran las principales directrices para Datos Abiertos enunciadas desde mediados de la década del 2000 y posteriormente se describen los de la más destacada de ellas, la Carta Internacional de Datos Abiertos de 2015:

---

<sup>184</sup> En el documento publicado online en 2009 bajo el título *Publishing Open Government Data* (Bennett y Harvey, 2009) recoge un conjunto de directrices desarrolladas por el *eGov Interest Group* (Grupo de interés en gobierno electrónico) del WC3 que animan a la publicación de datos gubernamentales abiertos. Accesible en <http://www.w3.org/TR/gov-data/> [última fecha de consulta 16/01/2019]. Un artículo complementario a ese, publicado por el WC3 en 2006, es *Linked Data* (Berners-Lee, 2006) en el que plantea la posible resolución de problemas que pueden aparecer cuando los datos no están vinculados, y proporciona orientaciones para publicar datos de ese tipo. <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html> [última fecha de consulta 16/01/2019].

Cuadro 52: Directrices para la publicación de Datos Abiertos

<p style="text-align: center;"><b>Principios de Sebastopol (2007)</b></p> <p>Se trata de unas directrices sobre datos gubernamentales abiertos, según las cuales, los datos del gobierno se considerarán abiertos si se hacen públicos de una manera que cumpla con los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Completos</li><li>2. Primarios</li><li>3. Oportunos</li><li>4. Accesibles</li><li>5. Procesables a máquina</li><li>6. No discriminatorios</li><li>7. No propietarios</li><li>8. Libres de licencia</li></ol>
<p style="text-align: center;"><b>Principios de los datos abiertos de Sunlight Foundation (2010)</b></p> <p>Principios que sirven para evaluar hasta qué punto los datos públicos son abiertos y están disponibles a la ciudadanía:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Exhaustividad</li><li>2. Datos primarios</li><li>3. Oportunidad</li><li>4. Facilidad de acceso físico y electrónico</li><li>5. Legibilidad por máquinas</li><li>6. No discriminación</li><li>7. Uso de estándares compartidos</li><li>8. Licencias</li><li>9. Permanencia</li><li>10. Costes de uso</li></ol>
<p style="text-align: center;"><b>Principios de OpenGovData (2014)</b></p> <p>Enunciados por Joshua Tauberer e incluidos en su obra Open Government Data (Tauberer, 2014) suponen una ampliación de los de Sebastopol.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. En línea y gratuitos</li><li>2. Primarios</li><li>3. Oportunos</li><li>4. Accesibles</li><li>5. Analizables</li><li>6. No discriminatorios</li><li>7. No propietarios</li><li>8. Sin licencia</li><li>9. Permanentes</li><li>10. Con formatos de archivo seguros</li><li>11. De procedencia conocida y confiable</li><li>12. Abiertos a aportes por parte del público</li><li>13. Abiertos a revisión pública</li><li>14. Interoperables</li></ol>
<p style="text-align: center;"><b>Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos (International Open Data Charter) (2015)</b></p> <p>Según la Carta Internacional de Datos Abiertos, los datos abiertos son datos digitales que han de cumplir los siguientes 6 principios:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Abiertos por defecto</li><li>2. Oportunos y completos</li><li>3. Accesibles y utilizables</li><li>4. Comparables e interoperables</li><li>5. Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana</li><li>6. Para el desarrollo inclusivo y la innovación</li></ol>

Fuente: elaboración propia.

Los principios descritos en la anterior tabla han servido de guía para implementar diferentes iniciativas y un ejemplo de ello es la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, que insta a los países a abrir los datos públicos asumiendo los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos, los cuales describe del siguiente modo (CLAD, 2016:14-15):

- 1. Abiertos por defecto: se reconoce que el libre acceso a los datos y la información pública, así como su posterior uso, tienen un valor significativo para la sociedad por lo que deben ser abiertos por defecto, cumpliendo con las disposiciones legales en cuanto a información de carácter confidencial y acceso restringido y lo relativo a la protección de los datos personales.*
- 2. Oportunos y exhaustivos: partiendo por reconocer que se puede requerir tiempo y recursos humanos y técnicos para identificar datos para su liberación o publicación, es relevante consultar a los usuarios de los datos, incluyendo ciudadanos, otros gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado a fin de identificar qué datos priorizar para su liberación y mejora. En tal sentido, para que los datos sean valiosos, estos deben ser exhaustivos, precisos y de alta calidad.*
- 3. Accesibles y utilizables: la apertura de datos permite que los gobiernos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado tomen decisiones mejor informadas. Cuando los datos abiertos son liberados, deben ser fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición sin barreras burocráticas o administrativas que pueden disuadir a las personas de acceder a ellos.*
- 4. Comparables e interoperables: a fin de que los datos sean más eficaces y útiles, ellos deben ser fáciles de comparar dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y de tiempo. Los datos deben ser presentados en formatos estructurados y estandarizados para apoyar la interoperabilidad, trazabilidad y reutilización efectiva.*
- 5. Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana: la liberación de datos abiertos fortalece la gobernanza y la confianza en las instituciones públicas, refuerza la obligación de los gobiernos de respetar el Estado de Derecho, y provee un fundamento transparente y de rendición de cuentas para mejorar la toma de decisiones e incrementar la prestación de servicios públicos. Los datos abiertos alientan un mejor desarrollo, implementación y evaluación de programas y políticas para satisfacer las necesidades de nuestros ciudadanos, y permiten la participación cívica y una mejor colaboración informada entre los gobiernos y los ciudadanos.*
- 6. Para el desarrollo incluyente y la innovación: se reconoce la importancia de la apertura para estimular la creatividad y la innovación. Cuantos más gobiernos, ciudadanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado usen los datos abiertos, mayores serán los beneficios sociales y económicos generados. Esto es válido para usos gubernamentales, comerciales y no comerciales.*

A consecuencia de diferentes iniciativas emprendidas a lo largo y ancho del mundo, a partir del inicio de la década del 2010 han proliferado portales de datos abiertos gubernamentales (también llamados portales de Open Data), impulsados por las propias administraciones

públicas, cuyo principal objetivo es mejorar el acceso y la disponibilidad de los datos generados por los gobiernos y buscan generar ideas innovadoras para la gestión de estos datos y dar mayor transparencia, efectividad y apertura al gobierno. Entre ese tipo de portales destacan a nivel internacional el desarrollado por el Gobierno Federal de los Estados Unidos <http://data.gov>, su homólogo de Reino Unido <http://data.gov.uk> y el australiano <https://data.gov.au>. Es de destacar también la iniciativa Hare (<http://www.hare.vn.fi/>) desarrollada por el Gobierno finlandés, realmente ambiciosa en lo que a apertura de datos se refiere (Zubero et al., 2012), y en lo relativo a países del Sur, <https://www.opendata.go.ke/> de Kenia.

A la hora de publicar datos gubernamentales abiertos en portales de Open Data se ha visto que los gobiernos están optando entre dos modelos o estrategias: la presentación de datos “en crudo” o su enriquecimiento semántico como “datos vinculados”<sup>185</sup>. Para entender la segunda de las estrategias es necesario conocer que existe una gradación de 5 etapas de las prácticas tecnológicas en apertura de datos hasta el estadio de máxima sofisticación tecnológica, al cual se denomina datos vinculados o *Linked Data*. Esta forma de gradación fue ideada por Tim Berners-Lee, creador de la World Wide Web y una de las máximas figuras reconocidas en materia de Open Data (Zubero et al., 2012; Delft University of Technology, 2017) y se muestra en el cuadro a continuación.

Cuadro 53: Esquema de desarrollo de 5 estrellas para Datos Abiertos ideado por Bernes-Lee<sup>186</sup>



Fuente: GIZ (2017:27).

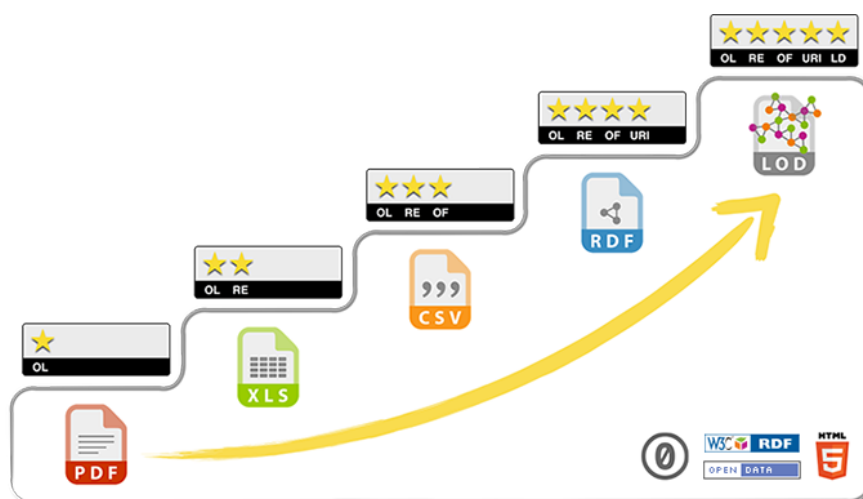
El esquema de despliegue de 5 estrellas de Berners-Lee hace posible distinguir entre diferentes tipos de datos abiertos. En él, el nivel de una estrella es el más bajo, mientras que

<sup>185</sup> La adopción del primer modelo produce mayor oferta de conjuntos de datos, mientras que el segundo modelo posibilita una operación más sencilla y rica sobre los datos existentes (Zubero et al., 2012).

<sup>186</sup> PDF (del inglés *Portable Document Format*) es un formato de almacenamiento para documentos digitales de tipo compuesto (imagen vectorial, mapa de bits y texto). Aunque inicialmente desarrollado por la empresa Adobe Systems, fue oficialmente lanzado como un estándar abierto en 2008. Fuente: <https://es.wikipedia.org/wiki/PDF> [última fecha de consulta 16/01/2019]. XLS (Excel): aunque no se trata de un formato abierto, se incluye en la relación de formatos por ser su uso común. Es una aplicación ofimática distribuida por Microsoft Office para hojas de cálculo. Fuente: <https://www.bilbao.eus/opendata/es/formatos> [última fecha de consulta 16/01/2019]. Los archivos CSV (del inglés *Comma-Separated Values*) son un tipo de documento en formato abierto sencillo para representar datos en forma de tabla, en las que las columnas se separan por comas (o punto y coma) y las filas por saltos de línea. Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Valores\\_separados\\_por\\_comas](https://es.wikipedia.org/wiki/Valores_separados_por_comas) [última fecha de consulta 16/01/2019]. El RDF (del inglés *Resource Description Framework*) lo forman una serie de especificaciones del W3C utilizadas para la descripción conceptual

el de cinco estrellas se considera el nivel ideal. El primer nivel, o 1 estrella, se otorga a los datos que están disponibles en la Web en cualquier formato bajo una licencia abierta, como archivos PDF o escaneos de imágenes de una tabla. Un nivel más arriba, los datos están disponibles como datos estructurados, como tablas de Excel. En el tercer nivel, los datos abiertos están disponibles en un formato abierto no propietario, como CSV. Cuatro estrellas se asignan a conjuntos de datos que usan identificadores de recursos uniformes, o URI. Y finalmente, en el nivel ideal, los datos abiertos están vinculados a otro conjunto de datos para proporcionar contexto, por ejemplo, a través del Marco de Descripción de Recursos o RDF.

**Cuadro 54: Categorías de datos abiertos según el esquema de 5 estrellas**



Fuente: <https://5stardata.info> [Última fecha de consulta 16/01/2019].

Reconociendo que avanzar hacia el quinto nivel de apertura de datos supone un proceso y no se puede lograr de un día para otro, desde 5stardata.info se ha formulado un sistema graduado de implementación para acompañar en la progresión de datos cerrados a abiertos, y reconocer los esfuerzos de diferentes actores para abrir conjuntos de datos. Este sistema considera, por ejemplo, un archivo PDF con licencia abierta que contiene datos estructurados

---

de la información que se implementa en los recursos web, utilizando una variedad de notaciones de sintaxis y formatos de serialización de datos. Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Resource\\_Description\\_Framework](https://es.wikipedia.org/wiki/Resource_Description_Framework) [última fecha de consulta 16/01/2019]. El RDF (del inglés *Resource Description Framework* que significa Infraestructura para Descripción de Recursos): es un lenguaje de propósito general para representar información en la web, no es un formato concreto sino una infraestructura para la descripción de los recursos de la web mediante expresiones de la forma sujeto-predicado-objeto; la combinación de RDF con otras herramientas permite añadir significado a las páginas y es una de las tecnologías esenciales para la web semántica. Existen varios formatos de representación. Fuente: <https://www.bilbao.eus/opendata/es/formatos> [última fecha de consulta 16/01/2019]. LOD (del inglés *Linked Open Data*) hace referencia a datos vinculados o enlazados, en relación al método con el que se pueden mostrar, intercambiar y conectar datos a través de URI desreferenciados en la Web (los URI hacen que las personas puedan consultar conjuntos de datos específicos). Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Datos\\_enlazados](https://es.wikipedia.org/wiki/Datos_enlazados) [última fecha de consulta 16/01/2019].

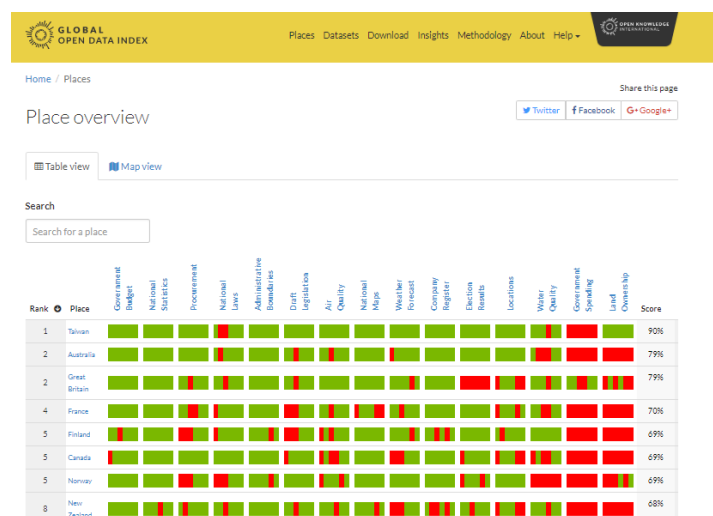


con suficiente nivel de granularidad y publicado en línea como un paso hacia la apertura de datos.

Como señalan Weaver et al. (2019), el creciente impulso a los datos abiertos se ha visto reforzado por la proliferación de trabajo específico en la materia de OSC, ONG, tecnólogos, empresas e investigadores, gran parte de los cuales se han iniciado como resultado de eventos mundiales y regionales, incluido la *International Open Data Conference*, el *Open Data Day* y el *Data for Development Festival*. También gracias a esos esfuerzos se han puesto en marcha iniciativas del ámbito internacional para medir la calidad de los datos abiertos, entre las cuales destacan las dos que resumiremos a continuación: el Global Open Data Index y el Open Data Barometer.

- El Global Open Data Index (<https://index.okfn.org/>) fue desarrollado en 2013 por OKFN con el fin de servir como referencia mundial acerca del estado de la publicación de datos abiertos por los gobiernos nacionales. Aporta una evaluación independiente de la publicación de datos de gobierno abierto desde una perspectiva cívica, sometida a revisión por pares, de la apertura en toda una gama de áreas fundamentales, además de reflejar la realidad y las prácticas de la publicación de información pública en más de 60 países. Permite a diferentes partes interesadas realizar un seguimiento del progreso del gobierno en la liberación de datos, así como que los gobiernos obtengan retroalimentación directa de los usuarios de los datos. El índice proporciona una línea de base para el debate y el análisis del ecosistema de datos abiertos en cada país e internacionalmente. Para construir el índice se han evaluado más de 80 conjuntos de datos en diez áreas que incluyen transporte, presupuestos nacionales, resultados de las elecciones, registros mercantiles, mapas y estadísticas nacionales, legislación, códigos postales y emisiones contaminantes.

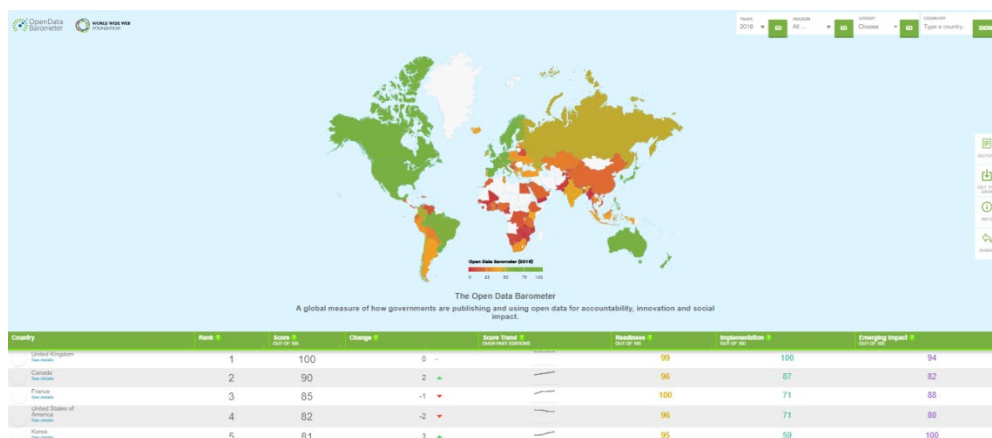
Cuadro 55: Web de Open Data Index con tabla interactiva.



Fuente, URL: <https://index.okfn.org/> [Última fecha de consulta: 26/12/2018].

- El Open Data Barometer (<https://opendatabarometer.org/>) fue iniciado en 2013 por la Web Foundation y mide la prevalencia y el impacto de las iniciativas de datos abiertos en todo el mundo. Analiza las tendencias mundiales y proporciona datos comparativos sobre países y regiones para clasificar a los gobiernos sobre la preparación, el impacto y la implementación de datos abiertos. El Barómetro es un punto de referencia clave para los legisladores y la sociedad civil y se está utilizando para medir el progreso y cambiar las políticas en más de 15 países.

**Cuadro 56: Web del Open Data Barometer con mapa interactivo.**



Fuente, URL: [https://opendatabarometer.org/?\\_year=2016&indicator=ODB](https://opendatabarometer.org/?_year=2016&indicator=ODB) [Última fecha de consulta: 03/08/2018].

## 4.2. Relación entre sistemas de información y transparencia de la ayuda

La importancia de los Sistemas de Información en la eficacia de la ayuda ha tenido su reflejo a lo largo de los últimos años en distintos debates y cumbres internacionales. En la Declaración de París (2005) se recoge la definición de transparencia en el principio de armonización, mencionando de manera explícita la importancia de que la información se comparta de manera transparente, y en el Programa para la Acción de Accra (2008) se tiene en cuenta explícitamente el papel que pueden jugar los sistemas de información para la aplicación de uno de los principios, la gestión orientada a resultados, del siguiente modo: “*se procurará que los sistemas de información mejorados y las capacidades estadísticas reforzadas generen datos desagregados (por género, región y estatus socioeconómico)*”.

Además de lo anterior, La Iniciativa para la Transparencia de la Ayuda Internacional, IATI, lanzada en Accra, se centra especialmente en la ayuda transparente y es el gran hito que pone en el primer plano la importancia de la información y los sistemas de información para la eficacia de la ayuda. La declaración de la IATI, entre los compromisos para los países firmantes incluye el de “*construir y ampliar los estándares y sistemas de información existentes para la gestión de la ayuda*” (IATI, 2008) y posteriormente, en 2011, la Alianza para el Gobierno

Abierto recomendó a las agencias de cooperación incluir la incorporación del estándar IATI entre los cambios que realizaran en su próxima actualización de sistemas TIC y realizar actualizaciones en todos los sistemas empleados por los donantes para la publicación de información sobre ayuda (OGP, 2017).

Diversas fuentes apuntan que los sistemas de información, y más ampliamente las TIC, son la clave para la transparencia de las administraciones públicas y de las políticas de cooperación al desarrollo, lo cual tratamos de desentrañar a lo largo del presente apartado, formado por tres subapartados. El primero de ellos lo dedicamos a las Tecnologías de la Información y la Comunicación para el Desarrollo, conocido también por sus siglas en inglés (ICT4D), un campo de estudio y reflexión amplio del que rescatamos principalmente cuestiones relacionadas con la integración de las TIC en el ámbito de la Cooperación, prestando especial atención a la Cooperación Española. En el segundo subapartado abordamos las Tecnologías para la Transparencia y la Rendición de Cuentas, tanto en su sentido más amplio (ICT4T&A o T4T&A) como en el que se limita al ámbito de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas para el desarrollo (T4T&A4D), y señalamos algunas claves sobre el papel que puede jugar la tecnología para favorecer la transparencia y el desarrollo. El tercer y último subapartado lo dedicamos a los datos abiertos para el desarrollo, un campo de estudio emergente en el que existe literatura a partir de la segunda mitad de la década del 2010, exponemos qué señalan sobre el tema varios estudios recientes, poniendo de manifiesto sus potencialidades, así como las dificultades y retos que plantean.

### **4.2.1. Tecnologías de la Información y la Comunicación para el Desarrollo**

En este apartado comenzamos por definir qué son las tecnologías de la información y la comunicación o TIC, su uso y papel en la cooperación al desarrollo, y explicamos de manera resumida la interacción entre tecnología, sociedad y política, así como la relación entre TIC y Desarrollo Humano. Tras ello, dada su especificidad, abordamos en un subapartado específico la integración de las TIC en la Cooperación Española, explicando cómo, en base a su importancia estratégica, el MAEC asumió a mediados de la década del 2000 el compromiso de introducirlas gradualmente en su trabajo, tanto en la dimensión interna como externa.

Según la ITAA (en Carbonell, Kherfan y Rivadeneira, 2018:11), las TIC podrían definirse como *“el estudio, el diseño, el desarrollo, el fomento, el mantenimiento y la administración de la información por medio de sistemas informáticos”*. Infinidad de autores coinciden en la importancia de las TIC para la transparencia y algunas investigaciones se han centrado específicamente en cómo las nuevas tecnologías han permitido facilitar el proceso de transparencia y en cómo la utilización de nuevas plataformas ha mejorado la información, así como favorecido el diálogo social (Cameron, 2004; Simelio y Molina, 2014 en Molina et al, 2017). Así, las TIC ofrecerían tres oportunidades básicas relacionadas con la transparencia: la promoción de la participación, la coproducción de contenidos entre administración y

administrados, y la colaboración abierta para buscar soluciones a los retos sociales (Bertot, Jaeger y Grimes, 2012 en Molina et al., 2017:822). Son todas ellas cuestiones que afectan a las políticas en general, incluidas las de cooperación.

En el contexto de la cooperación, la integración de las TIC se refiere a su uso en funciones de planificación, diseño, implementación, promoción y gestión de acciones, proyectos, programas y políticas de cooperación, con el propósito básico de satisfacer necesidades de información y comunicaciones que puede haber en las distintas áreas del desarrollo (MAEC, 2006). El debate sobre el papel que pueden jugar las TIC en la cooperación al desarrollo no es nuevo y existe una reflexión consolidada al respecto a nivel internacional, con especial énfasis en la década del 2000 (MAEC, 2006). El campo de las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo o ICT4D, está relacionado con la aplicación de las TIC para contribuir al desarrollo mediante la reducción de la brecha digital y el acceso equitativo a las tecnologías. La necesidad de aprovechar las TIC para el desarrollo humano ha sido ampliamente fundamentada por foros y organizaciones de desarrollo, que han instado a los sistemas de Ayuda Oficial al Desarrollo a integrar las TIC en sus actuaciones y modo de operar (CAD/OCDE, NNUU y Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información<sup>187</sup>).

La corriente ICT4D surgió de los intentos de utilizar tecnologías informáticas emergentes para mejorar las condiciones de vida en los países empobrecidos, se formalizó a través de una serie de informes, conferencias e iniciativas de financiamiento que actuaron como vías clave para la formulación de políticas y, según Heeks (2008), se pueden identificar al menos tres fases en su evolución, con sendos enfoques:

1. ICT4D 0.0: desde mediados de la década de 1950 hasta finales de la década de 1990. El enfoque de esta primera fase fue sobre el uso de las TI (que no las TIC) en organizaciones gubernamentales y del sector privado en “países en desarrollo”.

---

<sup>187</sup> Las NNUU cuentan con una Unidad para las Tecnologías de la Información y Comunicación que en 1947 se convirtió en organismo especializado de las Naciones Unidas (<http://www.itu.int/>). Está formado por 192 países miembros y unas 700 entidades del sector privado y ha sido el impulsor de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI). Además de ello, en 2001 se creó el Grupo de Tareas TIC de NNUU (<http://www.unicttaskforce.org/>; [https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations\\_Information\\_and\\_Communication\\_Technologies\\_Task\\_Force](https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Information_and_Communication_Technologies_Task_Force) [Última fecha de consulta: 07/08/2018]) con el objetivo de ofrecer asesoramiento a los gobiernos y organizaciones internacionales para reducir la brecha digital e impulsar un mejor uso de las TIC. En su documento de trabajo *Tools for Development: Using Information and Communications Technology to Achieve the Millennium Development Goals* editado con ocasión de la primera CMSI en 2003, recomienda que instituciones que forman parte del Grupo evalúen hasta qué punto hacen un uso completo de las posibilidades provistas por estas tecnologías y también examinen las posibles mejoras dentro de sus propias organizaciones y en los portafolios de proyectos que apoyan. En particular, el Grupo de Tareas afirma que deben ser las agencias de NNUU y las bilaterales de los donantes del CAD las primeras en auto-aplicarse dichas recomendaciones (Acevedo, 2004a). Entre las recomendaciones de la Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información de 2005 está la amplia integración (mainstreaming) de las TIC en la cooperación al desarrollo: “Las TIC deben incorporarse plenamente en las estrategias de asistencia oficial para el desarrollo a través de un intercambio de información y una coordinación más eficaces entre los donantes, y mediante el análisis y el intercambio de prácticas óptimas y enseñanzas extraídas de la experiencia adquirida con los programas de TIC para el desarrollo.”

2. ICT4D 1.0: desde finales de la década de 1990 hasta finales de la década de 2000. La adopción de los ODM combinada con el aumento y la difusión de Internet en los países industrializados condujo a un rápido aumento de las inversiones en infraestructura y proyectos de TIC en los países empobrecidos.
3. ICT4D 2.0: desde finales de la década de 2000 en adelante. Se redujo la preocupación por las infraestructuras (la llamada *e-readiness*) y aumentó el interés por el impacto de las TIC en el desarrollo.

En el cuadro a continuación se resumen algunas de las cuestiones clave en la evolución del campo de las ICT4D:

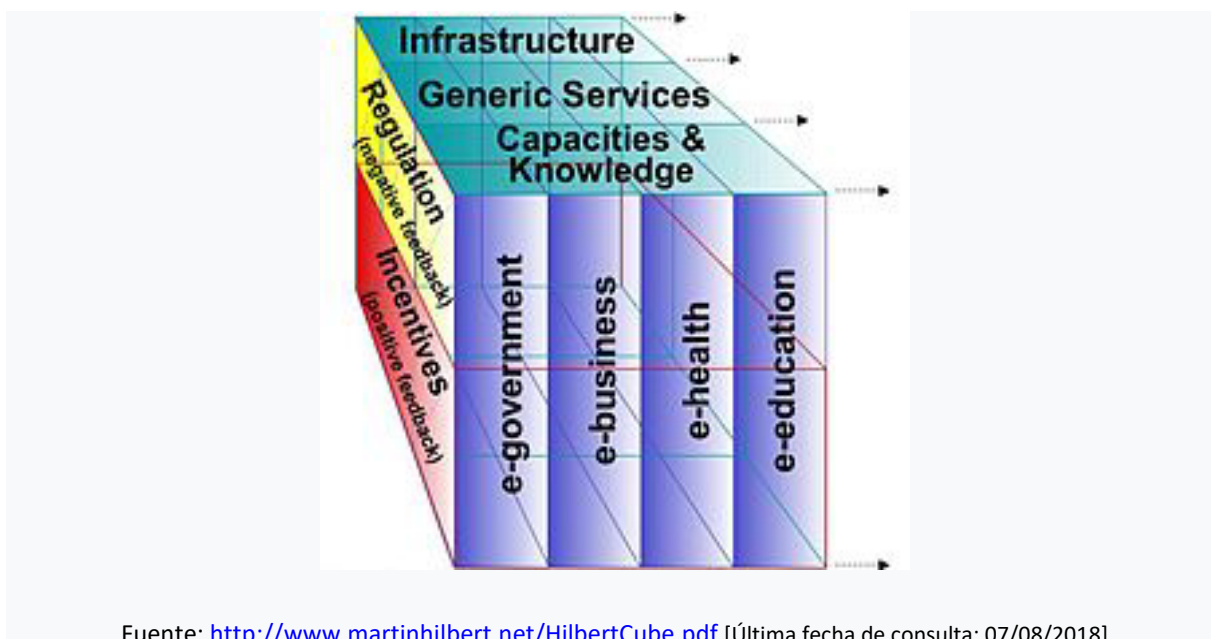
**Cuadro 57: Evolución de las TIC para el desarrollo: algunas cuestiones clave de cada una de las fases de ICT4D**

	ICT4D 0.0	ICT4D 1.0	ICT4D 2.0
<i>Paradigma de desarrollo</i>	Modernización	Desarrollo humano	Desarrollo 2.0
<i>Objetivo clave</i>	Eficiencia organizacional	ODM	Crecimiento y desarrollo
<i>Tecnología principal</i>	Base de datos	Telecentro	Teléfono móvil
<i>Actor clave</i>	Gobierno	Donantes y ONG	Todos

Fuente: adaptado de Heeks (2008 y 2016).

El campo de las ICT4D ha ido evolucionando a medida que lo han hecho las tecnologías de la información y la comunicación. Algunas de las múltiples interacciones entre tecnología, sociedad y política, tanto en el ámbito de la AOD como en general, se muestran de una manera gráfica en el conocido como *Cubo ICT4D* o cubo de Hilbert, que se muestra a continuación:

**Cuadro 58: Cubo ICT4D (o cubo de Hilbert): interacción entre tecnología (eje horizontal), sociedad (eje vertical), y política (eje diagonal)**



Fuente: <http://www.martinhilbert.net/HilbertCube.pdf> [Última fecha de consulta: 07/08/2018]

La interpretación del cubo puede resumirse de la siguiente manera: para que se puedan dar transformaciones socioeconómicas a través de las TIC el primer factor que se tiene en cuenta es la existencia de infraestructura tecnológica (hardware) y servicios de software, junto con la capacidad y el conocimiento de las personas usuarias (requisitos humanos para hacer uso de estas tecnologías). Eso crea la base para la digitalización de los flujos de información y los mecanismos de comunicación en diferentes sectores de la sociedad (dimensión verde horizontal en la imagen); cuando parte de los flujos de información y los procesos de comunicación en estos sectores se llevan a cabo en las redes electrónicas, el prefijo "e-" a menudo se añade al nombre del sector<sup>188</sup> (dimensión azul vertical en la imagen). Esos serían los requisitos y los componentes básicos, pero no suficientes para el desarrollo, pues la mera existencia de la tecnología no es suficiente para lograr resultados positivos. Así, las estrategias y políticas de ICT4D se centran en acelerar los procesos de desarrollo, minimizar los inconvenientes y eliminar los cuellos de botella con el uso de la tecnología para alcanzar los objetivos (dimensión diagonal en la imagen).

En la etapa de las ICT4D 1.0, las principales agencias multi/bilaterales de cooperación comenzaron a destacar la importancia de la plena integración de las TIC en su labor, desde dos dimensiones diferenciadas y complementarias (Acevedo, 2004a):

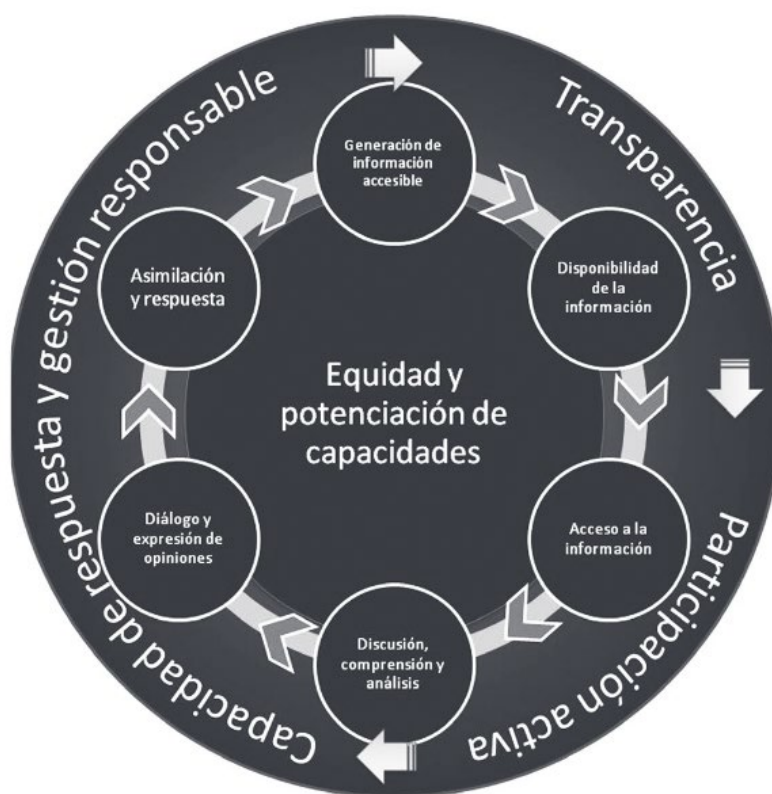
- Dimensión interna, referida a su integración en procesos de gestión y de operaciones dentro de la agencia, para contribuir a su funcionamiento eficaz, con los siguientes objetivos:
  - 1) Simplificar transacciones y reducir tareas mecánicas.
  - 2) Acceder de modo rápido y fácil a la información que precisa el personal.
  - 3) Llevar a cabo una adecuada gestión del conocimiento y la información.
  
- Dimensión externa, proyectada hacia la labor de las agencias sobre el terreno, siendo su manifestación más clara la integración de las TIC en sus proyectos y actuaciones. Se refiere a la integración de las TIC cuyos usos favorecen el desempeño del trabajo de desarrollo de la agencia, especialmente en sus proyectos, con los siguientes objetivos principales:
  - 1) Utilizar de manera consistente y rutinaria las TIC en proyectos para contribuir al cumplimiento de sus objetivos.
  - 2) Involucrar a un mayor número de personas y organizaciones en los proyectos a través de redes.
  - 3) Fortalecer las capacidades humanas e institucionales entre los actores locales para aplicar las TIC a sus procesos de desarrollo humano.
  - 4) Generar, usar y difundir eficazmente conocimiento en las actuaciones de las agencias sobre el terreno (principalmente en el marco de proyectos).

---

<sup>188</sup> Lo que resulta en el e-gobierno o gobierno electrónico, el e-comercio o comercio electrónico, etc.

Aunque en el marco de esta tesis la dimensión que nos atañe es la interna, el uso de las TIC como instrumentos de Desarrollo Humano constituye un amplio campo de estudio y trabajo<sup>189</sup>. En este campo las TIC y el desarrollo se relacionan, sobre todo, a través del acceso a la información, el empoderamiento, la participación ciudadana, la gobernanza democrática y el desarrollo institucional. Como señala Del Río (2010), las Naciones Unidas planteaban en su *UN Global E-government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion* que el acceso a la información y la comunicación son elementos básicos para la gobernabilidad democrática, y asimismo el PNUD (2003 en Del Río, 2010) los relaciona en su modelo, cuya expresión gráfica aparece a continuación, ubicando en el centro del mismo la equidad y el empoderamiento (dos de las dimensiones más importantes del paradigma del Desarrollo Humano) y concretando las necesidades de acceso a la información y la comunicación imprescindibles para ambas dimensiones.

Cuadro 59: Relación entre TIC y DH



Fuente: PNUD (2003 en Del Río, 2010:26).

<sup>189</sup> Hacia mediados de la década del 2000 existió un interesante debate y se generó literatura sobre el papel que pueden jugar las TIC en el Desarrollo Humano, uno de cuyos promotores y autores destacados fue Manuel Acevedo. A través de sus trabajos, Acevedo examina los efectos de la Sociedad Red sobre el Desarrollo Humano, y en particular sobre la "ingeniería" de la cooperación al desarrollo (a lo que llama "Cooperación Red"). Según Acevedo, el uso generalizado de las TIC en los procesos de desarrollo forma parte de una nueva concepción del desarrollo que incorpora el paradigma del Desarrollo Humano de Amartya Sen en el contexto de la Sociedad Red de Manuel Castells y apunta hacia un cambio en la arquitectura del desarrollo (basado en nodos, redes y conexiones) y su ingeniería (el tipo de estrategias y acciones necesarias para reducir la falta de libertades). Muchas de las ideas de este subapartado se han extraído de su obra.



Desde esa perspectiva, el acceso a la información y la comunicación es esencial para una participación activa de la ciudadanía y (PNUD, 2003:7 en Del Río, 2010:25) *“el círculo de la información y la comunicación pone de manifiesto que para que la información se convierta en un elemento que potencie la capacidad de acción de los pobres, debe pasar a un primer plano la necesidad de mejorar las distintas capacidades de éstos para analizar y entender la información así como para intervenir en esa información comunicando sus puntos de vista”*.

La participación activa de la ciudadanía requiere de transparencia como condición previa, lo que supone, a su vez dos requisitos previos (PNUD, 2003 en Del Río, 2010). El primero de ellos es que todos los actores que conforman la estructura social deben generar información relevante para la ciudadanía (esos actores van desde los gobiernos de todos los niveles hasta las OSC, pasando por actores socioeconómicos de diversa índole). El segundo de los requisitos previos es que la disponibilidad de información debe ser real, para lo cual la información debe ser: asequible en términos temporales y económicos, manejable (ajustada a las capacidades lingüísticas, culturales y de otro tipo de todas las personas, incluidas aquellas que pertenecen a colectivos excluidos) y adecuada en relación a los intereses y las necesidades de dichos colectivos y de la ciudadanía en general.

Para la participación activa se requiere, además del acceso a la información disponible, el desarrollo de capacidades que permitan la identificación de la información relevante, la comprensión de la misma desde la posición social que ocupan personas y colectivos y la capacidad de análisis de la misma para la mejora de su bienestar. Es decir, se requiere de la incorporación de dicha información en los procesos de empoderamiento individuales y colectivos.

Un factor que ya a principios del siglo XXI apuntaba como necesaria la integración de las TIC en la cooperación es el valor de la información en el desarrollo. Su importancia, según Acevedo (2004b), radica en que el sistema de cooperación internacional necesita información precisa, veraz y oportuna para su funcionamiento. Así, aunque casi todos los donantes reconocen el importante papel que las TIC pueden jugar en los procesos de desarrollo, existe una gran diferencia entre discurso y práctica: el discurso supera con creces a la práctica<sup>190</sup>. Parece, según Acevedo (2004a y 2004b), que los recursos tecnológicos y financieros están disponibles, pero no tanto la capacidad institucional para aprovecharlos; más que un asunto técnico, la integración de las TIC en la cooperación al desarrollo es una cuestión de políticas de desarrollo.

---

<sup>190</sup> El CAD realizó un estudio en 2003 con ocasión de la CMSI (<http://www.itu.int/wsis/index-es.html>) sobre el grado de integración de las TIC entre las agencias de desarrollo bilaterales de los países donantes y algunas de las principales agencias multilaterales, del cual se desprenden tres observaciones generales sobre el nivel de integración de las TIC en las grandes agencias de cooperación en aquel momento: 1) se le dedica poca atención real (más allá de declaraciones y otras expresiones inciertas de intenciones), 2) se le dedica muy poco dinero y 3) requiere de esfuerzos sustanciales de inversión en capacidad humana (Acevedo, 2004a). Posteriormente, Manuel Acevedo realizó un estudio sobre el PNUD en el que llegó a conclusiones no mucho más alentadoras.



#### 4.2.1.1. Integración de las TIC en la Cooperación Española

El MAEC editó en 2006 la “Guía para la integración de las TIC en la Cooperación Española”, elaborada en el marco del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, como resultado del compromiso de impulsar el uso de las TIC para mejorar la calidad de las actuaciones de cooperación, y fomentar la participación social y el fortalecimiento institucional. La guía establece el marco teórico de las TIC para el desarrollo y propone pautas para la integración de las TIC en la Cooperación Española, así como una metodología para facilitar dicha integración

En ella se comienza por señalar que existe actividad en TIC dentro de la Cooperación Española, aunque relativamente poca en comparación con otros países donantes del CAD, y se destacan los siguientes beneficios que se podrían conseguir a través del uso de las TIC:

- Facilitar el cumplimiento de las indicaciones del Plan Director con respecto a la diversidad y pluralidad del sistema español, que insta a poner en marcha mecanismos que permitan la coordinación entre los agentes de la Cooperación Española para evitar la atomización de las actuaciones.
- Facilitar la aplicación de los principios del modelo de participación plural en la política de desarrollo internacional identificados por el Plan Director (colaboración, complementariedad y calidad).
- Facilitar una involucración proactiva en el sistema internacional de la cooperación, tanto en el ámbito multilateral (especialmente con agencias de Naciones Unidas), como en iniciativas multinacionales en las que participan varios donantes.
- Posibilitar información y comunicación eficientes e integradas.

Son cuestiones que, casi una década y medio después, siguen vigentes y en las que aún hay gran margen de avance y mejora, siendo que para una correcta integración de las TIC en cualquier actor de la cooperación<sup>191</sup> hay que atender a las dos dimensiones complementarias mencionadas antes: la externa y la interna, y se deben incluir tanto aplicaciones como procesos para cualquiera de las dos dimensiones<sup>192</sup>.

La integración de las TIC en la dimensión interna de los actores de la cooperación está dirigida a la consecución de los siguientes tres objetivos principales:

---

<sup>191</sup> El enfoque práctico que se propone en la Guía de la que se extrae esta información, según se explicita en ella, “*puede ser adoptado, en su escala correspondiente, por cualquiera de los actores del sistema de la Cooperación Española*”. En el contexto de dicha guía se utiliza “actor” u “organización” refiriéndose a gobiernos regionales y locales, así como agencias de cooperación sub-estatales, todos aquellos entes públicos que financian y llevan a cabo acciones de cooperación.

<sup>192</sup> Las aplicaciones agrupan herramientas tecnológicas (equipamiento, software) y contenidos (manuales, tutoriales) que favorezcan el uso de las tecnologías. Los procesos son acciones orientadas, por ejemplo, al análisis de las necesidades y flujos de información o la formación. Aplicaciones y procesos no funcionan aislados, sino que a menudo exhiben una elevada interdependencia: por ejemplo, el fomento de la rendición de cuentas a la ciudadanía (un proceso) requiere de portales de transparencia y programas de gestión (una o varias aplicaciones) que lo faciliten.

- El acceso rápido y fácil a la información que el personal necesita para su trabajo<sup>193</sup>.
- La simplificación de transacciones relativas a la gestión de las acciones de cooperación promovidas por los propios actores, así como las derivadas de la relación con otros entes del Estado<sup>194</sup>.
- La mejora en la gestión de la información y del conocimiento<sup>195</sup>.

Y los procesos y aplicaciones para llevar a cabo dicha integración pueden resumirse en los siguientes:

**Cuadro 60: Principales procesos y aplicaciones para la integración de las TIC en la dimensión interna de los actores cooperación**

Procesos	Aplicaciones (herramientas/contenidos)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación general sobre las TIC al personal</li> <li>• Diseño de una arquitectura informacional corporativa</li> <li>• Formulación de una estrategia de gestión del conocimiento</li> <li>• Implantación de e-servicios</li> <li>• Uso de las TIC para el manejo transparente</li> <li>• Diseño de plataformas y formatos de información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de datos, incluyendo sistemas geo-referenciados o SIG</li> <li>• Sistemas de Gestión de Contenidos</li> <li>• Plataformas y herramientas para redes de conocimiento</li> <li>• Intranets</li> <li>• Sistemas integrados de gestión, incluyendo sistemas de monitoreo y evaluación</li> <li>• Guías TIC y guías sobre gestión de conocimiento</li> </ul>

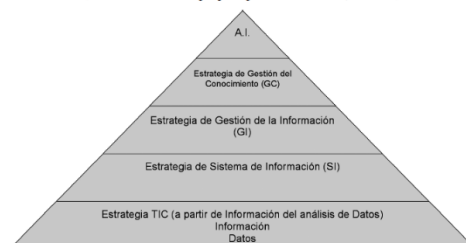
Fuente: adaptado de MAEC (2006).

<sup>193</sup> El III Plan Director de la Cooperación Española indicaba que *“los sistemas de cooperación para el desarrollo internacional, y el español en concreto, generan una cantidad ingente de datos, información y conocimiento que o bien no son aprovechados, o bien no se tiene constancia de que puedan ser útiles para mejorar la calidad de la ayuda”* (DGPOLDE, 2009: 91). Por ello, las mejoras que se plantearon incluían intentar que dicho acceso alcanzase al menos 90% de la información necesaria, y que fuera independiente de lugar físico o de horarios de trabajo

<sup>194</sup> La producción de informes (a veces incluyendo información similar en informes diferentes) consume una parte no despreciable del tiempo del personal. Asimismo, la complejidad que resulta de ciertos esquemas de monitoreo y evaluación redundan en que el seguimiento de acciones de desarrollo sea insuficiente. Tiempo ahorrado en labores más o menos mecánicas redundarán en más tiempo disponible para tareas sustantivas y que mejor utilicen la capacidad intelectual de los profesionales.

<sup>195</sup> En todas las organizaciones, pero especialmente en las organizaciones de desarrollo, crear información como un recurso utilizable desde un conjunto bruto de datos y documentos es un proceso que ha de ser gestionado e implica una labor que incluye trabajo a nivel personal, organizacional así como unas herramientas predeterminadas para la gestión de la información e involucra diferentes estrategias, como se muestra en la imagen:

Tabla 1 Relaciones entre TIC, SI, GI, GC y Arquitectura de la Información (AI)  
(Fuente: elaboración propia a partir de Schueber, 2003: 57)



Fuente:Rodríguez-Ariza (2009:12).

El propio Rodríguez-Ariza advierte que cuando uno se sumerge en textos relacionados con la gestión de la información, surgen conceptos aparentemente solapados o indiferenciados, como gestión de la información, sistema de información, gestión del conocimiento, aprendizaje organizacional... y subraya la importancia de diferenciar o acotar significados.

De los procesos arriba mencionados, los que más significativos resultan para el caso que nos ocupa son los siguientes:

- Diseño de una arquitectura informacional corporativa, tratando de integrar los sistemas de procesado de la información existentes en un sistema único y completo, que facilite el tratamiento, análisis y consolidación de la información de los distintos actores (o las distintas unidades que forman un actor) con vistas a que esa información pueda ser compartida. Se busca así evitar compartimentos informacionalmente estancos que requieren de múltiples y diversas interfaces, una práctica muy ineficaz.
- Diseño de plataformas y formatos de información, rigiéndose por los siguientes principios: la simplicidad (para facilitar el manejo de cantidades cada vez mayores de información), la interoperabilidad (de manera que puedan adaptarse a sistemas diferentes, lo cual se puede lograr en buena parte utilizando estándares y protocolos abiertos) y la flexibilidad/modularidad (se refiere específicamente a las plataformas, y quiere decir que puedan añadirse o cambiarse componentes sin afectar el funcionamiento de las plataformas en su conjunto).
- Implantación de e-servicios para la interacción del actor con otras entidades y con el público que pueden agruparse en torno a dos ejes principales:
  - 1) Transacciones (formalizadas a través de firma electrónica), como recepción y aprobación de propuestas de proyectos, solicitudes de becas y otras directamente vinculadas al personal (recepción de informes, justificaciones de gastos de viajes, etc.).
  - 2) Información pública, decisiones oficiales, actas de reuniones, acuerdos, estadísticas, convocatorias, calendarios, buzón de sugerencias, etc. A través de e-servicios se puede facilitar considerablemente el cumplimiento por parte de entes públicos de las normativas que regulan la obligación de dar acceso a la ciudadanía a documentación e información consideradas de carácter público.
- Apoyo de las TIC para la visibilidad y manejo transparente de la organización, teniendo en cuenta que, en la actualidad, cualquier estrategia de comunicación deber tener como referente el uso de las TIC para una implementación apropiada, pues presentan utilidades adicionales en relación al marketing de los actores y sirven de medio para la difusión de sus acciones y estrategias a otras organizaciones con el propósito de buscar colaboraciones y promover partenariados. Además, una ciudadanía concienciada sobre los temas de desarrollo e informada sobre los planes y actividades de cooperación de las Administraciones Públicas previsiblemente apoyará mejor las labores de cooperación y el uso de recursos para dicho fin. En cualquier caso, tendrá un mayor conocimiento de las políticas relacionadas con la AOD y se facilitará la fiscalización y control de esos recursos.

Algunas de las conclusiones de la Guía para la Integración de las TIC en la Cooperación Española son (MAEC, 2007:78) que la Cooperación del siglo XXI no se puede concebir de

espaldas a las TIC; que la integración de las TIC en la cooperación no requiere de grandes inversiones, sino de invertir bien; y que dicha integración se trata de un proyecto complejo que ofrecerá la mayoría de los resultados a medio plazo.

Respecto a la penúltima de las conclusiones, relativa al tipo de inversiones necesarias, MAEC (2007) plantea que para los actores de cooperación a los que se refiere, la infraestructura informática y la conectividad suponen porcentajes menores de sus gastos de operación. La clave es saber aprovechar el potencial de las TIC para los objetivos corporativos, y planificar la introducción de las mismas para progresivamente lograr los objetivos previstos. En este sentido las mayores inversiones se orientarán al fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales. Se trata de un esfuerzo más de tipo humano que de tipo tecnológico o económico. La integración de las TIC en los actores de cooperación va acompañada de una gestión del cambio que hay que prever, principalmente en los hábitos de trabajo.

Respecto a la última conclusión, relativa a la dimensión temporal del proceso de integración, por su parte, plantea que el ritmo de la integración debe ser gradual y continuo, orientado a horizontes de medio plazo (4-5 años), siendo importante insistir en acciones y metas realistas, favoreciendo la efectividad sobre la eficiencia. Plantea que el monitoreo es clave, a través de un esquema de retroalimentación dinámico, y que la capacitación efectiva del personal de la organización como parte de un proceso de actualización info-tecnológica es la parte más costosa y posiblemente la de mayor duración.

Dos años después de que se publicara la guía para la introducción de las TIC en las actuaciones de la Cooperación Española, se habían dado algunos pasos para la integración efectiva de los sistemas de información; sin embargo, Rodríguez-Ariza advertía (2009:17): *“desde un punto de vista operativo y de aplicación sistemática, hasta el momento en la Cooperación Española no se ha valorado la utilidad de las TIC como herramienta al servicio de los objetivos específicos planteados en los distintos sectores estratégicos prioritarios”*.

Al analizar las iniciativas para impulsar los sistemas de información y las TIC en la Cooperación Española, Rodríguez-Ariza (2008) apunta que, aunque las TIC son vistas como una solución a la mayoría de los problemas de información y comunicación que tienen las organizaciones, lo cierto es que el uso estratégico de las tecnologías de la información requiere saber antes cómo manejar, procesar o gestionar la información. Para sostener su argumentación, Rodríguez-Ariza se apoya en Volkov (1998) quien señala la importancia de considerar el factor humano, advirtiendo que en muchos SSII basados en la informática, debido a que en su diseño no fueron tenidas en cuenta las necesidades de las personas usuarias y los objetivos para los que la organización quería utilizar el sistema, no se producen los beneficios esperados y son de gran complejidad técnica.

#### **4.2.2. Tecnologías para la Transparencia y la Rendición de Cuentas**

Avila et al. llevaron a cabo en 2010 el estudio de más de 60 proyectos o iniciativas de transparencia y rendición de cuentas a lo largo y ancho del mundo, con especial énfasis en países del Sur, con el objetivo de recolectar una muestra suficientemente grande de proyectos para documentar las tendencias y estado actual del campo. En el estudio detectaron que la mayoría de los proyectos de transparencia y rendición de cuentas se centran en las ramas ejecutiva o legislativa del gobierno (un número menor de proyectos se enfoca en la rama judicial, los medios, el sector privado y los donantes) y que muchos de los proyectos están fundados por activistas conocedores de la tecnología que tienen experiencia en Internet, desarrollo de aplicaciones web y/o uso de redes sociales de forma extensiva; mientras otros han surgido de organizaciones que trabajan en el campo de la transparencia o de los esfuerzos y la experiencia de los periodistas de investigación. Además, dedujeron que la tecnología se puede utilizar para mejorar iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, potencialmente en cuatro formas<sup>196</sup> y los resultados clave del estudio fueron los cinco siguientes (Avila et al., 2010):

1. El uso de herramientas tecnológicas online y móviles está empezando a cambiar el campo de transparencia y rendición de cuentas a pesar de la falta de una fuente específica de apoyo técnico o financiero.
2. Un elemento clave de la tecnología exitosa para las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas es su velocidad, tanto en la ejecución como en la instauración del cambio. Esto generalmente se logra al: 1) recopilar y presentar información nueva (o previamente oculta) que puede usarse para respaldar el ejercicio de la responsabilización; y/o 2) volver a publicar o empaquetar la información existente de manera que sea más útil.
3. La tecnología para proyectos de transparencia y rendición de cuentas tiene más oportunidades de producir cambios de forma efectiva cuando se adopta desde un enfoque de colaboración, involucrando al gobierno y/o proveedores de servicios.
4. A pesar de los éxitos iniciales, muchas ITRdC aún no tienen el recorrido suficiente.
5. La tecnología para las herramientas de transparencia y rendición de cuentas no tiene por qué ser sofisticada, pero las herramientas deben diseñarse de manera inteligente y teniendo en cuenta el contexto local.

Otro estudio realizado por Heacock también en 2010, en el que advierte de entrada que el campo de la tecnología para la transparencia cambia rápidamente, recogía cinco lecciones aprendidas hasta entonces sobre el uso de herramientas en línea y móviles para promover la transparencia y la rendición de cuentas, y concluía que el contexto es clave y la mejor forma

---

<sup>196</sup> Se trata de las siguientes formas: 1) Llevar proyectos e intervenciones a escala, 2) Acercar la ciudadanía al proceso de formulación de políticas y al control ciudadano del gobierno, 3) Identificar prioridades de políticas y desafíos en la prestación de servicios, y 4) Mejorar la eficiencia de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de transparencia y rendición de cuentas.

de utilizar una herramienta tecnológica depende del resultado deseado, la ubicación, el idioma y el entorno tecnológico, entre otros factores (Heacock, 2010).

Según esos estudios, implementar cualquier herramienta tecnológica con éxito, requiere un equipo de soporte que esté íntimamente familiarizado con el contexto en el que será utilizada y capaz de llevar a cabo la capacitación, manejar el alcance, la verificación de la información y una multitud de otras tareas, y la tecnología por sí sola no resolverá nada: si las personas a las que se intenta prestar servicios no ven el valor de la herramienta o no pueden interactuar con ella de una manera que les resulte fácil, entonces por muy sofisticada que sea la plataforma de tecnología que se haya creado, acabará cayendo en desuso y siendo inútil<sup>197</sup>.

En *Understanding 'the users' in Technology for Transparency and Accountability Initiatives* (IDS, 2013), partiendo del estudio de caso de varias experiencias de T4TAI, se destacan una serie de lecciones aprendidas que pueden servir para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de iniciativas futuras:

- De las múltiples iniciativas T4TAI que se están implementando, pocas están demostrando transformar realmente la gobernanza y la rendición de cuentas.
- Existe evidencia de que muchas organizaciones no ponen suficientes esfuerzos en estrategia y recursos para publicitar sus iniciativas, y que ello contribuye a su baja aceptación. La respuesta, la retroalimentación y la interactividad son factores determinantes para la aceptación y el uso sostenido de este tipo de iniciativas.
- Los participantes activos en las iniciativas T4TAI suelen ser los "menos marginados": hombres, habitantes de las ciudades y personas con mayores niveles de educación y/o acceso a la información. El sesgo de género puede hacer que las T4TAI involuntariamente empoderen solo a algunos tipos de ciudadanos, lo que podría afianzar la discriminación y la exclusión social en lugar de aumentar la responsabilidad y la equidad para todas las personas.

### **4.2.3. Datos abiertos para el desarrollo**

Los datos, utilizados ampliamente en el ámbito del desarrollo internacional desde hace décadas, han ayudado a los agentes de desarrollo a llevar a cabo multitud de tareas, entre otras: hacer las intervenciones lo más apropiadas y relevantes posibles, evaluar el progreso de los proyectos y programas a lo largo del tiempo, y con ello la eficacia de la agenda de desarrollo global. En la última década, los nuevos tipos de datos digitales se han abierto paso

---

<sup>197</sup> Heacock (2010) indica que, por ello, es importante comenzar analizando las herramientas disponibles para las personas que se desea involucrar, ya que la tecnología más avanzada puede fallar si las personas no están familiarizadas con ella, si no pueden pagarla o si no pueden adaptarla para sus propósitos. Ello puede significar, por ejemplo, tener que renunciar a las tecnologías para la comunicación más avanzadas si lo que la comunidad necesita son esfuerzos basados en SMS y radios, o tener que construir sitios web simples, de solo texto, si el ancho de banda es limitado. En general, significa prestar mucha atención al contexto de un proyecto e implementar la tecnología solo allí donde realmente se ajusta.

en el sector de desarrollo y han surgido varios conceptos y formas de categorizar dichos datos, así como patrones para su recopilación y uso (GIZ, 2017).

En su informe *Data for development: What's next?* (GIZ, 2017) investigan cómo las organizaciones del ámbito del desarrollo internacional pueden aprovechar la creciente cantidad y variedad de datos para mejorar sus inversiones y proyectos a fin de satisfacer mejor las necesidades de las personas, y señalan las tendencias principales que podrían dar forma o ampliar el papel y el impacto de los datos digitales para el desarrollo: indican que cada vez hay más datos y nuevas fuentes de datos, las nuevas tecnologías son cada vez más potentes y cada vez se reconoce más el valor de la información contextual granular. Asimismo, existen nuevos actores, como los laboratorios de innovación de datos y las empresas de análisis de datos, y nuevas asociaciones, como los acuerdos de filantropía de datos y las colaboraciones de datos, que desempeñan un papel cada vez más importante en el sector del desarrollo; y es probable que persista o aumente la desigualdad de la información, ya que la producción de datos y la propiedad siguen estando principalmente en manos de gobiernos y de un puñado de actores del sector privado, que se encuentran en mejores condiciones que otros para aprovechar los beneficios derivados de los datos.

En línea con eso último, más voces alertan acerca de las barreras que enfrentan los datos abiertos para el desarrollo, que tienen que ver con las tecnologías, pero van más allá. Nwakanma (2018) se pregunta retóricamente si podemos aprovechar todo el poder de los datos con la mitad del mundo sin conexión y advierte que la conectividad es clave, pues: *“si no estás en línea, estás excluido de la revolución de datos”*. Las personas deben poder acceder a Internet y al hardware para participar, ya sea a través de aplicaciones, portales en línea o descargas de datos en bruto. Y señala que aunque a nivel global rondamos el 50% de conectividad en 2018, aquellos que aún están offline (fuera de línea o sin conexión a Internet) no están distribuidos uniformemente: se concentran en gran medida en los países que podrían beneficiarse más del potencial de los datos para impulsar el desarrollo, la gobernanza y la innovación. Mientras que el 81% de las personas que viven en países del Norte global utilizan Internet, según las estadísticas de la UIT<sup>198</sup> (UIT, 2018), esta cifra cae al 41% en los países empobrecidos y llega tan solo al 17,5% en los países menos adelantados. Esta brecha de acceso amplifica las desigualdades existentes, canalizando los beneficios digitales a aquellos que ya están más empoderados. Solo el desarrollo de una infraestructura de Internet no es suficiente; también influye el costo. En muchos países los datos siguen siendo demasiado

---

<sup>198</sup> La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las TIC. Fundada en 1865 para facilitar la conectividad internacional de las redes de comunicaciones, entre otras tareas, se dedica a elaborar las normas técnicas que garantizan la interconexión de redes y tecnologías, y a mejorar el acceso a las TIC para las comunidades insuficientemente atendidas del mundo entero. Fuente: <https://www.itu.int/> [Última fecha de consulta: 11/08/2018].

caros, y hasta que alcancen a reducir el precio al consumidor drásticamente, la mayoría de la gente permanecerá fuera de línea<sup>199</sup>.

Según GIZ (2017) los datos digitales ofrecen múltiples oportunidades de desarrollo al permitir que diferentes actores fortalezcan sus procesos de toma de decisiones, mejoren la prestación de servicios, obtengan una participación ciudadana significativa y aumenten la capacidad de respuesta en los servicios humanitarios, entre otros. Pero al mismo tiempo, se observa que generan nuevas formas de exclusión y prometer que los datos digitales resolverán los desafíos del desarrollo sería una exageración. Los datos son solo uno de los ingredientes que pueden ayudar a resolver un problema determinado (GIZ, 2017:14): *“los datos son inútiles en el desarrollo sin personas, la tecnología es inútil sin participación cívica, y los esfuerzos para involucrar a la tecnología sin tener en cuenta las comunidades y su cultura no ganarán terreno”*. La Carta Internacional de Datos Abierto reconoce los desafíos globales como la brecha digital y las oportunidades significativas de datos abiertos para el desarrollo inclusivo (web de la iniciativa <https://opendatacharter.net/principles-es/> [última fecha de consulta: 11/08/2018]).

Como señalan Weaver et al. (2019), el movimiento de datos abiertos en el desarrollo internacional ha impulsado la proliferación de un rico conjunto de iniciativas supranacionales, políticas a nivel nacional, y ONG internacionales, y redes dedicadas específicamente a la promoción y producción de datos de ayuda transparentes y abiertos<sup>200</sup>. Sin embargo, esos mismos autores advierten que la apertura de datos de desarrollo no siempre ha coincidido con la demanda, ni la llamada “revolución de los datos abiertos” ha incitado hasta el momento el uso ampliado de datos en el área de ayuda internacional que podría haberse esperado. Asimismo, señalan como desafíos clave persistentes hoy en día la necesidad de mejorar la accesibilidad, la calidad y la consistencia de los datos disponibles, así como la necesidad de crear una conciencia más amplia, desarrollar la alfabetización de datos y expandir su uso con el objetivo de mejorar el impacto en la toma de decisiones y en los resultados. Todo ello, teniendo en cuenta la dificultad que plantea el hecho de que los modelos de datos, la

---

<sup>199</sup> Nwakanma cita ejemplos de varios países africanos: en Burkina Faso 1GB de datos cuesta unos 10 USD, que es aproximadamente el 15% del salario mínimo nacional. En Malawi 1GB cuesta más del 20% de los ingresos de una persona promedio. En Zimbabwe, es casi un 45%. Madagascar fue aclamado recientemente por tener algunas de las velocidades de Internet más rápidas del mundo. Pero con la pobreza generalizada y la provisión desigual de infraestructura física como la electricidad, solo el 2,1% de la población está en línea. Algunos grupos se ven desproporcionadamente afectados por los altos costos de conexión. Un informe de Web Foundation que analiza por qué los datos abiertos no funcionan para las mujeres en África, encontró que además de las barreras habituales para usar datos abiertos, las mujeres enfrentan una serie de obstáculos económicos adicionales, como bajos salarios y pobreza de tiempo, de acceder a la web y las tecnologías digitales. Iniciativas como la Alianza para Internet asequible (A4AI) trabajan para comprender las formas en que los grupos se quedan afuera y encontrar formas de garantizar que sean incluidos, no marginados, por ello ha establecido el objetivo de '1 por 2': 1 GB de datos por no más del 2% del ingreso mensual promedio.

<sup>200</sup> Las fuentes de datos de desarrollo se multiplican cada día, de la mano de iniciativas promovidas por gobiernos, organismos de ayuda, bancos de desarrollo y organizaciones intergubernamentales. Un listado de tales iniciativas puede encontrarse en el artículo *Student guide to global development data on the web* publicado por The Guardian en su versión online, accesible en el siguiente enlace: <https://www.theguardian.com/global-development/2011/sep/21/students-resources-guide-development-data?INTCMP=SRCH> [Última fecha de consulta: 11/08/2018].



infraestructura, la capacitación relacionada con los datos abiertos de la ayuda y la acción humanitaria a menudo están insuficientemente financiados y se enfrentan al reto añadido de que sean útiles para todas las partes interesadas, al mismo tiempo que se abordan problemas como la privacidad, la protección de los datos y su uso responsable (Weaver et al., 2019).

### **4.3. Rasgos de los sistemas de información para la transparencia de la ayuda**

Los sistemas de información se utilizan para realizar acciones con datos, documentos e información, y son clave para llevar a cabo los procesos necesarios para la transparencia, como son, entre otros: la recopilación, la visualización y navegación de datos, la gestión documental, así como el análisis de datos e información. Para realizar esas operaciones e interactuar con otros sistemas de información, los datos e información que contienen suelen estar regidos por estándares que determinan cuestiones como su contenido, estructura y, en definitiva, ayudan a entenderlos.

En este apartado, formado por tres subapartados, tratamos de definir cómo han de ser los SSII para fomentar la transparencia en las AA.PP. en general, cuáles son sus características, cómo se estructuran genéricamente, cuáles son los tipos de SSII más destacados para la transparencia de la ayuda. Además de unas pautas básicas para su diseño y qué estándares utilizan, mostramos algunos ejemplos exitosos de SSII para el ámbito de la cooperación al desarrollo.

En el primer subapartado, comenzamos por describir someramente (no desde un punto de vista técnico, sino desde su lógica de diseño y funcionamiento) la estructura de los SSII y los tipos SSII para la transparencia, junto con sus principales características y unas pautas básicas para su diseño. En el segundo subapartado, continuamos por hacer un repaso de los estándares para la transparencia y la armonización de información sobre la ayuda más significativos desarrollados hasta la actualidad. En el tercer y último subapartado nos detenemos en algunos ejemplos exitosos de sistemas de información para la transparencia de la ayuda que utilizan los estándares mencionados en el subapartado precedente.

#### ***4.3.1. Estructura, características, tipos y diseño de sistemas de información para la transparencia***

Para aproximarnos a cómo deben ser los SSII para la transparencia de la ayuda, partimos por definir la estructura de los sistemas de información genéricos y los tipos de sistemas de información más utilizados en el ámbito de la transparencia, tanto los de las administraciones públicas en general, como los relacionados con la transparencia de la ayuda en concreto. Posteriormente, en un subapartado específico, detallamos las características que deben

cumplir los sistemas de información para la transparencia, que pueden resumirse en las seis siguientes: facilidad de búsqueda, facilidad de uso, accesibilidad, interoperabilidad, reutilización y estandarización.

### 4.3.1.1. Estructura de los SSII y tipos de SSII para la transparencia

Para entender cómo son, funcionan y para qué sirven exactamente los sistemas de información para la transparencia de la ayuda, comenzamos por describir, de una forma breve y genérica, cómo se estructuran y cuáles son los tipos de SSII más utilizados para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas, tanto transversal como de la ayuda.

Abad (2005) defiende que la estructura que podríamos llamar “clásica” de un sistema de información está formada por cuatro elementos (los insumos, el proceso, los productos y los resultados) que se describen a continuación:

- 1) Los insumos: hace referencia al conjunto de operaciones mediante las cuales el sistema obtiene los datos y documentos necesarios para caracterizar cada unidad documental que debe crear o actualizar. El input lo conforma la puesta en práctica de criterios y decisiones que hacen posible que se capture toda la información necesaria para alimentar el SI.
- 2) El proceso: hace referencia al conjunto de operaciones que se realizan con los datos o un documento y su contenido para que resulte posible su recuperación, entre las que pueden encontrarse las siguientes, dependiendo del SI en cuestión y de los insumos que utilice: identificación y extracción de datos; descripción, catalogación e indización, clasificación o codificación; transcripción de los datos a la memoria del sistema. Además, en el proceso intervienen otros elementos como las decisiones relativas a los criterios de indización que determinan su exhaustividad o especificidad, y las características de los instrumentos como clasificaciones, tesauros, etc.
- 3) Los productos: dependiendo del tipo de SI pueden ser, entre otros: la recuperación selectiva de datos, la producción de información estadística y de indicadores, etc. Las aplicaciones informáticas que posibilitan el procesamiento de la información y su recuperación son elementos importantes tanto para el proceso como para los productos de un SI.
- 4) Los resultados: los resultados hacen referencia a los efectos que el uso de los productos de un SI tiene en las personas usuarias y, en su caso, en la organización a la que el SI pertenece. Algunos tipos de resultados son tomar mejores decisiones, reducir la incertidumbre, aumentar el conocimiento sobre una materia concreta, resolver dudas... Y aunque Abad no lo mencione, entre los resultados podríamos añadir también la mejora de la transparencia.

En función de los insumos con los que contamos, el proceso que queremos realizar, los productos que buscamos y los resultados que esperamos, existen diferentes tipos de SSSI que podemos implementar para la transparencia y rendición de cuentas, pero para el ámbito que nos ocupa los que nos interesan y en los que centraremos nuestra atención son los que proveen información en línea (online). De entre los muchos existentes, nos detendremos únicamente en los más comunes: los recursos digitales y las páginas web (incluyendo varios subtipos de páginas web como son las sedes electrónicas, los portales de transparencia y los portales de open data).

En lo que respecta a los recursos digitales o recursos electrónicos, Codina (2000:15), partiendo de la definición de recurso electrónico dada por la norma ISBD(ER)<sup>201</sup>, plantea que siendo un término abstracto para referirse a cualquier documento o servicio de información en formato digital, existe una tipología muy variada de tales recursos, que pueden ser considerados desde puntos de vista muy distintos, y propone una clasificación propia e inacabada de tipos de recursos digitales en Internet, entre los cuales distingue los siguientes: base de datos, directorio, documento, motor de búsqueda, publicación periódica, sede web.

En lo que respecta a las páginas web (la literatura se refiere a este tipo de elementos como página web, web, plataforma, portal y sede web<sup>202</sup>) Jiménez y Ortiz-Repiso definen la web como (2007:27): “*un sistema hipertexto multimedia, nacido de la confluencia de la teoría sobre el hipertexto y las redes de ordenadores*” y explican que hablar de la web nos lleva a hablar de los lenguajes de marcado de documentos, que tienen como objetivo la compatibilidad de los documentos y su reutilización, y gracias a los cuales pueden relacionarse de un modo fácil las partes de un mismo documento y de distintos documentos<sup>203</sup>. La web es un medio que plantea problemas de definición y clasificación porque no tiene límites y no existe acuerdo sobre lo que constituye su unidad mínima (la llamada “granularidad” o nivel de detalle a considerar en su análisis).

Pérez-Montoro (2010) explica que las páginas web se desarrollan dentro de un escenario

---

<sup>201</sup> En esta tesis utilizaremos los términos “recurso digital” y “recurso electrónico” como sinónimos. La definición que da para recurso digital la Norma *International standard bibliographic description for electronic resources* o ISBD(ER) es la siguiente: “*material codificado para ser manipulado por ordenador. Incluye materiales que requieren la utilización de un periférico conectado a un ordenador y los servicios en línea*” [Accesible en: <https://www.ifla.org/files/assets/cataloguing/isbd/isbder.pdf>]. La ISBD(ER) es una norma de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA por sus siglas en inglés de International Federation of Library Associations and Institutions), el principal organismo internacional que representa los intereses de los usuarios, de los servicios bibliotecarios y de documentación, portavoz a nivel mundial de los profesionales de las bibliotecas y la documentación.

<sup>202</sup> En la presente tesis seguiremos el criterio que Pérez-Montoro (2010) utiliza en su obra, en la que siempre que no se indique lo contrario, las expresiones página web, sitio web, web o simplemente página son sinónimos intercambiables.

<sup>203</sup> Los lenguajes de marcado se inspiran en las marcas tipográficas que servían de guía en la composición de libros y periódicos. Son lenguajes pensados para estructurar los documentos, mediante la definición previa de sus características generales, dotándolos de una Definición de Tipo de Documentos o DTD. Todos derivan del SGML Standard Generalized Markup Language (norma ISO 8879-1986); entre ellos hay que destacar especialmente el HTML y, cada vez más, el XML, que han convertido la edición de textos electrónicos online en una tarea muy fácil, que no requiere de conocimientos especiales, gracias a lo cual se ha hecho posible la autoedición en su sentido más auténtico (Jiménez y Ortiz-Repiso, 2007).

concreto sujeto a una serie de restricciones y en el que participan diferentes actores<sup>204</sup> y son SSII dinámicos adaptados al entorno, sustentados, principalmente, sobre tres pilares (Morville y Rosenfeld, 2006): el contexto organizacional en el que se desarrollan, el contenido que albergan y los usuarios que las visitan y consultan. Aunque en este trabajo no hagamos diferencias entre plataformas, portales y sedes web, sí que conviene definir tres tipos específicos de web que juegan un papel importante en el ámbito de la transparencia de las AA.PP.: las sedes electrónicas, los portales de transparencia y los portales de open data.

- Sede electrónica: una sede electrónica es un sitio web que está a disposición de la ciudadanía en Internet y del cual es titular una administración pública, encargada de gestionarlo y administrarlo. Por medio de ella la ciudadanía y las empresas pueden acceder a la información y a los servicios y trámites electrónicos de la administración pública con las mismas garantías que si lo hicieran presencialmente, en cualquier momento y ahorrando tiempo. El derecho de la ciudadanía a relacionarse y comunicarse por medios electrónicos con las administraciones públicas comporta la necesidad de definir claramente una sede administrativa electrónica, que debe dotarse de las medidas jurídicas, organizativas y técnicas que garanticen que los contenidos y los servicios se prestan bajo los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad, interoperabilidad e identificación, y autenticación (CAIB, s/f).
- Portal de transparencia: los portales de transparencia son herramientas tecnológicas a través de las cuales los gobiernos, administraciones públicas y sus organismos dependientes publican la información que se pone a disposición de la ciudadanía de manera proactiva (INTEF, 2018). Todos los gobiernos, administraciones y organismos públicos de lugares donde existen regímenes que garantizan el derecho de acceso a la información pública tienen la obligación de disponer de un portal de transparencia y éste ha de contener la información que exige la legislación vigente. Así, la información que contienen los portales de transparencia suele ser abundante y de diversa índole, estructurada por tipos: institucional, organizativa, jurídica, normativa, económico-financiera, de gestión pública, sobre relaciones con la ciudadanía, sobre el derecho de acceso a la información etc.
- Portal de open data (o portal de datos abiertos): los portales de datos abiertos son los vehículos a través de los cuales las organizaciones gubernamentales brindan acceso a sus datos a la ciudadanía y a otros usuarios. Un portal de datos abiertos es una web donde el usuario puede obtener una visión general de los datos disponibles (a qué conjuntos de datos se puede acceder y en qué lugares). Los datos en sí generalmente no se almacenan en el portal, pero a través del portal, el usuario puede obtener acceso

---

<sup>204</sup> Algunos autores llaman a eso “ecología de la información”; en Pérez-Montoro (2010:32-33) se resumen varias citas de autores y obras relativas a dicho concepto.

a los datos y a herramientas para hacer uso de ellos, de manera que los pueda descargar, analizar, visualizar y procesar. Los portales de datos abiertos existentes en la actualidad tienen diferentes funcionalidades y objetivos, publican diferentes tipos de datos y llegan a diferentes grupos de usuarios. Mientras algunos gobiernos se centran en objetivos como la transparencia y la rendición de cuentas, teniendo en mente como principales usuarios de datos a investigadores y ciudadanos que crearán nuevos conocimientos y permitirán mantener gobiernos responsables, otros gobiernos se orientan más hacia empresas y personas emprendedoras, esperando que usen los datos para favorecer su actividad y se estimule así el desarrollo de productos y servicios innovadores (Delft University of Technology, 2017).

Si bien los descritos hasta aquí son los SSII más importantes para la transparencia de las AA.PP. (entendida ésta en un sentido transversal, que abarca diferentes sectores o políticas), también existen SSII específicos utilizados para la transparencia de la ayuda, y son esos precisamente en los que nos interesa profundizar.

Al igual que sucede con la clasificación de las ITRdC de la ayuda, tampoco existe una clasificación estandarizada compartida que se pueda utilizar para los sistemas de información o herramientas tecnológicas utilizadas en dichas ITRdC. En el siguiente cuadro mostramos las categorías indicadas en diferentes fuentes sobre transparencia y rendición de cuentas de la ayuda consultadas, para posteriormente describir las que consideramos más relevantes:

**Cuadro 61: Resumen de clasificación de herramientas tecnológicas utilizadas en ITRdC según diversas fuentes**

<b>Avila et al. (2010)</b>	<b>Martin (2009)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Herramientas de recopilación de datos</li> <li>· Herramientas de visualización de datos</li> <li>· Redes sociales</li> <li>· Teléfonos móviles</li> <li>· Tradicionales (impresión y retransmisión)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Bases de datos agregadas</li> <li>· Sistemas de Gestión de Información de la Ayuda de países socios                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· Plataformas de Gestión de la Ayuda</li> <li>· Bases de Datos de Ayuda al Desarrollo</li> </ul> </li> <li>· Sistemas de información de donantes</li> </ul>
<b>AidInfoPlus ( <a href="https://aidinfoplus.org/links/">https://aidinfoplus.org/links/</a> <sup>205</sup>)</b>	<b>Linders (2013)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fuentes de datos globales y plataformas de visualización</li> <li>· Plataformas de países receptores (sistemas de gestión de información de ayuda y plataformas de datos abiertos)</li> <li>· Plataformas de países donantes</li> <li>· Plataformas de datos conjuntas de organizaciones donantes</li> <li>· Otras fuentes de datos y plataformas de visualización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Plataformas de datos abiertos de ayuda (donantes)</li> <li>· Sistemas de gestión de la información de la ayuda (gobiernos receptores)</li> <li>· Herramientas para el seguimiento colaborativo y la planificación colaborativa (ciudadanía)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Avila et al. (2010), Martin (2009), AidInfoPlus (web) y Linders (2013).

Teniendo en cuenta la información del cuadro anterior, y prestando especial atención a la clasificación y definiciones de Martin (2009), podemos agrupar las herramientas tecnológicas para la transparencia y la rendición de cuentas utilizadas en el sistema de cooperación al desarrollo internacional en los siguientes tres tipos:

<sup>205</sup> Última fecha de consulta: 11/08/2020.

- 1) Plataformas de datos de la ayuda: comprende una amplia gama de plataformas que, pudiendo estar impulsadas por países donantes, organismos multilaterales o coaliciones de organizaciones, sirven para visualizar, navegar y en ocasiones descargar datos sobre la AOD. Generalmente se nutren de bases de datos que contienen información y datos en línea, reuniendo detalles de un gran número de actividades de desarrollo, a menudo de múltiples donantes, y haciéndolos disponibles y accesibles de una manera estructurada y consistente.
- 2) Sistemas de Gestión de Información de la Ayuda de países socios: conocidos como AIMS por las siglas de *Aid Information Management System*, se trata de sistemas desarrollados por gobiernos socios para informar sobre sus programas de ayuda y, en algunos casos, apoyar la gestión de proyectos. Los sistemas de este tipo más comunes son las Plataformas de Gestión de la Ayuda (conocidos como AMP por las siglas de *Aid Management Platforms*) y las Bases de Datos de Ayuda al Desarrollo (conocidos como DAD por las siglas de *Development Aid Database*).
- 3) Sistemas de información de donantes: la mayoría de las agencias de cooperación cuentan con un sistema de información interno, que puede ser un sistema de gestión de la información o una plataforma de gestión de la ayuda. La información contenida en dichas plataformas se suele utilizar para una variedad de propósitos, tales como la planificación, el seguimiento y la gestión de las asignaciones de ayuda y la elaboración de memorias anuales o informes al parlamento, entre otros.

En este capítulo nos centraremos en las herramientas pertenecientes al primero de los grupos, las plataformas de datos de la ayuda, y en el subapartado 4.3.3 daremos algunos ejemplos de iniciativas exitosas de ese tipo. Vale la pena señalar que cada uno de los proveedores de información tiene diferentes objetivos para la recopilación y publicación de información de ayuda, y que no todos comparten el objetivo principal de aumentar la transparencia. Muchos recopilan información para otros fines, como la producción de estadísticas de ayuda o para respaldar procesos internos, y hacen que los datos estén disponibles como un bien público solo como un subproducto de estos procesos de recopilación de información. Muchos de los sistemas de información de donantes no están disponibles al público en absoluto. Incluso donde están, las barreras de acceso siguen siendo altas (Development Initiatives, 2009).

### 4.3.1.2. Características y diseño de SSII para la transparencia

Después de haber planteado la estructura de los SSII y los tipos de SSII para la transparencia, explicamos aquí cuáles son las principales características que deben cumplir los SSII para la transparencia y cómo se diseñan, basándonos en la literatura sobre el diseño de los SSII y la arquitectura de la información de páginas web, cuestiones de índole muy técnica todas ellas.

Como GIZ plantea (2017) se depende del uso de la tecnología no solo para producir y publicar datos, sino también para acceder a ellos, con lo cual cuestiones como la accesibilidad, la legibilidad de las máquinas y la reutilización de los datos e información son claves para la transparencia. De entre las muchas características que deben cumplir los sistemas de información para la transparencia, en este subapartado nos detendremos en seis: facilidad de búsqueda, facilidad de uso, accesibilidad, interoperabilidad, reutilización, estandarización y utilización de formatos abiertos y licencias abiertas.

Como veremos a continuación, la facilidad de búsqueda, la facilidad de uso y la accesibilidad son características que están estrechamente interrelacionadas y tienen aspectos que se solapan. La accesibilidad, a su vez, está relacionada con la interoperabilidad y la reutilización, por ser los tres principios a los que deben adecuarse las prescripciones técnicas establecidas reglamentariamente de acuerdo con las que debería publicarse la información contenida en los portales de transparencia según la LTAIPBG.

- Facilidad de búsqueda (*findability*): *Findability* es un término anglosajón de difícil traducción, ligado estrechamente a la accesibilidad, que a grandes rasgos se podría entender como la característica (o capacidad) que poseen los contenidos digitales en los entornos web para poder ser localizados y navegados para permitir descubrir y recuperar la información relevante que contienen (Morville, 2005 en Pérez-Montoro, 2010). Esta propiedad se manifiesta tanto en los ítems o contenidos individuales como en los SSII completos: en el caso de los ítems o los contenidos individuales, puede ser entendida como el nivel o grado en el que ese contenido es fácil de descubrir o localizar; en el caso de los SSII, se identifica con la manera o grado en el que el sistema permite la navegación y la recuperación de sus contenidos. Esa capacidad de ser localizados y navegados se encuentra estrechamente relacionada con el modo en el que ese contenido o sistema está organizado y estructurado. Por ello, puede decirse que los elementos o componentes de la anatomía de la arquitectura de la información de una web son los responsables, en una parte importante, de la *findability* de esa página y de los contenidos que alberga.
- Facilidad de uso (utilidad o usabilidad<sup>206</sup>): Jiménez y Ortiz-Repiso (2007:88) rescatan la definición de usabilidad según ISO: “*efectividad, eficiencia y satisfacción con que un conjunto específico de usuarios puede realizar un conjunto de tareas en un determinado entorno*”. Y advierten que casi todas las consultorías de páginas web se centran fundamentalmente en el análisis de la usabilidad o “*medida de la utilidad, facilidad de uso, facilidad de aprendizaje y apreciación o valoración para una tarea, un usuario y un*

---

<sup>206</sup> Jakob Nielsen es uno de los principales defensores del concepto de usabilidad y creador de los 10 principios heurísticos de usabilidad, que se recogen en el artículo *Usability 101: Introduction to Usability* publicado en el blog de Nielsen Norman Group el 4 de enero de 2012. Accesible en: <https://www.nngroup.com/articles/usability-101-introduction-to-usability/> [última fecha de consulta: 07/03/2018]

*contexto dado*". Al referirse a la usabilidad de portales de transparencia<sup>207</sup>, Zubero et al. (2012) indican que es una característica de gran valor porque juega un papel importante en hacer comprensibles las decisiones políticas para que, independientemente del grado de conocimiento de las nuevas tecnologías o de las cuestiones administrativas, cualquiera pueda dar su opinión, y tener la oportunidad de poder participar. A este respecto, hacen hincapié en la necesidad de: simplificar al máximo cualquier acción a realizar en el portal (navegar, descargar, buscar, registrarse, comentar, etc.); evitar pedir nada al usuario hasta que sea necesario para ese momento o acción; evitar saturar al usuario con información y/u opciones que no correspondan o tengan relación con ese momento o acción; y usar intensivamente de iconografía para el acceso a recursos multimedia.

- Accesibilidad: A grandes rasgos, podemos decir que hay dos formas de entender la accesibilidad: por un lado, se entiende como la facilidad de encontrar lo que se está buscando, para lograr lo cual es necesario proporcionar información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información<sup>208</sup>. Por otro lado, se entiende como la accesibilidad cognitiva, que consiste en el acceso a la información sin limitación alguna por discapacidad (problemas de oído, visión o movilidad), enfermedad mental, dificultades de lectura o comprensión (no saber leer, no dominar el idioma) y se acredita a través de estándares internacionales de accesibilidad, para lo cual es necesario identificar e implantar herramientas que favorezcan el acceso universal. Existen para ello medidas establecidas por la WAI<sup>209</sup> referentes a los siguientes elementos:
  - Tecnologías de base (por ejemplo, la utilización de los estándares XHTML 1.0 para el marcaje de contenido y CSS 2 para el diseño visual).
  - Diseño y maquetación (por ejemplo, la separación de contenido y presentación, contraste entre los colores de texto y fondo, y uso de unidades relativas que permiten redimensionar el texto).

---

<sup>207</sup> En su informe tratan en concreto el portal de transparencia de Gobierno Vasco, Irekia: <https://www.irekia.euskadi.eus/> [última fecha de consulta: 07/03/2018]

<sup>208</sup> Vlloria (2014:62 en Abad, 2015:44) entiende por accesibilidad que la documentación suministrada en los espacios web debe disponerse de forma ordenada, en la que prime un alto grado de intuitividad a la hora de realizar las búsquedas de documentos.

<sup>209</sup> *Web Accessibility Initiative* del W3C: <https://www.w3.org/WAI/> [última fecha de consulta: 07/03/2018]. También el cumplimiento de las normas WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) del protocolo WCAG (*Web Content Accessibility Guidelines*), en al menos su nivel A y parte de AA y AAA (estas normas tienen una vigencia mundial y están oficialmente reconocidas como estándar de Internet por el W3C), así como la verificación del cumplimiento de las directrices citadas a través del Test de Accesibilidad Web (TAW). Esta es una herramienta promovida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Gobierno de España de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y el Comercio Electrónico, y está gestionada por la fundación CTIC que trabaja, entre otros, en temas de accesibilidad <http://www.tawdis.net/servicios/?lang=es> [Fuente: <http://www.gipuzkoairekia.eus/es/irisgarritasuna>]



- Alternativa a contenido no textual (por ejemplo, proporcionando a las imágenes un texto alternativo).
  - Navegación sin Javascript (por ejemplo, ofreciendo una alternativa al Javascript de manera que los usuarios que lo tengan desactivado puedan acceder a la información).
- Interoperabilidad: La interoperabilidad se define como *“la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos”* (PAe, s/f). En el Estado español existe un Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como unas normas técnicas de Interoperabilidad de Reutilización de Recursos de la Información, a los que deben atenerse y en base a los cuales deben publicar la información las AA.PP. y se pueden comunicar con otras AA.PP.. Complementariamente, a nivel europeo existe el Programa ISA para soluciones de interoperabilidad.
- Reutilización: A grandes rasgos, podemos decir que hay dos formas de fomentar la reutilización de la información: por un lado, publicando la información en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo que traspone la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Por otro lado, generando y colgando información y contenido con licencias abiertas (por ejemplo Creative Commons del tipo BY) y formatos de datos estructurados (los más comunes son CSV, XML, RDF, JSON, ODF, WMS, WFS) <sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> CSV (Valores Separados por Coma): es un tipo de documento de texto plano para representar datos tabulados en columnas separadas por comas (o punto y coma) y filas separadas por saltos de línea. Las extensiones que utiliza son 'csv' o 'txt'. Más información en: <http://es.wikipedia.org/wiki/CSV>. XML (Lenguaje Etiquetado Extensible): es un metalenguaje simple basado en texto para representar información estructurada. Es el estándar más ampliamente utilizado para el intercambio de información estructurada entre diferentes plataformas. Mas información en: <http://www.w3.org/standards/xml/core>. RDF (Infraestructura para Descripción de Recursos): es un lenguaje de propósito general para representar información en la web. No es un formato concreto sino una infraestructura para la descripción de los recursos de la web mediante expresiones de la forma sujeto-predicado-objeto. La combinación de RDF con otras herramientas permite añadir significado a las páginas y es una de las tecnologías esenciales para la web semántica. Existen varios formatos de representación: XML, para procesamiento automático; N3, para representación en texto plano de forma más legible para humanos; Turtle, como simplificación de la anterior. RDF/XML, es el formato utilizado en Open Data Bilbao para describir el catálogo y los conjuntos de datos. Más información en: [http://www.w3.org/standards/techs/rdf#w3c\\_all](http://www.w3.org/standards/techs/rdf#w3c_all). JSON (Notación de objetos Javascript): es un formato simple y ligero para el intercambio de datos, de fácil lectura e interpretación por las personas y sencillo para ser analizado y generado por las máquinas. Una de las mayores ventajas que tiene el uso de JSON es que puede ser leído por cualquier lenguaje de programación. Por lo tanto, puede ser usado para el intercambio de información entre distintas tecnologías. Más información en: <http://es.wikipedia.org/wiki/JSON>. ODF (Formato de Documento Abierto para Aplicaciones Ofimáticas): es un formato de fichero estándar para el almacenamiento de documentos ofimáticos tales como hojas de cálculo, memorandos, gráficas y presentaciones. Aunque las especificaciones fueron inicialmente elaboradas por Sun, el estándar fue desarrollado por el comité técnico para Open Office XML de la organización OASIS y está basado en un esquema XML inicialmente creado e implementado por la suite ofimática OpenOffice.org. Más información en: <http://es.wikipedia.org/wiki/OpenDocument>. WMS (Servicio Web de Mapas): es un servicio definido por el OGC (Open Geospatial Consortium) que produce mapas de datos referenciados espacialmente, de forma dinámica a partir de información geográfica. Es un estándar internacional que define un mapa como una representación de la información geográfica en forma de un archivo de imagen digital. Más información en:

- Estandarización (regirse por estándares) y en concreto, la utilización de software Libre, Open source, formatos abiertos: Los estándares abiertos, que son aquellos que reúnen las condiciones de ser públicos y que su utilización no suponga una dificultad de acceso, así como que su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial. Un estándar abierto es, por tanto, una especificación técnica aprobada o adoptada y publicada por un organismo de normalización, consorcio de la industria u otro foro de normalización, cuyo coste de utilización es gratuito o bien no impide su posesión o uso <sup>211</sup> (Fuente: <https://www.bilbao.eus/opendata/es/formatos>).

Una vez explicadas las características que deben cumplir los SSII, explicaremos cómo se diseñan y cómo se construye la arquitectura de la información de las páginas web, que constituyen un tipo concreto de sistema de información. Garrett (2002 y 2003 en Pérez-Montoro, 2010) identifica cinco fases en el diseño de una página web: 1) estrategia (identificar los objetivos de la web), 2) alcance (identificar las necesidades de los usuarios), 3) estructura (especificar las funcionalidades y los requerimientos de la web), 4) esqueleto (diseño de los sistemas de navegación, organización, etiquetado y búsqueda) y 5) interfaz (prototipar la página).

Roberge (2006:07), cuyo trabajo se centra en los sistemas de gestión de documentos administrativos, explica que el diseño de un sistema de información se lleva a cabo en diferentes fases: 1) diagnóstico inicial, 2) concepción y desarrollo del sistema, 3) puesta en marcha y 4) control y evaluación periódica. Para ello plantea la necesidad de un trabajo riguroso (metódico, estructurado, que no deje nada al azar) y sistemático, que ponga en la práctica la noción de sistema.

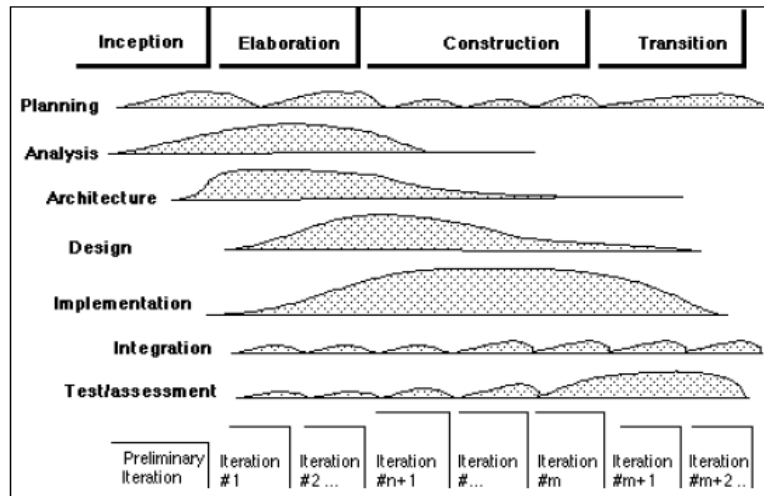
Hüssemann (2001a), por su parte, toma como referencia el método RUP (*Rational Unified Process*) enunciado y utilizado por Versteegen (2000) para la ingeniería de sistemas de información, que contempla diversos procesos y herramientas para las cuatro fases (fase inicial, elaboración, construcción, transición) y siete ciclos (planificación, análisis, arquitectura, diseño, implementación, integración, prueba) que comprende, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

---

[http://es.wikipedia.org/wiki/Web\\_Map\\_Service](http://es.wikipedia.org/wiki/Web_Map_Service). WFS (Servicio Web de características): Es un servicio estándar, que ofrece una interfaz de comunicación que permite interactuar con los mapas servidos por el estándar WMS, como por ejemplo, editar la imagen que nos ofrece el servicio WMS o analizar la imagen siguiendo criterios geográficos. Más información en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Web\\_Feature\\_Service](http://es.wikipedia.org/wiki/Web_Feature_Service) [Fuente: <https://www.bilbao.eus/opendata/es/formatos>].

<sup>211</sup> Son formatos de datos abiertos los mencionados en la página anterior CSV, XML, RDF, JSON, ODF, WMS, WFS.

Cuadro 62: Ciclos (en vertical) y fases (en horizontal) de la ingeniería de software para la creación de sistemas de información según el método RUP



Fuente: Versteegen (2000 en Hüssemann, 2001a).

La arquitectura de la información (AI), tal como la consideran autores como Rosenfeld y Morville (1998 en Codina, 2000), aporta abundantes elementos críticos de diseño de sedes web. También existe una serie de sistemas o estructuras que definen la arquitectura de la información de una web, a los que se denomina anatomía de la AI o principales componentes de una página web que vendrían a ser algo así como los recursos para estructurar una web o las “estructuras arquitectónicas” de una web. Se resumen a continuación (Pérez-Montoro, 2010:33-34):

- El sistema de organización: sirve para estructurar y organizar los contenidos de un sitio web. Normalmente aparece en forma de columna en la parte izquierda de la web y suele construirse clasificando los contenidos que alberga la página, a partir de uno o varios criterios.
- El sistema de etiquetado: define y determina de una forma consistente los términos utilizados para nombrar las categorías, opciones y enlaces utilizados en la web en un lenguaje útil para las personas usuarias.
- El sistema de navegación: permite al visitante moverse de una forma cómoda por las diferentes secciones y páginas que componen un sitio web, ofreciendo un método de orientación para poder ir de forma controlada de un punto a otro del sitio web y saber en cada momento donde se está y a dónde se puede ir dentro de la estructura de esa web.
- El sistema de búsqueda y recuperación<sup>212</sup>: permite, a partir de una estrategia de

<sup>212</sup> Codina (2000:18) explica la diferencia entre navegación y recuperación, dos operaciones de obtención de información que presentan importantes diferencias de tipo cognitivo (porque constituyen procedimientos distintos de satisfacción de necesidades informativas) y tecnológico (porque se basan en métodos y en tecnologías distintas). La navegación es un procedimiento de obtención de información basado en desplazamientos sucesivos del usuario a través de una red de nodos de información que pueden estar o no organizados (las estructuras de webs más frecuentes son jerárquicas, organizadas en forma de árbol); la recuperación de información, por su parte, es un procedimiento consistente en extraer información de un fondo documental después de comparar las necesidades de información del usuario con los documentos existentes en

indización previa, la búsqueda y la recuperación de la información dentro del sitio web.

- Los vocabularios o lenguajes documentales: son recursos documentales (tesauros, taxonomías, anillos de sinónimos...) invisibles para las usuarias de la página en la mayoría de los casos, que facilitan la búsqueda y la recuperación de información.

Estos sistemas no funcionan de forma autónoma, sino articulados tan estrechamente, que en ocasiones incluso resulta difícil delimitar sus fronteras. Los unos se diseñan teniendo en cuenta cómo serán los otros y, por ello, uno de los rasgos característicos que definen los sistemas de información es la articulación de sus componentes (Pérez-Montoro, 2010).

Admitiendo que no existe un estándar metodológico compartido para ello sino múltiples alternativas, Pérez-Montoro (2010) introduce una propuesta metodológica que surge del análisis de alternativas existentes y su propia experiencia profesional, según la cual, para garantizar el correcto desarrollo del diseño y la implementación, centrado en el usuario, de la arquitectura de la información de un sitio web, es necesario cubrir las siguientes fases o estadios en este orden<sup>213</sup>: fase de análisis, que incluye el análisis del contexto organizacional, el análisis del contenido y el análisis de usuarios; fase de diseño y fase de implementación.

Cada una de ellas está dividida a su vez en otras fases y/u operaciones, que se recogen esquematizadas en el siguiente cuadro:

---

ese fondo (proceso que realiza un programa informático sin intervención directa del usuario, quien únicamente debe expresar su necesidad de información al programa a través de una interfase, como por ejemplo una ventana de texto, conectada a un motor de búsqueda). Mientras la navegación suele estar prevista en la gran mayoría de recursos digitales, la recuperación suele obviarse en muchos casos.

<sup>213</sup> Desde el comienzo de Internet y hasta bien entrada la década del 2000, en el diseño de las páginas web había un proceso sobre el que se centraban la mayor parte de los esfuerzos y atención: el desarrollo del código HTML de la página, cuya implementación se acostumbraba a hacer con poco análisis, investigación y planificación previas. Posteriormente, esa actitud fue desterrada y se introdujeron grandes cambios en el proceso de diseño de las páginas web, centrando todo el diseño en el usuario (Pérez-Montoro, 2010).

**Cuadro 63: Metodología de tres fases para la creación de la arquitectura de la información o diseño de una web. Herramientas y operaciones utilizadas en cada una de las fases.**

Fase 1: ANÁLISIS			Fase 2: DISEÑO	Fase 3: IMPLEMENTACIÓN	
Contexto	Contenido	Usuarios			
		Métodos no participativos de estudios de usuario	Métodos participativos de estudios de usuario		
Análisis del background	Evaluación heurística (análisis experto)	Software de estadísticas de uso	Cuestionarios	Inventario de contenidos	Comunicación de la propuesta
Planificación de presentaciones y reuniones	Análisis de contenidos	Análisis de sesiones de búsqueda	Grupos focales	Modelos de contenido	Desarrollo del sitio web
Entrevistas a los involucrados	Construcción de mapas de contenido	Departamento de atención al cliente	Entrevistas	Representación de vocabularios	Guías de estilo
Análisis tecnológico	Análisis comparativo o <i>benchmarking</i>	Método persona y modelos mentales	Categorización del contenido o <i>card sorting</i>	Prototipado	
			Seguimiento de la mirada o <i>eyetracking</i>	Evaluación	
			Test de usuarios		

Fuente: elaboración propia a partir de información de Morville y Rosenfeld (2006 en Pérez-Montoro, 2010).

#### **4.3.2. Estándares internacionales para la transparencia y la armonización de información sobre la ayuda**

Existen estándares de datos para información de diferentes ámbitos como son el medioambiente, la salud, la educación, las industrias extractivas, la contratación pública, y también la ayuda al desarrollo, a los cuales dedicamos este subapartado que comenzamos explicando qué es un estándar<sup>214</sup>.

Un estándar de datos describe tanto la estructura de los datos como el significado de cada elemento dentro de ellos, y suele estar conformado por dos partes: una incluye definiciones

<sup>214</sup> Aunque algunos de los estándares de transparencia existentes pueden considerarse relacionados de manera indirecta con la transparencia de la ayuda (nos referimos a algunos de los mencionados entre las ITRdC del apartado 2.4: el *Open Contracting Data Standard* sobre contratación pública, el *GRI Standard* sobre medioambiente o el *EITI Standard* sobre industrias extractivas), aquí únicamente consideraremos los que tratan específicamente la transparencia de la ayuda al desarrollo. Además, en coherencia con el criterio seguido en el apartado 3.4 para las ITRdC de la ayuda, tendremos en cuenta junto con los estándares de transparencia de la ayuda al desarrollo también los de la ayuda humanitaria, por ser ambos parte de los flujos de AOD y ser dos cuestiones que a menudo suelen tratarse conjuntamente en la literatura.

que describen qué deben cubrir los datos y de qué trata cada campo, y la segunda incluye esquemas que determinan cómo deben codificarse, serializarse y compartirse los datos (Davies, 2020a). Un estándar de datos abiertos es como el “manual de instrucciones” de dichos datos, que explicita qué significan los campos, cuál es su alcance, y cómo entenderlos (Redpath, 2020). Así, los estándares dan significado a los datos y ayudan a los distintos usuarios a comprender la información contenida en un mismo conjunto de datos, proporcionando un marco que ayuda a ser transparentes en nuestras interpretaciones, asegurándonos de que nuestras suposiciones sean similares a las de otras personas.

Los estándares se suelen crear a través de un ciclo de retroalimentación que permite iterar y mejorar el estándar con las aportaciones de la comunidad que lo utiliza <sup>215</sup>, y es su documentación la que los une y los hace ampliamente utilizables, permitiendo a las personas que diseñan instrumentos de recolección de datos identificar rápidamente los componentes básicos de la estandarización. El núcleo de los procesos de creación de nuevos estándares suele ser la estandarización de categorías (es decir, clasificación de diferentes ítems en categorías), un proceso que puede ser difícil y lento a causa de los debates que suele ser preciso resolver para establecer las clasificaciones y sus elementos, ya que para algunos datos se pueden encontrar esquemas de clasificación existentes o estándares de nivel inferior a los que recurrir <sup>216</sup>, pero para otros no existen tales esquemas y surge la necesidad de crear esquemas propios <sup>217</sup> (Davies, 2020a). Además del trabajo necesario para desarrollar los estándares, generalmente la adopción de estándares implica a las organizaciones un largo trabajo de meses e incluso años para alinear sus datos con el modelo compartido.

En la década de los 90 se hicieron grandes esfuerzos a nivel internacional en pos de la armonización de la información sobre la ayuda. Los esfuerzos iniciales se dieron de la mano de diversos impulsores. Se crearon dos estándares (CEFDA e IDML) y diversos sistemas de información donde almacenar y dar a conocer la información bajo esos estándares, los cuales fueron evolucionando, intentando dar respuesta a cuestiones que surgían por el camino, como la estandarización de los nombres de las organizaciones o la armonización de las

---

<sup>215</sup> La mayoría de los estándares de datos abiertos tienen una comunidad que realiza el trabajo de modelarlos, proporciona ayuda y asesoramiento, y desarrolla herramientas y recursos para la mejora de su calidad, la verificación, el análisis y el procesamiento de datos para que estos sean más fáciles de usar (Redpath, 2020). La experiencia hasta la fecha ha demostrado que para que los estándares funcionen bien y permitan que una comunidad amplia comparta datos de manera que estos sean interoperables con los de otros, deben diseñarse con una participación amplia, a través de procesos inclusivos (Davies, 2020b).

<sup>216</sup> Como por ejemplo las normas ISO para los formatos de fechas y los códigos de país (ISO 8601 e ISO 3166-1, respectivamente) o el estándar Unicode para el texto y el idioma. Fuentes: <https://www.iso.org/standard/70907.html> ; <https://www.iso.org/iso-3166-country-codes.html> ; <https://home.unicode.org/> [Última fecha de consulta de todas las páginas web de esta nota: 17/07/2020].

<sup>217</sup> Davies (2020a) plantea que idealmente, la documentación de un estándar debe tener una versión clara y, si está destinada para uso global, publicarse de manera que admita la traducción a diferentes idiomas. Una buena descripción de los límites de las categorías (idealmente deberían de incluir ejemplos) es vital para que puedan usarse de manera interoperable y para ello es preciso incluir un vocabulario (para permitir que diferentes tipos de datos utilicen diferentes esquemas de clasificación), un código (que se mantenga constante en todos los idiomas), y una etiqueta (que se puede traducir a los idiomas locales)

clasificaciones de sectores y subsectores de actividad. Dicha evolución se dio inicialmente de la mano de la evolución de Internet y del desarrollo de lenguajes de marcado, y posteriormente como consecuencia de los debates de eficacia de la ayuda y del movimiento abierto<sup>218</sup>, desde 2010 se han lanzado varios proyectos de estándares de datos abiertos (IATI, el estándar común y HXL).

Con la intención de ampliar la información acerca de la evolución de la transparencia de la ayuda y del rol que han jugado los estándares en la creación de nuevos sistemas de información, interoperables entre sí, en este subapartado trataremos estos seis estándares: el CRS++ utilizado en el Creditor Reporting System-CRS del CAD de la OCDE, el extinto CEFDA (*Common Exchange Format for Development Activity Information*), el IDML (*International Development Markup Language*), el estándar IATI (*International Aid Transparency Initiative*), estándar común de la Alianza Global para la Transparencia de la Ayuda y el HXL (*Humanitarian eXchange Language*). Algunas de sus características se resumen en el siguiente cuadro y a continuación describiremos resumidamente cada uno de ellos, en su orden de creación.

**Cuadro 64: Resumen de estándares, formatos y herramientas a favor de la transparencia de la ayuda**

Estándar	CRS, CRS++	CEFDA Common Exchange Format for Development Activity information	IDML International Development Markup Language	IATI International Aid Transparency Initiative	Common Standard	HXL Humanitarian eXchange Language
Año de lanzamiento	1973	1991	1998	2011	2012	2018
Formato de etiquetado de datos o lenguaje de marcado en que se basa	USIF: Unified Standard Input Format (ASCII//CRS)	CEFDA tag-data format ISO 2709	XML, lenguaje de marcas desarrollado por el W3C			Excel
Quien desarrolla	CAD/OCDE	International Network for Development Information Exchange (INDIX)	PNUD, OCDE, Development Gateway	IATI	Alianza Global	OCHA
Plataformas (SSII en los que se utiliza)	CRS	INDIX-DAI database [en formato CD-ROM y online]	AiDA (2001) PLAID (2003) AidData (2010)	Diversas plataformas de transparencia de países donantes y organismos multilaterales		Humanitarian Data Exchange

Fuente: elaboración propia.

<sup>218</sup> En el HLF-3 de 2008 se suscribió la Agenda para la Acción de Accra con la que los países donantes asumieron una serie de compromisos concretos con la transparencia y se puso en marcha la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), de la que nació en 2011 el estándar IATI; en el HLF-4 de 2011 Busan se ampliaron los compromisos con la transparencia adquiridos en Accra y se planteó la adopción del estándar común (basado en el estándar IATI y el CRS) y el objetivo de que todos los países firmantes de la Declaración de Busán lo implementaran para finales de 2015. La Declaración de Gobierno Abierto enunciada en 2011 reconoce, por su parte, la importancia que tienen los estándares abiertos a la hora de promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno.

El más antiguo de los estándares es el CRS++ basado en el *Unified Standard Input Format* (USIF), utilizado en el “sistema de notificación por parte de los países acreedores” o “sistema de información de acreedores” (CRS, por sus siglas del inglés *Creditor Reporting System*) y en el “estudio prospectivo sobre el gasto” o “encuesta sobre los planes de gastos futuros” (FSS, *Forward Spending Survey*) del CAD de la OCDE. El CRS se estableció en 1973 y da lugar a estadísticas sobre flujos de ayuda pasados. El FSS, por su parte, se llevó a cabo por primera vez entre finales de 2007 y principios de 2008 e incluye información de los donantes que han convenido hacer pública su información (OCDE, 2012).

Las instrucciones para reportar al CRS, recogidas en las *Directivas para el CRS* han ido modificándose a lo largo del tiempo desde su creación, bien en lo que respecta al soporte (al principio se procesaban en papel) bien en lo que respecta a los campos (introducción de nuevos marcadores de género y de sostenibilidad medioambiental, ampliación de las categorías existentes: receptores de AOD, códigos CRS...) publicándose nuevas directivas y anexos cada vez que se hacían modificaciones, quedándose las anteriores invalidadas<sup>219</sup>.

El CRS fue la primera experiencia por parte de los donantes de establecer estándares y sistemas comunes para hacer que la información sobre la AOD esté disponible en un formato comparable. Dos décadas después de la puesta en marcha del CRS surgió el *Common Exchange Format for Development Activity information* (CEFDA), que fue desarrollado por el *International Network for Development Information Exchange* (INDIX) y supuso el primer intento de búsqueda de un estándar común para el intercambio de información sobre desarrollo entre múltiples agentes<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> Uno de sus códigos más conocidos, que se utiliza también en otros estándares, es la clasificación de sectores de actividad CRS: <http://www.oecd.org/dac/stats/purposecodessectorclassification.htm> A continuación se detallan algunos de los documentos en los que se han ido reflejado los cambios realizados en el estándar a lo largo del tiempo (puede accederse a todos ellos a través del buscador de documentos oficiales de la OCDE <http://www.oecd.org/officialdocuments/>): DCD/DAC/TD/ECG(90); Reporting directives for the Creditor Reporting System: DCD/DAC(2002)21; Reporting Directives for the DAC aggregates: DCD/DAC(2007)34; Reporting directives for the Creditor Reporting System: DCD/DAC(2007)39/FINAL; Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC questionnaire: DCD/DAC(2013)15/FINAL; CRS Reporting Check-List: DCD/DAC/STAT(2014)8/REV1; the list of CRS purpose codes taking effect in 2017 reporting on 2016 flows; Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual dac questionnaire - Addendum 1: DCD/DAC(2016)3/ADD1/FINAL. Todas las directivas estaban accesibles antiguamente en el enlace [http://web.archive.org/web/20090410081059/http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en\\_2649\\_34469\\_1948088\\_1\\_1\\_1.00.html](http://web.archive.org/web/20090410081059/http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34469_1948088_1_1_1.00.html) [Última fecha de consulta de todas las páginas web de esta nota: 08/11/2018].

<sup>220</sup> Según la información extraída de su ya desaparecida web, en los años que duró la andadura del INDIX, sus actividades se encaminaron a la financiación y coordinación de estudios sobre los problemas que enfrenta el intercambio de información sobre ayuda, el desarrollo de herramientas para el intercambio de información, así como el fomento de la participación de las ONG y organizaciones sociales de los países del Sur en el desarrollo de dichas herramientas. En su extinta web, definían el CEFDA como un “formato destinado a ayudar a las agencias para superar los problemas encontrados en el intercambio de datos entre diferentes sistemas de información” y se trataba de “un conjunto de campos que permite a las agencias intercambiar sus datos o para contribuir a la base de datos INDIX-DAI, independientemente de las diferencias en hardware, software o metodologías de base de datos”. Todo indica a que el INDIX quiso crear una base de datos sobre actividades de desarrollo alternativa al CRS, y se vio la necesidad de crear un estándar en el que almacenar la información, el CEFDA. Se tuvo que crear un listado de campos y se tuvieron que estandarizar las categorías, a partir de los primeros intentos de reportar al



El CEFDA tag-data format, basado en la norma ISO relativa al formato para el intercambio de información bibliográfica en cinta magnética<sup>221</sup> fue un “conjunto de datos mínimos requeridos para identificar y describir una actividad de desarrollo” (INDIX, 1994:3) diseñado para recuperar información por tema, compuesto por dos elementos: una estructura de registro de datos, en forma de lista de campos de datos; y directrices para cada uno de los campos o descripciones de los campos<sup>222</sup>. En el cuadro a continuación se muestra, a modo de ejemplo, el registro de un proyecto utilizando el estándar CEFDA, escrito en la forma en que se introducía en el sistema:

Cuadro 65: Ejemplo de registro utilizando el estándar CEFDA

```
!rec-id
!001!105!002!en!003!19910415!010!60/SDC/3-6
!020!Industrial Instrumentation Technology Center of Espirito Santo / SENAI
!040!JICA!050!BRA
!060!Research project!070!1!080!3
!090!SENAI/ES Industrial Instrumentation Technical Center, Espirito Santo
!110!1985!120!1990
!130!426544000!131!JPY
!140!/technological institutes/ /instrumentation industry/ /electronics/
/measurement/ /Brazil/
!170!The project will establish the Industrial Instrumentation Technical
Center of the Espirito Santo Regional Department of SENAI, to provide
Brazilian trainees with knowledge and skill in the field of industrial
instrumentation through training programs at the Center. The training
programs will be conducted by Brazilian experts under the guidance of
Japanese experts. The details of the training program will be
agreed upon between the two governments. The General Director of SENAI will
bear overall responsibility for the implementation of the project.
!210!Institute for International Cooperation, International Cooperation
Centre Bldg., 10-5 Ichigaya Honmura-cho, Shinjuku-ku, Tokyo 162, Japan.
```

Fuente: INDIX (1994:104).

El CEFDA suponía una serie de limitaciones que se intentaron vencer a través del desarrollo de un nuevo formato, el *International Development Markup Language* (IDML). La iniciativa IDML se concibió en 1998 como un esfuerzo para aprovechar el potencial de XML mediante el establecimiento de una versión de este protocolo diseñado específicamente para la

---

DAI en un proceso que tuvo sus iteraciones. En su segunda reunión general (1993) se trataron la estandarización de los nombres de instituciones, así como la clasificación de sectores y subsectores. Fuente: <https://web.archive.org/web/20000511142914/http://www.indix.org/> [Última fecha de consulta: 08/12/2016].

<sup>221</sup> ISO 2709-1981, Format for Bibliographic Information Interchange on Magnetic Tape. Accesible en: <https://www.iso.org/standard/7674.html> [Última fecha de consulta: 17/07/2020].

<sup>222</sup> El CEFDA estaba formado por un total de 34 campos, pudiendo ser cada campo de uso obligatorio, suplementario u opcional, divididos en 4 categorías: a) Campos de información administrativa; b) Identificación de la actividad de desarrollo; c) Descripción de la actividad de desarrollo; d) Documentación de origen de la actividad de desarrollo. Se adoptaron estándares internacionales existentes para los siguientes elementos de datos: códigos de país y región (nombre del país, nombre de la región), idioma del registro, moneda, fecha del registro, descriptores temáticos. Además de los anteriores, se crearon dos listas de códigos propios, eligiéndose valores numéricos en lugar de alfabéticos, para los siguientes campos: tipo de ayuda, estatus de la actividad. Y quedaron como retos a futuro la creación de sendos estándares para un esquema de clasificación universal para actividades de cooperación, y la estandarización de nombres de instituciones.

información sobre el sector de la cooperación al desarrollo<sup>223</sup> y nació con el objetivo de convertirse en un estándar de intercambio de datos, facilitando entre todos los agentes de cooperación compartir la información sobre quién está haciendo qué y dónde. Se instó a participar en ella a todos los sectores de la comunidad del desarrollo (organizaciones multilaterales, no gubernamentales, del sector privado, academia) y se conformó un grupo de entidades diversas que se encargaron de su desarrollo<sup>224</sup>.

IDML pretendía ofrecer una manera de compartir la información con eficiencia y eficacia, algo que las páginas web normales no permitían, y buscaba convertir a Internet en una base de datos colectiva de la comunidad de desarrollo, facilitando búsquedas precisas de forma automática, a la vez que suponía un modelo descentralizado de acceso a datos. Su objetivo a largo plazo era la creación de un proceso de marco en el que la comunidad de desarrollo pudiera establecer normas universales sobre la distribución de una variedad de tipos de información<sup>225</sup>.

En el cuadro a continuación se muestra, a modo de ejemplo, parte del registro de un proyecto utilizando el estándar IDML, escrito en la forma en que se introduce en el sistema:

---

<sup>223</sup> El XML era en aquel momento un nuevo estándar de marcado para documentos online, un conjunto de etiquetas personalizadas similares a las utilizadas en HTML, y la implementación de nuevos “meta-lenguajes” por parte de los desarrolladores de software estaba en pleno apogeo, con lo que se estaban explorando las posibilidades de lenguajes de marcado específicos para la información de distintas ramas o actividades profesionales (medicina, química, ingeniería, etc.), siendo la cooperación una de ellas. Fuente: <http://idmlinitiative.org/> [Última fecha de consulta: 08/12/2016].

<sup>224</sup> Las organizaciones que participaron más activamente en la iniciativa y sus debates fueron: Bellanet, CGNET, CIDA, IDRC, IDS (Universidad de Sussex), IISD, ONG-Net, PlaNet Bank, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), UNESCO, UNICEF, la Universidad de Wageningen y el Banco Mundial. Fuente: <http://xml.coverpages.org/dml.html> [Última fecha de consulta: 08/12/2016].

<sup>225</sup> La iniciativa se creó con la intención de que múltiples actores pudieran interactuar entre sí para establecer sus propios sub-estándares, sin dejar de adherirse a un proceso global único. Esos sub-estándares satisfacerían directamente las necesidades de quienes los crearán, además de asegurar un nivel básico de compatibilidad con el universo más amplio de la información sobre el desarrollo. Los principales objetivos de diseño de IDML fueron los siguientes: 1) apoyar el marcado de la información que describe las actividades de las organizaciones que trabajan en el ámbito del desarrollo internacional, 2) apoyar el marcado válido de los registros que contengan sólo los elementos de datos obligatorios descritos por el estándar actual de CEFDA 3) apoyar el marcado que extiende CEFDA en áreas que ya han sido formal o informalmente identificadas como requerimientos más completos, información más extensa o detallada; 4) permitir el marcado multilingüe; 5) desarrollarse rápidamente y ser fácilmente utilizables por una amplia gama de navegadores, hojas de estilo y otros programas. Fuente: <http://xml.coverpages.org/dml.html> [Última fecha de consulta: 08/12/2016].

Cuadro 66: Ejemplo de registro utilizando el estándar IDML

```
<?xml version="1.0"?>
<!DOCTYPE activity SYSTEM "DML.dtd">
<activity id="UNDP.BRA-88-019-G-01-99" xml:lang="en">
  <id_part>
    <activity_id>
      BRA/88/019/G/01/99
    </activity_id>
    <title>
      Training and Technical Assistance for Housing, Urban
      Infrastructure and Institutional Development
    </title>
    <funding_org>
      <org_name>
        United Nations Development Programme
      </org_name>
      <org.acronym>
        UNDP
      </org.acronym>
    </funding_org>
```

Fuente: Bellanet, <http://www.bellanet.org/xml/files/example2.htm> [actualmente inexistente, recuperado a través de <http://wayback.archive.org/> guardado el 22/04/2002. Última fecha de consulta: 08/12/2016] .

El estándar IDML se llegó a utilizar en numerosos sistemas de gestión de información de la ayuda de países socios y en varias plataformas de la ayuda (AiDA, creada en 2001; PLAID en 2003; y AidData en 2010), diseñadas para posibilitar la visualización y navegación de datos y con ello facilitar la gestión de la información, la coordinación entre agentes y la rendición de cuentas. Aunque tuvo cierto éxito y aún se sigue utilizando en algunos de esos sistemas y en el portal AidData, no consiguió su objetivo de extenderse y establecerse como un estándar predominante, convirtiendo Internet en una base de datos colectiva de la comunidad de desarrollo. La llegada de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI) relegó al IDML a un segundo plano y frenó su avance, pues la comunidad internacional del desarrollo centró su atención y energías en el nuevo estándar.

IATI no surgió de cero, sino como una evolución natural de lo anterior y varias organizaciones y profesionales que habían estado involucradas en el desarrollo primero del CEFDA y después del IDML, participaron en su creación. Se planteó desde el inicio como complementario al CRS y su carácter complementario se menciona en diversos documentos tanto del CAD de la OCDE

como de la propia IATI<sup>226</sup>, siendo algunas de las mejoras que plantea las mostradas en el siguiente cuadro:

**Cuadro 67: Comparativa entre los estándares CRS e IATI**

CRS	IATI
Base de datos central, disponible a través de la Web y en CD-ROM.	Información publicada online por los donantes, accesible tanto por personas como por máquinas a través de links desde un registro.
Cubre toda la AOD de los miembros del CAD Incluye los datos de algunos países no miembros y la mayoría de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y PNUD.	Abarca principalmente la ayuda programable por país. Algunos organismos de ayuda no publicarán a través de la IATI, pero está abierto a todos: incluso a los datos sobre la cooperación Sur-Sur, no pertenecientes al CAD oficial, donantes, fundaciones privadas y ONG.
Se publica con más de un año de demora.	Se publica y actualiza con la frecuencia que los donantes puedan, por lo menos trimestralmente.
Información sujeta a un escrutinio estadístico, son datos de un registro.	Información de gestión, no estadística, aunque sí válida para hacer estadísticas.
Principalmente diseñada para satisfacer las necesidades de información de los donantes a fin de vigilar sus flujos de ayuda y mantenida por ellos.	Diseñada para satisfacer las necesidades de información de una amplia gama de partes interesadas, con el apoyo de múltiples grupos de interés.
Se centra en el gasto en ayuda de los donantes.	Permite a los países en desarrollo analizar específicamente la ayuda recibida por ellos mismos y el resto de países.
Sistema de clasificación acordado únicamente por los donantes del CAD.	Los datos también se clasifican de conformidad con los códigos presupuestarios y clasificaciones de los países receptores.
Proporciona datos históricos.	Incluye tanta información a futuro como los donantes tengan disponible y quieran publicar.
Proporciona datos del gasto y la descripción de cada proyecto.	Incluye todos los datos sobre los proyectos del CRS, además de información adicional, como documentos, nombres de las organizaciones de desarrollo, etc.
Toda la información la proporcionan los donantes.	Información adicional puede ser publicada por otros interesados vinculados al proyecto, por ejemplo: gobiernos de los países receptores, usuarios de los servicios financiados por la ayuda, etc.
Una sola base de datos para múltiples propósitos.	Información en formatos estandarizados que permite el desarrollo de diferentes servicios adaptados a los usuarios.

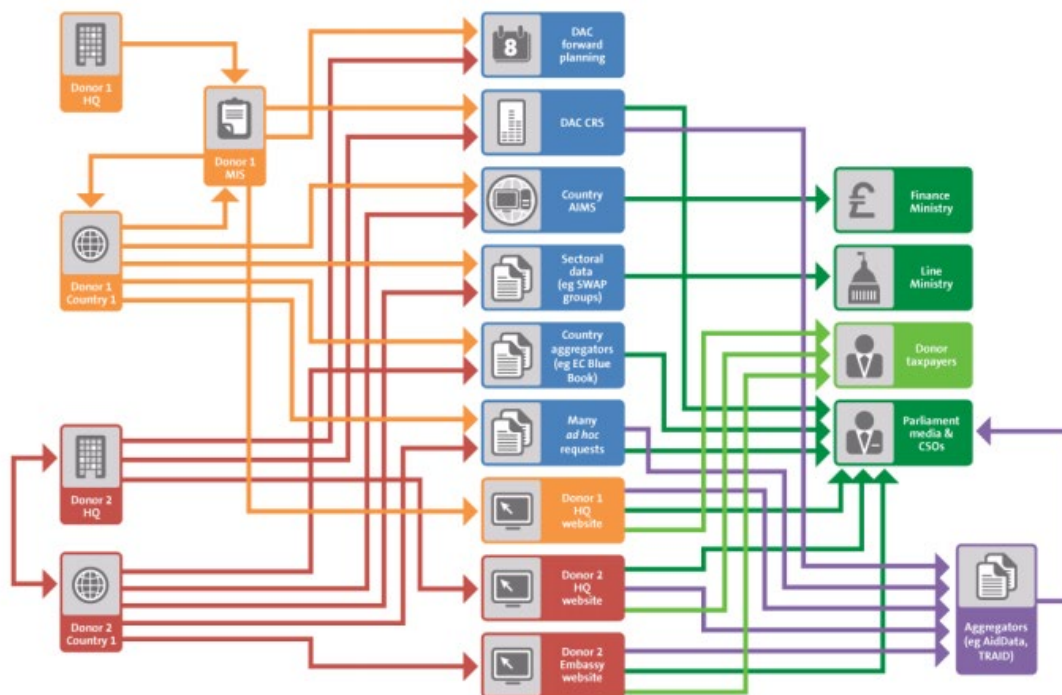
Fuente: traducido y adaptado de IATI (2010).

<sup>226</sup> Tal y como se advierte en el informe de propuestas prácticas para implementar la IATI (Development Initiatives, 2010:4) creado en el momento en que se comenzaba a poner en marcha el estándar, la gran mayoría (13 de los en aquel momento 18) firmantes de la IATI eran donantes del CAD “y para ellos, asegurar que la IATI apoye, y no se menoscabe, los mecanismos de información existentes, es crucial”.

IATI se puso en marcha en septiembre de 2008 con el fin de llegar a un acuerdo sobre estándares comunes y formato a finales de 2009, que finalmente se retrasaría dos años y sería aprobado en 2011, siendo el DFID de Reino Unido el primer signatario de la IATI que publicó siguiendo el estándar.

Como los estándares de la ayuda previos, IATI es un estándar que tiene como objetivo facilitar el acceso, el uso y la comprensión de la información sobre el gasto en ayuda y utiliza el formato electrónico XML, al igual que su predecesor IDML, para publicar la información. Se planteó teniendo en cuenta que la mayoría de los agentes de cooperación (sobre todo las agencias de los países donantes y los gobiernos de los países receptores) tienen un sistema de gestión de la información interno, que utilizan la información para múltiples propósitos (planificación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas) y que tienen que responder a diversas demandas de información, tanto internas como externas (memorias anuales, informes parlamentarios, CRS...) para las cuales normalmente se ven abocados a reelaborar los mismos datos una y otra vez, ya que esas demandas suelen realizarse en diferentes formatos. Tendríamos así la situación que se muestra en el siguiente cuadro y que la IATI denominó “publicar muchas veces, utilizar pocas veces”:

Cuadro 68: Situación previa a IATI: “publicar muchas veces, utilizar pocas veces”

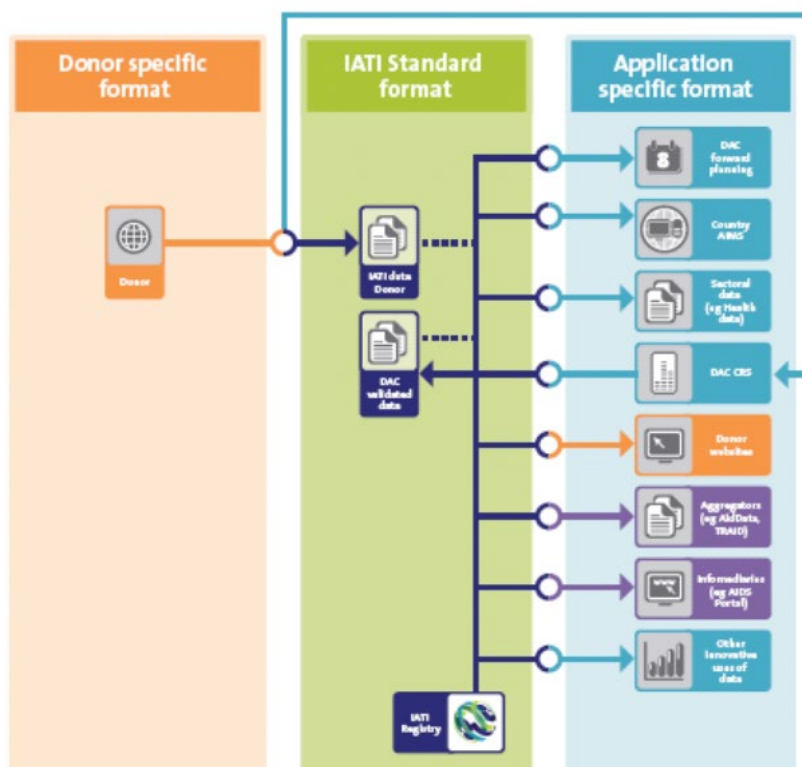


Fuente: Development Initiatives (2010:5).

La propuesta de IATI era cambiar esa situación de raíz. Planteaba que los agentes pudieran publicar la información bajo el estándar IATI en su sitio web (utilizándola, además, en sus sistemas de gestión de la información internos), y que toda información publicada bajo el

estándar IATI estuviera a su vez vinculada al Registro IATI<sup>227</sup>, el cual actúa como un catálogo online y un índice de enlaces a todos los datos brutos publicados bajo el mismo estándar. De ese modo, se podría pasar a la situación que se muestra en el siguiente cuadro y que la IATI denominó “*publicar una sola vez, utilizar a menudo*”.

**Cuadro 69: Propuesta de la IATI: “publicar una sola vez, utilizar a menudo”**



Fuente: Development Initiatives (2010:7).

Así, una vez publicada la información, puede ser utilizada por los donantes como base del cumplimiento de sus variadas obligaciones informativas y podría satisfacer una amplia gama de nuevos usos, reduciendo en lugar de aumentar la carga de trabajo relacionada con la gestión de la información<sup>228</sup>. Por todo ello, IATI se vió como una vía para automatizar la publicación de información sobre la ayuda y conseguir que esta fuera completa, detallada, de gran calidad y actualizada, por lo que, además de promoverla desde el ámbito del movimiento por la eficacia de la ayuda, desde donde surgió, también se vio como una oportunidad por

<sup>227</sup> El Registro IATI es un índice de todos los archivos de datos publicados bajo el estándar IATI, que no contiene los datos reales, sino que enlaza con los datos publicados y con los metadatos que describen el contenido de los archivos. Todas las organizaciones que publican en IATI tienen una cuenta en el Registro y desde él administran los detalles de su organización y agregan enlaces a sus archivos de datos. Accesible en: <https://www.iatiregistry.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019]

<sup>228</sup> IATI fue diseñada para permitir a todas las organizaciones publicar en el mismo formato para que los conjuntos de datos de diversas fuentes se pudieran combinar fácilmente y los datos se pudiera actualizar de forma mensual, trimestral o semestral y mantener así la información lo más actualizada posible, en función de la capacidad e interés de cada agente. Entre las mejoras que puede aportar la adopción del estándar a la información sobre la ayuda, sus promotores destacan tres (IATI, 2018): la puntualidad, la exhaustividad, y la prospectividad. Esto acarrearía, entre otros, la mejora de la planificación y una visión general más amplia sobre los flujos de ayuda.



parte del movimiento a favor del gobierno abierto, y desde la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) se instó a todos sus firmantes a utilizar el estándar IATI, aunque teniendo en cuenta las dificultades que podía conllevar y planteando recomendaciones para vencerlas<sup>229</sup>.

En la iniciativa IATI participan desde su inicio agentes de todo el mundo de los sectores de la cooperación al desarrollo y del movimiento a favor de los datos abiertos<sup>230</sup>. El estándar establece un conjunto de directrices para la publicación de información sobre el gasto público en concepto de ayuda y está compuesto por dos partes: la primera, el estándar de organización, relativa a las organizaciones; y la segunda, el estándar de actividad, relativa a las acciones o proyectos de cooperación<sup>231</sup> (OGP, 2017).

Son muchas, y de diversos agentes, las herramientas que se han desarrollado o adaptado para trabajar con el estándar IATI<sup>232</sup> y existen estudios que señalan las bondades de utilizar el estándar, así como guías prácticas para ayudar a las organizaciones a adoptarlo<sup>233</sup>. A través del grupo de asesoramiento técnico de la IATI se van poniendo en común conocimientos y

---

<sup>229</sup> En lo relativo a la cooperación al desarrollo, la OGP planteaba que (OGP, web) “*debido a la complejidad de los sistemas que administran la información de algunos donantes, puede resultar bastante arduo empezar a generar información según el estándar IATI, y las inversiones iniciales pueden reducirse si se incorpora IATI directamente a los sistemas de los donantes*”, por lo que recomendaba que “*las agencias deberían incluir la incorporación del estándar IATI entre los cambios que deban ser realizados en su próxima actualización de sistemas TIC. Las especificaciones deberían incluir que la información que se produzca en los sistemas de las agencias siga por defecto el estándar IATI, de manera que esté estructurada automáticamente y tenga toda la calidad y el detalle que se puedan alcanzar. La información debe incluir información sobre el proyecto o actividad, los desembolsos desglosados (nivel de transacción), y enlazar cada proyecto con los datos de ejecución correspondientes*” y planteaba que las actualizaciones deben realizarse en todos los sistemas de información empleados por el donante para la publicación de información sobre ayuda.

<sup>230</sup> Estos agentes incluyen, entre otros: las entidades que publican sus datos bajo el estándar y los usuarios de dichos datos, promotores de la transparencia política, profesionales del periodismo y la comunicación, especialistas de la información, técnicos y entusiastas de la transparencia y el gobierno abierto en general (IATI, 2018). De entre las entidades que publican bajo el estándar, las ONG internacionales son el colectivo más destacado, seguidas de los gobiernos, los organismos multilaterales, las ONG nacionales, agentes del sector privado, otros entes del sector público, fundaciones e instituciones académicas (IATI, 2014).

<sup>231</sup> La parte relativa a las organizaciones está diseñada para generar informes sobre el total de los gastos por organizaciones, así como informes con los datos para la planificación de los presupuestos que necesitan los países y las instituciones beneficiarias. La parte relativa a las actividades, por su parte, está diseñada para informar sobre los detalles de acciones concretas de ayuda, siendo la parte de IATI con mayor utilización. La web de la IATI contiene varias guías y material técnico en el que se especifican los detalles, requerimientos y las necesidades específicas que conlleva el estándar. Accesibles en: <http://iatistandard.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].

<sup>232</sup> Algunos ejemplos, entre los cuales hay dos plataformas de agencias de cooperación estatales, una de un organismo internacional y una de un think tank (IATI, 2018): Development Tracker de DFID <https://devtracker.dfid.gov.uk/>; Open Data Unesco: <https://www.zimmermanzimmerman.nl/showcase/unesco-iati-opendata/>; Portal de transparencia del Overseas Development Institute (ODI): <https://transparency.odi.org/>; OpenAID AICS del gobierno de Italia: <http://openaid.aics.gov.it/en/> [Última fecha de consulta de todas las páginas web de esta nota: 17/07/2020].

<sup>233</sup> En octubre de 2016, Plan Finland y Akvo elaboraron un estudio de viabilidad a fin de poner de relieve los beneficios que aporta a una organización publicar datos conforme a la IATI (accesible en: <http://akvo.org/blog/mapping-iati-a-business-case-framework/>). El Gobierno de los Países Bajos también publicó unas instrucciones que pueden servir de guía a las entidades que ya publican bajo el estándar IATI y a las que quieren comenzar a hacerlo. (accesible en: <https://www.government.nl/documents/publications/2015/12/01/open-data-and-development-cooperation>). [Última fecha de consulta de todas las páginas web de esta nota: 17/07/2020].

experiencias, debatiendo y avanzando, introduciendo mejoras y publicando versiones actualizadas del estándar<sup>234</sup>.

A partir de su puesta en marcha, el estándar IATI ha ido madurando ininterrumpidamente, se han creado diversas herramientas para incentivar su uso y se ha convertido en un método útil y universal para compartir datos de libre acceso sobre los flujos de ayuda, aunque sus promotores reconocen en sus memorias anuales (IATI, 2017 y 2018) que aún queda trabajo por hacer, como seguir uniendo a las entidades que publican y a los usuarios de los datos, y tratar de superar las barreras existentes en el uso de los datos, tanto las de carácter técnico (por ejemplo, hay que mejorar los métodos para trasladar los datos XML a las herramientas y hojas de cálculo que usan la mayoría de los analistas) como las debidas a la complejidad de los datos y al modo en que cada organización ha adoptado el estándar. Además de esos, también se plantean otros retos como tratar de ampliar la IATI a ámbitos conexos como la ayuda humanitaria, asociar la IATI con otras normas de formato abierto, mejorar el acceso y aumentar el uso de los datos, así como mejorar las herramientas existentes.

Con el estándar IATI recién creado y comenzado a implementar por diversos agentes, en el 4º Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda de Busan se asumió el compromiso de adoptar un estándar común para finales de 2015, que tras la creación de la Alianza Global para la Transparencia de la Ayuda denominaron “estándar común y abierto” (*Common Standard*, en inglés), y se concibió como una mezcla de los módulos de reporte del CAD (CRS y FSS) e IATI. A pesar de su nuevo nombre, en la práctica el estándar común es el estándar IATI en su versión más actualizada, y hoy en día se utilizan indistintamente ambas denominaciones para referirse al mismo estándar. Es el estándar en el que publican numerosos actores de cooperación y se utiliza en diversos sistemas de información de transparencia de la ayuda al desarrollo, y también en algunos de ayuda humanitaria, como el portal *Financial Tracking System* de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), descrito en el Anexo I.B.

A pesar de que algunos sistemas de información como los citados arriba utilizan el estándar IATI, en 2018 la propia OCHA impulsó la creación de un estándar específico para la información sobre ayuda humanitaria, el *Humanitarian eXchange Language* (lenguaje de intercambio humanitario), conocido por las siglas HXL, para dar la posibilidad de intercambiar información de manera más sencilla que con IATI a cualquier agente en situaciones de crisis humanitarias.

---

<sup>234</sup> Conocido como *Technical Advisory Group* (TAG), es una comunidad de múltiples partes interesadas incluidos editores, desarrolladores, usuarios de datos y defensores de la transparencia: <https://iatistandard.org/en/iati-standard/102/governance/technical-advisory-group/>. Además del trabajo desarrollado por el TAG, también ha habido jornadas puntuales más amplias en las que ha participado la comunidad IATI: en 2015 se organizaron unas jornadas internacionales auspiciadas por el IDRC de Canadá (en las que participaron más de 130 personas, 77 representantes de gobiernos, organizaciones multilaterales, ONG, OSC y organizaciones del sector privado) con el fin de fomentar el diálogo entre los usuarios y los productores de los datos. En ellas se estudió cómo poder mejorar colectivamente la calidad de los datos publicados bajo el estándar IATI, se examinaron los modos en que se usan los datos para resolver problemas reales, y se prestó especial atención a la evolución de la Norma para hacer frente a las demandas de los usuarios.



Mientras para publicar en IATI se requieren amplios conocimientos y gran sofisticación técnica, el HXL es un estándar que ofrece un enfoque ligero para estructurar hojas de cálculo e incluir en ellas información de diferentes actores involucrados en labores de ayuda humanitaria y de emergencia sobre el quién, qué y dónde de sus actividades (Davies, 2020b). Actualmente se utiliza en el portal de datos abiertos *Humanitarian Data Exchange*, también descrito en el Anexo I.B.

Además de los estándares que acabamos de citar, también existen proyectos incipientes para unir datos a nivel mundial, como la iniciativa *Joined-up Data Standards* (JUDS) a través de la cual se puso en marcha en 2017 un navegador que ofrece la posibilidad de comparar los datos de varios estándares internacionales, con el objetivo de facilitar el trabajo y aumentar la eficiencia del análisis de quien quiere comparar datos, “*para que pueda concentrarse en comprender lo que dicen los datos, en lugar de pasar horas uniéndolos*”<sup>235</sup>.

#### **4.3.3. Algunos ejemplos exitosos de sistemas de información para la transparencia de la ayuda**

El desarrollo de estándares ha ido acompañado del desarrollo de sistemas de información para la transparencia de la ayuda, que almacenan la información en base a dichos estándares. Fue en la década del 2000, principalmente después del lanzamiento de la IATI, donde un mayor número de plataformas de datos de ayuda se crearon, mayoritariamente portales que muestran información contenida en bases de datos, que suelen presentarse como portales de transparencia o plataformas de visualización de datos de la ayuda.

La gran variedad de portales existentes (tanto de agencias estatales como de organismos internacionales) hacen públicos datos que anteriormente solo eran accesibles, a menudo agregados, a través de memorias anuales, diferentes tipos de informes y otros formatos no estructurados. Algunos de esos portales proporcionan datos muy detallados sobre proyectos individuales, incluyendo etiquetas de georreferenciación.

En este subapartado describimos brevemente algunos sistemas de información para la transparencia de la ayuda que destacan por haber sido exitosos, y que utilizan los estándares

---

<sup>235</sup> El navegador, llamado *Joined-up Data Standards Navigator* y accesible en <http://joinedupdata.org/>, incluye actualmente los siguientes estándares: UN Classifications of the Functions of Government (COFOG), Organisation for Economic Cooperation and Development Creditor Reporting System (CRS), National Center for Charitable Statistics National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE), UN International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), World Bank Themes, World Bank Sectors, Millennium Development Goals (MDGs), Sustainable Development Goals (SDGs), World Bank World Development Indicators (WDI), Demographic and Health Surveys (DHS), UNICEF Multiple Indicator Cluster Survey (MICS5). Fuentes: <http://joinedupdata.org/en/about> y <https://web.archive.org/web/20170620031249/http://joinedupdata.org/> [Última fecha de consulta de todas las páginas web de esta nota: 17/07/2020].

mencionados en el anterior apartado: las herramientas del CAD de la OCDE que utilizan el CRS++, Aida y AidData que utilizan el IDML, EU Aid Explorer que utiliza el IATI o estándar común. Se detallan en el cuadro a continuación, en el orden cronológico en que se crearon. Se trata de una pequeña muestra de sistemas de información que puede completarse con los descritos en el Anexo I.B.

**Cuadro 70: Sistemas de información para la transparencia de la ayuda y estándares que utilizan**

Sistemas de información para la transparencia de la ayuda	Estándares utilizados
CRS: Creditor Reporting System	CRS++
AiDA: Accessible Information on Development Activities AidData - Open data for international development	IDML
EU Aid Explorer	IATI, estándar común

Fuente: elaboración propia.

El CAD de la OCDE lleva dando cuenta de información sobre los flujos de la ayuda desde la década de 1960, y actualmente mantiene dos bases de datos que son fuente oficial de la información estadística anual sobre estos temas y contienen información estadística exhaustiva: el *Creditor Reporting System* (CRS) y el *Forward Spending Survey* (FSS)<sup>236</sup>. Ambos son sistemas para recolectar la información de forma detallada, basados en una metodología estándar y definiciones comunes, que aseguran la comparabilidad entre datos de distintos donantes y receptores.

El CRS o sistema de notificación de los acreedores es una base de datos sobre AOD y otros préstamos a “países en desarrollo” que consiste en dos subconjuntos distintos: una base de datos de proyectos sobre actividades de AOD accesible al público, y una base de datos sobre préstamos sin AOD y créditos a la exportación con apoyo oficial (cuyo acceso está restringido), tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

<sup>236</sup> El *Forward Spending Survey* se traduce al castellano como “estudio prospectivo sobre el gasto” o “encuesta sobre los planes de gastos futuros” y es el único proceso regular que reúne a la mayoría de los planes de gastos de ayuda bilaterales y multilaterales con hasta 3 años de antelación a nivel mundial. Se trata de una encuesta que rastrea la ayuda programable del país (CPA), un subconjunto básico de AOD bilateral bruta y salidas multilaterales esenciales para el apoyo de los objetivos de desarrollo. Fuente: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FSS> [Última fecha de consulta: 17/07/2020].

**Cuadro 71: Bases de datos del CRS y sus principales usos**

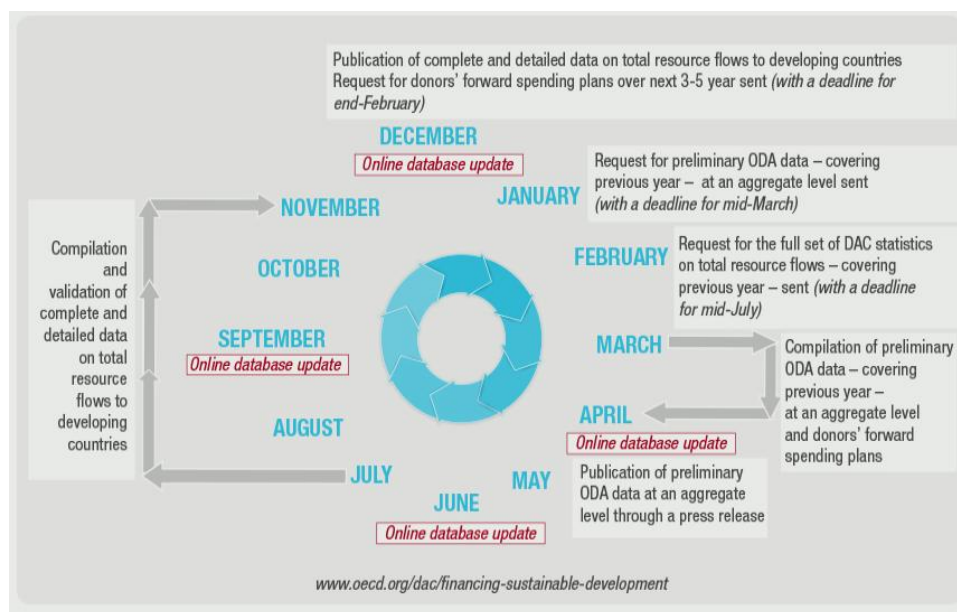
	Base de datos	Flujos de ayuda	Principales usos de los datos
Acceso público	CRS/ Aid	Ayuda Oficial al Desarrollo	Distribución sectorial y geográfica de la ayuda  Estatus de la ayuda (ligada o no)  Términos y condiciones de la ayuda  Relación entre insumos de la ayuda y prioridades políticas
	CRS/OOF	Otros flujos oficiales (excepto créditos a la exportación)	Distribución sectorial y geográfica de otros flujos oficiales  Endeudamiento externo
Acceso restringido	CRS/Export credits	Créditos a la exportación oficiales  Préstamos y créditos privados bajo garantía o seguro oficial	Endeudamiento externo  Obligaciones por créditos a la exportación

Fuente: adaptado de OCDE (2007).

El CRS fue establecido en 1967, conjuntamente por la OCDE y el Banco Mundial, con el objetivo de proporcionar a los participantes un flujo regular de datos sobre endeudamiento y flujos de capital (OCDE, 2007). El cálculo de los flujos de capital y el stock de deuda siguen siendo funciones clave del sistema, pero otras han evolucionado a lo largo de los años. En particular, la base de datos de actividades de ayuda de CRS se ha convertido en la fuente de datos reconocida internacionalmente sobre el desglose geográfico y sectorial de la ayuda y es ampliamente utilizada por gobiernos, organizaciones e investigadores activos en el campo del desarrollo. Para los miembros del CAD, el CRS sirve como una herramienta para monitorear cuestiones de políticas específicas, complementando la información recopilada a nivel agregado en las estadísticas anuales del CAD.

La información contenida en el CRS se recoge en ciclos anuales que comienzan cada enero con la solicitud por parte del CAD a todos sus países miembros de los datos del año anterior, y que concluye en diciembre con la base de datos completa y actualizada, tras un proceso de compilación y validación, tal y como se resume de manera gráfica en el siguiente cuadro:

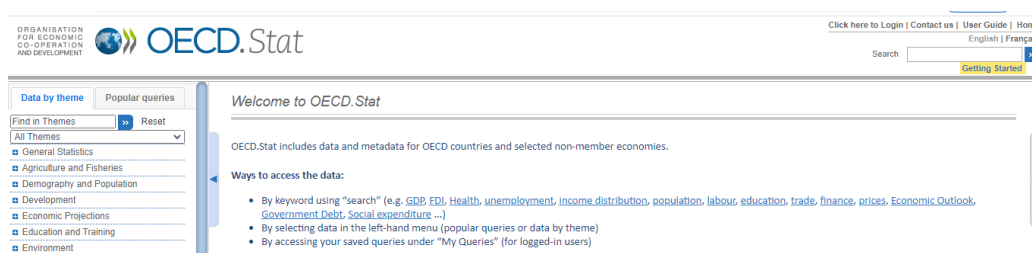
Cuadro 72: Ciclo de la información en el CRS



Fuente: página web del CAD de la OCDE, apartado relativo a las actualizaciones de la base de datos del CAD y CRS en línea <https://www.oecd.org/dac/stats/databaseupdatesfordacandcrsonline.htm> [Última fecha de consulta: 08/11/2018].

Toda la información de acceso público del CRS se puede encontrar en la plataforma estadística OECD.Stat, que da la opción de visualizar los datos en diferentes gráficos y descargarlos íntegramente en formato Excel<sup>237</sup>. En el siguiente cuadro se muestra la portada de la plataforma estadística del CAD de la OCDE, desde la que se puede acceder a la información sobre la ayuda del CRS:

Cuadro 73: Portada la plataforma estadística OECD.Stat, desde la que se puede acceder a la información sobre la ayuda del CAD



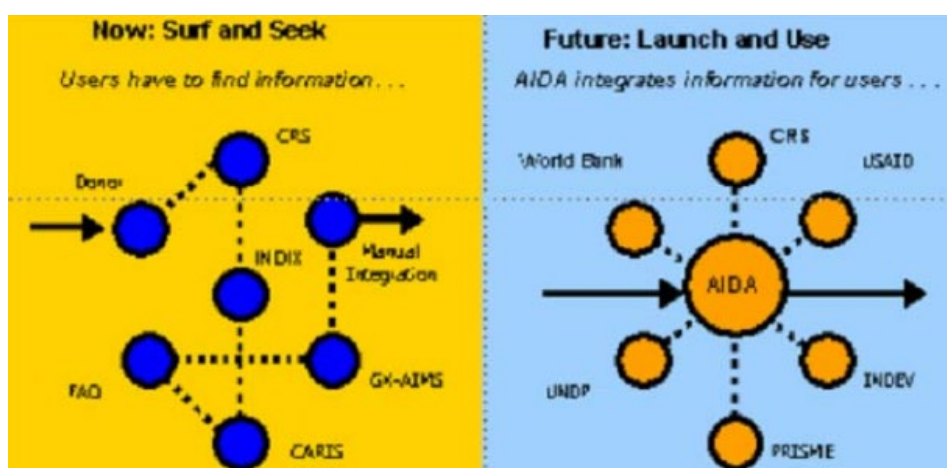
Fuente: <https://stats.oecd.org/> [Última fecha de consulta: 20/08/2020].

<sup>237</sup> OECD.Stat es accesible a través del siguiente enlace: <http://stats.oecd.org/>. A esa misma información del CRS puede accederse también a través de los enlaces <http://www.oecd.org/dac/stats/> y <http://www.oecd.org/development/data.htm>, y a las descargas a través de [www.oecd.org/dac/aidoutlook](http://www.oecd.org/dac/aidoutlook). Para facilitar las búsquedas, cuenta con un asistente de consultas específico para las estadísticas de desarrollo internacional <http://stats.oecd.org/qwids/>, así como con un glosario de términos estadísticos que incluye términos clave para la cooperación al desarrollo: <http://stats.oecd.org/glossary/> [Última fecha de consulta de todos los enlaces contenidos en esta nota: 17/07/2020].

A través del CRS, el CAD de la OCDE se convirtió en la fuente de referencia para los datos sobre los flujos de ayuda y las finanzas para el desarrollo y durante mucho tiempo fue la única fuente de información de ese tipo. Sin embargo, junto con el desarrollo del estándar IDML, en 2001 se creó a iniciativa de la ONG Development Gateway en colaboración con la propia OCDE, el PNUD y el Banco Mundial el portal *Accessible Information on Development Activities* (AiDA). AiDA incluía un directorio o base de datos para proveer al usuario información sobre AOD de diferentes donantes, además de los incluidos en el CRS (Banco Mundial, USAID, PNUD...), permitiendo realizar búsquedas en base a diferentes criterios.

La finalidad de AiDA era proveer una visión general de la cooperación al desarrollo de una amplia gama donantes miembros y no miembros del CAD. Contenía menos información que los reportes del CRS, y por ejemplo no proveía de información estadística tan amplia, pero contaba con un amplio registro de proyectos. Lo que pretendía AiDA era pasar de una situación en la que el usuario tenía que hacer búsquedas de diferentes fuentes y operar con los datos para tener una visión general, a otra situación en la que el propio sistema integraba la información de diferentes fuentes, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 74: Esquema de funcionamiento de AiDA con múltiples fuentes de información



Fuente: AiDA (2004).

El directorio llegó a incluir más de 650.000 actividades en todo el mundo, consolidando registros de más de veinte fuentes (donantes bilaterales principales, bancos de desarrollo multilateral, y agencias de las Naciones Unidas) y permitiendo que donantes y organizaciones ejecutoras compartieran información directamente. En los siguientes cuadros se muestra la portada del ya extinto portal y un detalle del buscador que contenía, mostrando algunos de los campos seleccionables para hacer búsquedas de actividades incluidas en su directorio:

Cuadro 75: Portada del Portal web AiDA

Fuente: <http://aida.developmentgateway.org/> [actualmente inexistente, recuperado a través de <http://wayback.archive.org/> guardado en 13/02/2007. Última fecha de consulta: 06/12/2016].

Cuadro 76: Detalle del buscador del Portal web AiDA

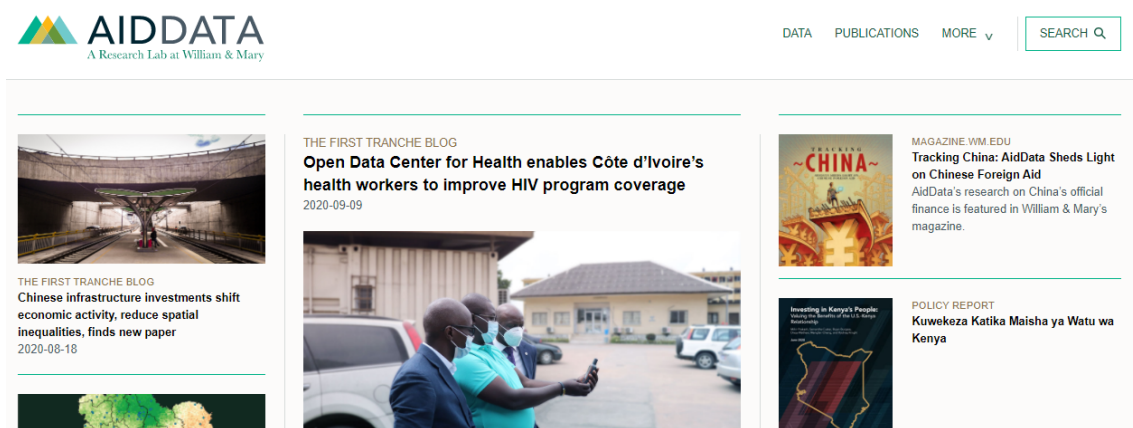
Fuente: página web de AiDA, <http://aida.developmentgateway.org/> [actualmente inexistente, recuperado a través de <http://wayback.archive.org/> guardado en 13/02/2007. Última fecha de consulta: 06/12/2016].

Tras varios años en marcha, AiDA no terminó de establecerse como una herramienta de amplio uso. Desde la academia se sumaron nuevos agentes al impulso de la transparencia de la ayuda, entre otros el Colegio de William & Mary en Reino Unido y la Universidad Brigham

Young en EEUU, y esta última lanzó en 2003 el portal *Project-Level Aid and Accessible Information on Development Activities* (PLAID) con un fin similar a AiDA y que también utilizaba el estándar IDML. Finalmente, Development Gateway, el Colegio de William & Mary y la Universidad Brigham Young decidieron sumar esfuerzos y en 2009 pusieron en marcha el portal AidData - *Open data for international development*, creado a partir de la fusión de las dos iniciativas anteriores AiDA y PLAID. La motivación para lanzar AidData fue querer ofrecer información alternativa al CRS y proporcionar a la comunidad de desarrollo global datos más granulares y completos sobre AOD en todo el mundo.

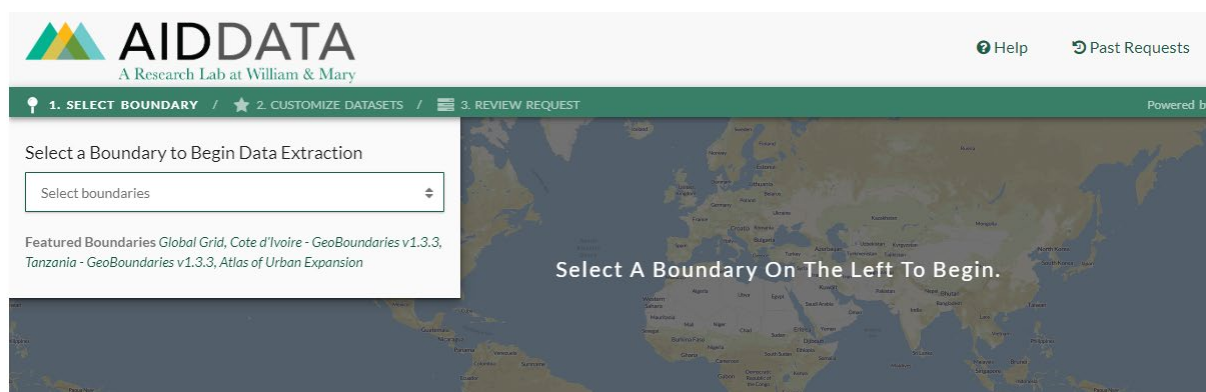
AidData actualmente contiene datos de más de un millón de proyectos de ayuda y proporciona acceso a los registros de actividad de AOD desde 1945 hasta el presente de 95 agencias donantes, incluyendo dentro del portal diferentes herramientas de búsqueda y visualización de datos. En los siguientes cuadros se muestra la portada del portal y un detalle de su buscador GeoQuery:

Cuadro 77: Portada del Portal web de AidData



Fuente: <http://aiddata.org/> [Última fecha de consulta: 09/09/2020].

Cuadro 78: Detalle del buscador GeoQuery en el Portal web AidData



Fuente: <http://geo.aiddata.org/query/> [Última fecha de consulta: 12/07/2019].



A partir de que en 2011 se publicara el estándar IATI, ha ido ganado terreno, implantándose en numerosos sistemas, tanto de países donantes como de organismos internacionales o multilaterales. Un ejemplo de ello el portal EU Aid Explorer - *Information system for Transparent and Effective External Aid* (sistema de información para la ayuda al desarrollo transparente y eficaz), desarrollado por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea. EU Aid Explorer es una herramienta web que permite explorar información sobre la ayuda a través de mapas y gráficos que se utilizan para visualizar qué donante está activo, dónde, qué sectores y países reciben cuánta ayuda y cómo cambia su financiamiento a lo largo del tiempo (web: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>).

EU Aid Explorer se concibe como una ventanilla única para la información de ayuda, con el objetivo de facilitar la coordinación de los donantes, garantizar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas a los ciudadanos. El sitio contiene información de todos los donantes que reportan sus datos de ayuda a los estándares internacionales y los datos utilizados en la herramienta provienen de diversas fuentes: el CRS del CAD de la OCDE, el FTS de la OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas), EDRIS (el órgano de la Comisión Europea para la Respuesta ante Desastres) y el registro de la IATI. El valor agregado que ofrece EU Aid Explorer es que independientemente de dónde provengan los datos, existe una interfaz web estandarizada a través de la cual dicha información se pone a disposición de los usuarios. En los siguientes cuadros se muestra la portada del portal y un detalle de su buscador:

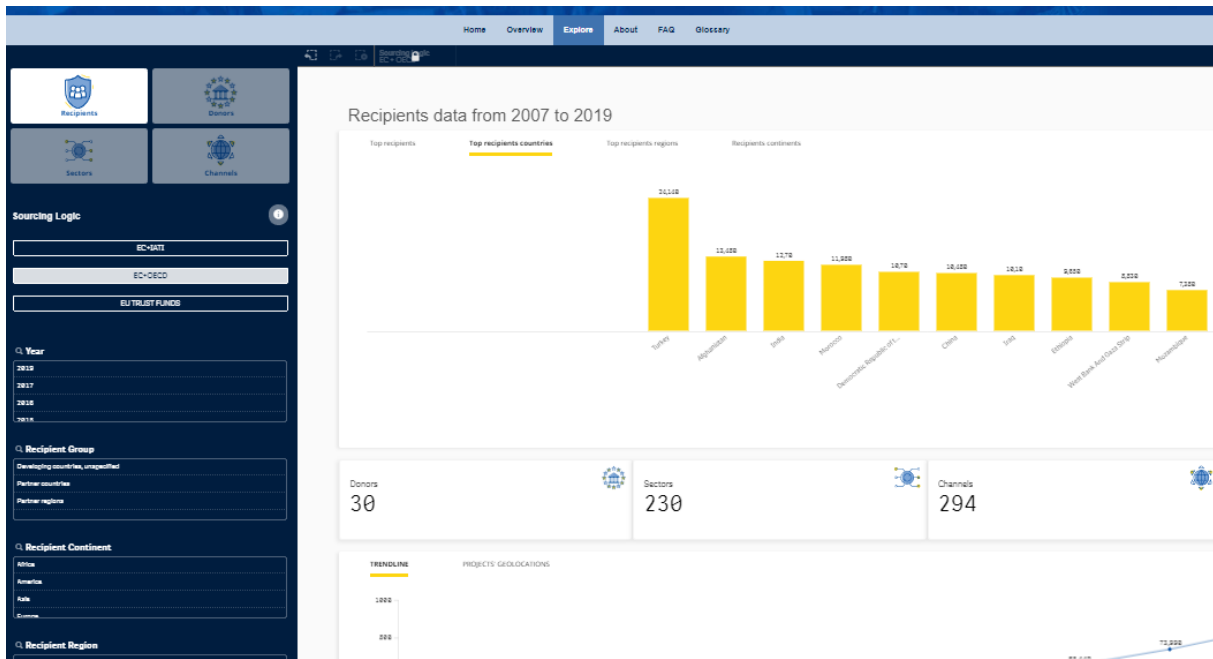
Cuadro 79: Portada del Portal EU Aid Explorer

The screenshot shows the homepage of the EU Aid Explorer portal. At the top left is the European Commission logo. To the right, there is a language selector set to 'English' and a search bar with a 'Search' button. The main header features the text 'European Commission >' and 'EU Aid Explorer' in large white font on a blue background. Below this, a short description states: 'The EU is the largest donor in the world. EU Aid Explorer is a one-stop shop for funding information: it facilitates donor coordination, ensures transparency and improves accountability to citizens.' A yellow button labeled 'Explore the data >' is positioned below the text. A navigation menu includes 'Home', 'Overview', 'Explore', 'About', 'FAQ', and 'Glossary'. The main content area is divided into three columns, each with an icon and a brief description: 1. 'Overview' with a globe icon, describing an overview of main figures related to EU support. 2. 'Explore' with a compass icon, describing a world map for exploring data by country or region. 3. 'About EU Aid Explorer' with a magnifying glass icon, describing where EU and Member States provide external development assistance. Each column ends with a yellow button: 'Overview >', 'Explore >', and 'About EU Aid Explorer >'.

Fuente: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/> [Última fecha de consulta: 12/07/2019].



Cuadro 80: Detalle del buscador del Portal EU Aid Explorer



Fuente: [https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/explore/recipients\\_en](https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/explore/recipients_en) [Última fecha de consulta: 12/07/2019].

#### 4.4. Evaluación de los sistemas de información

No existe abundante literatura sobre evaluación de sistemas de información, y la mayor parte de ella aborda el tema desde diferentes enfoques, centrándose en un aspecto que engloba muchos otros: la calidad. Evaluar la calidad de los sistemas de información, que además de ser un producto, generalmente ofrecen algún tipo de servicio (o forman parte de él), nos acerca inevitablemente a evaluar la información que contienen<sup>238</sup>. Y la evaluación de los sistemas de información para la transparencia, nos acerca inevitablemente a la evaluación de las páginas web y de la información que estas contienen. Casi toda la literatura sobre evaluación de sitios web muestra una estructura parecida: una lista de criterios que se desglosa en una serie de indicadores y que pueden constituir formalmente un cuestionario, incluyendo un modo de puntuación.

En toda metodología aplicable a sistemas de información (tanto de diseño como de evaluación) han de tenerse en cuenta tres elementos, que algunos autores denominan *aparatos* (Abadal y Codina, 2005 en Jiménez y Ortiz-Repiso, 2007:21): 1) el conceptual, que

<sup>238</sup> Aunque la evaluación de la información no depende, en principio, del soporte en el que esté contenida, la evaluación del soporte, si se trata de un SI, sí que depende de la información que contiene.

sienta las bases teóricas sobre las que se apoya la construcción de la metodología y sirve para definir conceptos y relaciones entre ellos; 2) el instrumental, que aporta elementos de análisis y diseño para crear herramientas útiles y concretas; y 3) el procedimental, que establece fases y procedimientos para aplicar la metodología, así como objetivos y productos esperados.

Este apartado, formado por tres subapartados, en el que abordamos las cuestiones descritas arriba es, junto con el apartado sobre evaluación de la transparencia del Capítulo 2 y el apartado sobre evaluación de la transparencia de la ayuda del Capítulo 3, de especial importancia en el contexto de la tesis, ya que recogen las referencias que utilizaremos en el estudio de caso para diseñar un sistema de indicadores para evaluar la transparencia de la cooperación de las principales instituciones públicas de la CAE. En el primer subapartado presentamos la metodología para la evaluación de la calidad de los sistemas de información desarrollada por Abad (2005), en el segundo apartado, dedicado a la evaluación de la calidad de sedes web, presentamos la metodología desarrollada por Jiménez y Ortiz-Repiso (2007), y el tercer y último subapartado lo dedicamos a la evaluación cualitativa de la información electrónica y a la evaluación de recursos digitales en línea, basándonos en la metodología desarrollada por Codina (2000, 2006, 2008). Describimos las citadas metodologías de manera somera, enumerando sus criterios y algunos de sus indicadores, sin llegar a describir estos últimos, que pueden variar ampliamente en función de sistema de información concreto a evaluar.

### **4.4.1. Evaluación de la calidad de los sistemas de información**

Abad (2005) da una definición amplia de sistema de información y defiende que deben tenerse en cuenta todos sus elementos en la evaluación de su calidad, siendo la calidad según la Norma UNE 2012/1 (equivalente a la norma ISO 8402:1994) el “conjunto de propiedades características de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer las necesidades expresadas o implícitas”. Si bien la calidad de producto se suele verificar a través de sus características, fiabilidad, duración y aspectos funcionales y estéticos, definir y verificar la calidad de un servicio suele ser bastante más difícil, debido a su carácter intangible (Jiménez y Ortiz-Repiso, 2007)<sup>239</sup>.

En su obra *Evaluación de la calidad de los sistemas de información* (2005), Abad describe dos perspectivas complementarias para definir los atributos de calidad de los SSII:

---

<sup>239</sup> Esas mismas autoras hace en su obra *Evaluación cualitativa de la información electrónica* (2007) un repaso a la literatura sobre evaluación de calidad de servicios y gestión de la calidad (para lo primero analizan los modelos de evaluación de servicio de Gröroos (1994) y de Zeithml, Parasuraman y Berry (1993) y para lo segundo la serie 9000 de la International Standard Organisation (ISO): ISO 9000, ISO 9001, ISO 9004 e ISO 9011) y determinan la existencia de un amplio abanico de criterios para ello, siendo uno de los pilares básicos de todo sistema de calidad la medición permanente. Eso implica no solo establecer unos determinados objetivos, sino un seguimiento continuo de los resultados reales, para establecer si se atienen a lo previsto o se producen desviaciones y cómo rectificarlas.

- Punto de vista operativo del sistema: analiza su capacidad de cumplir el objetivo de proporcionar información relevante para cada solicitud. Se fija en los requisitos que deben cumplir los componentes del sistema para proporcionar productos finales adecuados.
- Punto de vista de la persona usuaria: analiza satisfacción de necesidades informativas concretas, a través de la opinión de las personas usuarias/clientes sobre el funcionamiento, utilidad y efectos del SI. Se fija en la capacidad del SI para adaptarse a las necesidades y al entorno de usuarios.

Desde cada uno de esos puntos de vista, podemos definir una serie de criterios e indicadores de calidad de los sistemas de información para aplicar a cada uno de sus cuatro componentes (los insumos, el proceso, los productos y los resultados). Abad define sendos listados desde la perspectiva operativa y la perspectiva de la persona usuaria, que recogemos en los cuadros de las siguientes páginas. En el primero de ellos se distinguen criterios de calidad de los insumos, del proceso y de los productos, y los criterios del segundo afectan sobre todo a los productos y resultados, así como al SI en su conjunto<sup>240</sup>.

---

<sup>240</sup> Para elaborar estos criterios y requisitos, Abad (2005) ha utilizado como punto de partida la propuesta del SCOUG para juzgar la calidad de las BBDD, recogida en el artículo de Reva Basch (1990), además de las realizadas por otros autores (Harry y Oppenheim, 1993; Jacso, 1997; Moscoso, 1997; Rodríguez Yunta, 1998; Tenopir y Hover, 1993).

Cuadro 81: Criterios e indicadores de calidad de los sistemas de información desde la perspectiva operativa

Componente		Criterio	Indicador
Insumos		Alcance o cobertura [relativa]	Descripción del alcance: -Temático -Temporal -Geográfico -Documental -Idiomático
		Exhaustividad de la cobertura	Porcentaje de las pérdidas del sistema
		Continuidad	Evolución en el tiempo de la cobertura
		Exclusividad	Solapamiento Unicidad o aporte específico
		Puntualidad	Tiempo entre producción o publicación y la inclusión en el sistema
		Actualización	Tiempos entre publicación o producción y la distribución de la BD
Proceso		Cumplimentación	Porcentaje de campos vacíos
		Exactitud	Porcentaje de error
		Reproductibilidad, coherencia o consistencia	Índice de consistencia
		Profundidad	En lugar de con indicador, la valoración de este criterio se realiza mediante una descripción detallada de lo existente
		Exhaustividad y especificidad en la indización	Exhaustividad y precisión en la asignación de términos
		Respaldo al usuario	Existencia de tesauros, listas de términos, etc
Productos	Recuperación documental	Relevancia	Precisión Exhaustividad
	Recuperación de datos	Exactitud	Porcentaje de error
	Producción de información estadística	Validez	Índice de detección (sensibilidad) Índice de confirmación (valor predictivo positivo)

Fuente: adaptado de Abad (2005:84).

**Cuadro 82: Criterios e indicadores de calidad de los sistemas de información desde la perspectiva de la persona usuaria**

Componente		Criterio	Indicador
Productos	Recuperación documental	Pertinencia	Precisión Exhaustividad Cobertura Exhaustividad relativa Esfuerzo de exhaustividad
	Recuperación documental y producción de información estadística	Novedad Facilidad de uso Esfuerzo Ayuda Puntualidad Adecuación del formato	
Resultados		Impacto	Efectos en el usuario
			Efectos en la organización
			Efectos en la sociedad
El sistema en su conjunto		Satisfacción	Opinión de usuarias

Fuente: adaptado de Abad (2005:89).

Como se puede apreciar, se trata de un listado de criterios e indicadores extenso, de los cuales es preciso seleccionar y concretar los más idóneos, en función del SSII concreto que se pretenda evaluar y la finalidad de la evaluación. Si bien queda fuera del alcance de esta tesis describir cada uno de los indicadores, a modo de resumen podemos decir lo siguiente de cada grupo:

- Los criterios e indicadores de la calidad de los insumos hacen referencia principalmente a aspectos relacionados con la cobertura del SI en términos de alcance de los contenidos de la memoria del sistema.
- Los criterios e indicadores de la calidad del proceso de la información hacen referencia al conjunto de operaciones que realiza el SI con una unidad documental y con su contenido para que resulte posible su recuperación, y aluden sobre todo a la adecuación con la que se realizan las tareas de identificación y extracción de los datos o la información, así como a su clasificación, codificación, descripción e indización y transcripción.
- Los criterios e indicadores de los productos hacen referencia a los productos o usos que ofrece el SI a las personas usuarias (la mayoría de SSII tienen como producto la recuperación selectiva de datos e información, pero pueden ofrecer productos muy variados como la generación de documentos o producción de información estadística e indicadores).

- Los criterios e indicadores para la evaluación de los resultados hacen referencia a los efectos que producen los productos de un sistema en las personas usuarias, en la organización o en la sociedad en la que éstas se integran, siendo el criterio fundamental de la evaluación desde esta perspectiva es el beneficio o impacto del sistema.

En la evaluación de los SSII suele ser común estudiar el alcance y la continuidad de su cobertura, con el objetivo genérico de conocer, para un período determinado, las características de la información que contienen. Para ello pueden plantearse las preguntas del siguiente cuadro:

**Cuadro 83: Preguntas para estudiar el alcance y la continuidad de la cobertura de un sistema de información**

Pregunta	Criterio
¿Qué contiene el sistema? Por años, temas, procedencia, etc	Alcance de los contenidos
¿Varían sus contenidos a lo largo del tiempo?	Continuidad de los contenidos
¿El SI abarca todo respecto a una materia, procedencia geográfica, idioma, etc.?	Exhaustividad de la cobertura
¿Contienen los sistemas A y B la misma información?	Exclusividad de la cobertura vs. solapamiento
¿Qué actualidad tienen los contenidos del SI?	Actualización Puntualidad

Fuente: adaptado de Abad (2005).

### 4.4.2. Evaluación de la calidad de sedes web

Jiménez y Ortiz-Repiso, en su obra *Evaluación cualitativa de la información electrónica* (2007), tras analizar la bibliografía existente sobre evaluación de sedes web (entre la cual destacan el trabajo de Gordon-Murname, 1999) y la revisión y el estudio de 110 sedes web o artículos de publicaciones periódicas (de los cuales 68 presentaban una lista de criterios específicos para la evaluación de sedes web) describen que el número de criterios genéricos oscila entre los 2 y 16, siendo los más habituales los siguientes:

- Contenido
- Diseño/presentación/formato
- Frecuencia de las puestas al día
- Audiencia/necesidades de la comunidad
- Actualidad/oportunidad
- Sistema de evaluación

Partiendo de su amplio estudio, Jiménez y Ortiz-Repiso analizan la aplicación de los distintos criterios utilizados en la evaluación de sedes web en la bibliografía especializada y proponen una nueva metodología de evaluación mediante la creación de un cuestionario que contempla un sistema de puntuación, al que denominan “cuestionario BRACAD”<sup>241</sup>.

BRACAD es un acrónimo formado por las iniciales de los 5 criterios que han incluido en el sistema (Búsqueda y Recuperación; Autoridad; Contenido; Administración; Diseño) que se dividen en 21 categorías como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 84: Criterios y categorías incluidos en el cuestionario BRACAD para la evaluación de sedes web**

Criterios	Categorías
<b>I: Búsqueda y Recuperación de información</b>	1. Motores de búsqueda 2. Metadatos 3. Visualización de resultados
<b>II: Autoridad</b>	4. Indentificación y reputación de los proveedores de información 5. Control de calidad
<b>III: Contenido</b>	6. Validez 7. Exactitud y objetividad 8. Cobertura y exhaustividad 9. Originalidad 10. Redacción y organización intelectual 11. Actualización del contenido
<b>IV: Administración</b>	12. Audiencia 13. Administración del sistema 14. Normas de uso 15. Política de actualización 16. Evaluación
<b>V: Diseño</b>	17. Navegación 18. Asistencia al usuario 19. Accesibilidad 20. Uso de normas aceptadas 21. Estilo o aspectos estéticos

Fuente: adaptado de Jiménez y Ortiz-Repiso (2005).

Para cada una de las categorías plantean una serie de preguntas que oscilan entre las cuatro y las diez, que serían en última instancia los indicadores del sistema.

---

<sup>241</sup> A la metodología en su conjunto la denominan “Sistema BRACAD”. A la hora de desarrollar el sistema BRACAD se basan en que una sede web es, de algún modo, un producto, (aun cuando no esté terminado nunca definitivamente), pero es además también un servicio, en tanto que ofrece información (y otras prestaciones concretas) a las personas usuarias. Como producto, las páginas web deben ofrecer calidad tanto en lo relativo al diseño como a la información que contienen, y esa calidad debe ser evaluada no solo tras su creación, sino de manera continua.

#### **4.4.3. Evaluación cualitativa de la información electrónica y evaluación de recursos digitales en línea**

En lo que se refiere a la evaluación de la calidad de la información, no existen estándares de calidad de datos unificados. En 1987 la ISO publicó las normas ISO 9000 para garantizar la calidad de productos y servicios. Sin embargo, el estudio de los estándares de calidad de los datos no comenzó hasta los años noventa, y no fue hasta 2011 cuando ISO publicó las normas de calidad de datos ISO 8000, normas que aún necesitan madurar y perfeccionarse (PowerData, s/f).

Asimismo, la evaluación cualitativa de la información se basa, fundamentalmente, en la valoración de una serie de criterios genéricos y los manuales anglosajones de referencia mencionan generalmente cinco criterios (Jiménez y Ortiz-Repiso, 2007):

- El objetivo o propósito: sirve para determinar la objetividad o la existencia de un determinado sesgo.
- La autoridad: se refiere no solo al prestigio y la experiencia de la persona autora, sino también a los de la editora y las fuentes utilizadas.
- La cobertura del tema: incluye conceptos como la profundidad y extensión y su actualidad.
- La audiencia: a quien va dirigida la obra.
- El formato: del cual se evalúan tanto algunas cuestiones meramente formales como otras más complejas, como puede ser la legibilidad.

Algunos autores como Rettig (1996a en Jiménez y Ortiz-Repiso, 2007) analizan la aplicabilidad en entornos web de criterios tradicionalmente usados con la información impresa (exactitud, adaptación a la audiencia, organización adecuada del tema, bibliografía adecuada y correcta, buena organización, fiabilidad, revisiones y exclusividad, entre otros) y estiman que algunos de ellos como la exactitud o la vigencia del contenido son aplicables en cualquier entorno o tipo de soporte. Sin embargo, otros, como los referidos al formato o el diseño, tienen estrecha relación con el medio y en el caso de las páginas web y los documentos electrónicos, en concreto, aspectos como la interactividad o la actualización son de gran importancia, porque generan expectativas que, de no cumplirse, deterioran la calidad de una sede web (un ejemplo de ello sería que la persona usuaria no exige a una obra impresa el nivel de actualización de datos que sí le exige a cualquier página web, dada la facilidad de actualización).

A la hora de evaluar la calidad de la información electrónica, entre las cuestiones que más se valoran en los documentos electrónicos se encuentra la llamada computabilidad (o posibilidad de aceptar un tratamiento sistemático mediante la aplicación de algún algoritmo controlado por ordenador), de la cual se derivan la facilidad de recuperación y reutilización, la interactividad y la virtualidad (Jiménez y Ortiz-Repiso, 2007). Otras características que definen



estas autoras son las siguientes<sup>242</sup>:

- Completitud o actualización: se da cuando la información es completa respecto al tema en cuestión, sin lagunas ni falta de actualidad.
- Objetividad: se da cuando la información evita errores de todo tipo y cualquier sesgo ideológico o partidista.
- Organización y exposición: cuando está bien organizada y expuesta.
- Comprensibilidad: cuando está redactada en un lenguaje comprensible y a un nivel adecuado.
- Autoridad: cuando proviene de una fuente autorizada (persona o entidad experta en el tema).
- Accesibilidad: se da cuando se puede acceder fácilmente a la información.

Codina, por su parte, ha desarrollado una metodología de análisis y evaluación de recursos digitales en línea (2000, 2006, 2008) basada en indicadores distribuidos en dos grupos de criterios, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 85: Indicadores de micronavegación y macronavegación de la metodología de análisis y evaluación de recursos digitales en línea desarrollada por Codina**

I: Indicadores de micronavegación	II: Indicadores de micronavegación
1. Calidad de la información	9. Luminosidad o cantidad de enlaces a otras sedes
2. Volumen de la información	10. Calidad de los enlaces, evaluación y selección de los mismos
3. Autoría, legibilidad y ergonomía	11. Actualización de los enlaces
4. Navegación y representación de la información	12. Visibilidad o cantidad de enlaces recibidos
5. Recuperabilidad	13. Autodescripción
6. Interactividad y/o computabilidad	
7. Velocidad de descarga	
8. Servicios adicionales	

Fuente: Adaptado de Codina (2006 y 2008).

Esta lista de criterios, además de ser la primera de esa materia publicada en español, es considerada de gran utilidad debido a las reflexiones metodológicas que plantea, así como a la delimitación terminológica realiza (Jiménez y Ortiz-Repiso, 2007).

<sup>242</sup> Para ello parten de la Norma UNE-EN-ISO 9000(2002) según la cual *“la información de calidad es aquella que responde exactamente a las necesidades de un usuario o cliente que la demanda”* y admiten que en base a esa definición no habría ningún criterio objetivo para considerar una información como de buena o mala por sí misma, sino en relación a las necesidades fijadas por una persona usuaria. Por esa razón, identifican los rasgos de la información de baja calidad (la que sea escasa o incompleta, errónea o engañosa, confusa en su exposición, incomprensible, dada por un lego en la materia o de difícil acceso) y dándoles la vuelta, por oposición, definen los rasgos de la información de calidad.

## **5 PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO**

---

Teniendo en cuenta las cuestiones tratadas a lo largo de los tres capítulos que conforman el marco teórico de la presente tesis (el primero de ellos centrado en la transparencia de las políticas públicas, el segundo en la transparencia de la ayuda y el tercero en los sistemas de información para la transparencia de la cooperación al desarrollo), hemos centrado el estudio de caso en la transparencia de la ayuda en la CAE y observado su situación actual, dividiendo su estudio en tres partes.

En la primera de ellas abordamos el análisis de la transparencia en la CAE, entendiendo la transparencia como política transversal, y centrando nuestra mirada en cómo se contempla desde ella lo relacionado con la cooperación al desarrollo. Con todo ello queremos conocer los medios dispuestos para la transparencia en las instituciones vascas, la consideración específica de la cooperación en el ámbito de la transparencia de dichas instituciones, así como la consideración específica de la transparencia en el marco normativo de la cooperación vasca.

La segunda parte la dedicamos al análisis de los sistemas de información para la AOD en la CAE, poniendo el foco en sus insumos, procesos, productos y resultados. Para ello, tenemos en cuenta diferentes aspectos relacionados con las demandas y flujos de información sobre AOD, las características de la información almacenada, así como en las herramientas para la socialización de la información y la transparencia de la ayuda.

En la tercera parte abordamos la evaluación de la transparencia de la ayuda en la CAE, centrándonos en la publicidad activa y aplicando para ello un sistema de indicadores ad hoc, que atiende por separado a los contenidos y a los sistemas de información, desarrollado en base a otros existentes.

El conjunto de las cuestiones analizadas en las tres partes nos dará como resultado un acercamiento o diagnóstico de la transparencia de la ayuda en la CAE que pondrá de manifiesto tanto fortalezas como debilidades o cuestiones a mejorar en el caso de la publicidad activa de las políticas de cooperación de las instituciones analizadas.

Se resumen a continuación los apartados y contenidos del presente capítulo, y se enumeran los siguientes capítulos, a través de los que desarrollaremos el estudio de caso: en el Capítulo 5, a modo de introducción, dedicamos sendos subapartados a describir el objeto de estudio y la metodología a seguir en las diferentes partes del EC. En los tres siguientes, Capítulo 6, 7 y 8, resumimos los resultados conseguidos tras aplicar las metodologías correspondientes.

El siguiente cuadro recoge todos los capítulos y apartados relacionados con el estudio de caso:

**Cuadro 86: Estructura del estudio de caso de la tesis (en la segunda columna se indica el capítulo y/o apartado en que se pueden encontrar cada uno de los contenidos)**

<b>Descripción del objeto de estudio</b>		5.1
<b>Metodología</b>		5.2
<b>Resultados</b>	El tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio	6
	Los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio	7
	Evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación las instituciones objeto de estudio	8

Fuente: elaboración propia.

Además de lo expuesto en los diferentes apartados relativos a los resultados, en los anexos se incluyen las fuentes de información utilizadas en las diferentes partes del EC y la descripción detallada de la metodología diseñada para la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación que, a pesar de ser relevantes y conformar la base del análisis, hemos dejado fuera del texto principal para facilitar su lectura. En el siguiente cuadro se resume el contenido de los anexos relacionados con el estudio de caso:

**Cuadro 87: Contenido de los anexos relacionados con el estudio de caso**

<b>Anexo II: Resumen de las fuentes de información utilizadas para el estudio de caso</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos relacionados con las políticas de transparencia de las instituciones</li> <li>• Documentos doctrinales y de aplicación de la política de cooperación de las instituciones utilizados para el análisis de instrumentos, modalidades, sectores y clasificación acciones</li> <li>• Fuentes de datos y documentos utilizados para el análisis del almacenamiento de información en los SSII de las instituciones</li> <li>• Entrevistas realizadas y reuniones mantenidas en el proyecto “Mejora de sistemas de información y diseño de una plataforma armonizada para las instituciones vascas en materia de cooperación al desarrollo”</li> </ul>	
<b>Anexo III: Metodología para la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación en la CAE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resumen de los criterios e indicadores de evaluación seleccionados</li> <li>• Descripción de los criterios e indicadores</li> <li>• Ponderación del sistema</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia.

## 5.1. Descripción del objeto de estudio

Para realizar un acercamiento a la transparencia de la ayuda en la CAE apoyándonos en las cuestiones tratadas a lo largo de los Capítulos 2, 3 y 4 que conforman el marco teórico de la tesis, hemos optado por poner el foco en las siete instituciones más representativas de la cooperación al desarrollo descentralizada en la CAE: Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales (de Álava, de Bizkaia y de Gipuzkoa) y los Ayuntamientos de las tres capitales (Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz). Ellas conforman la muestra de administraciones públicas en las que hemos centrado nuestro análisis para extrapolar conclusiones al conjunto de la CAE, y nos referiremos a ellas en este texto a partir de ahora como *instituciones objeto de estudio*.

En esas instituciones indagamos acerca de la transparencia como política transversal de las administraciones públicas, el reflejo de la cooperación al desarrollo en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia, el tratamiento de la transparencia en las políticas de cooperación, así como los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo y la publicidad activa de las políticas de cooperación. Para ello, hemos dividido el objeto de estudio en las tres partes que se describen a continuación:

1. **El tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio.** Se trata de una cuestión amplia que engloba otras dos: a) La transparencia como política transversal o el análisis de los medios dispuestos para la transparencia de las instituciones objeto de estudio: normativa, herramientas, conceptualización y evaluación, b) Las intersecciones o puntos de unión entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo, para cuyo estudio, a su vez, tenemos en cuenta dos cuestiones: i) El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia (el análisis de la inclusión de la cooperación en la transparencia de las instituciones objeto de estudio) y ii) La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación (análisis de la consideración específica de la transparencia en el marco normativo de la cooperación de las instituciones objeto de estudio)<sup>243</sup>.
2. **Los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio.** Analizamos los sistemas de información entendiéndolos en un sentido amplio que comprende insumos, procesos, productos y resultados, para lo cual es necesario tener en cuenta no solo las herramientas, sino las demandas, flujos y características de información sobre AOD de cada una de las instituciones.
3. **Evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación de las instituciones objeto de estudio.** Partiendo de las preocupaciones planteadas en los apartados relativos a la evaluación de cada uno de los capítulos del marco teórico de la tesis, hemos establecido una metodología para la evaluación de la transparencia de las políticas de Cooperación al Desarrollo llevadas a cabo por las instituciones de la CAE que tiene en cuenta la vertiente de la publicidad activa, y se enfoca por separado en las dos siguientes cuestiones: a) los

---

<sup>243</sup> Esta cuestión la trataremos aquí de manera tangencial, ya que ha sido objeto de tratamiento en el tercer capítulo, en el apartado 3.3.

contenidos (la información) publicitada por las instituciones, y b) los soportes (los sistemas de información) en que se publicita dicha información.

A través de este análisis múltiple tratamos de ofrecer una visión de conjunto sobre la transparencia de la cooperación en la CAE que, aun poniendo el foco en elementos o aspectos concretos de la transparencia como son los sistemas de información y la publicidad activa, parte de una consideración amplia del tema, atendiendo a otros aspectos que engloba la transparencia como política transversal. Se pretende así introducir el máximo número de elementos de análisis posibles de los expuestos en el marco teórico y llevar a la práctica un ejercicio de análisis y evaluación que permita conocer mejor un tema escasamente estudiado hasta el presente.

La información recogida a lo largo del estudio de caso y que presentamos en los siguientes apartados, mucha de la cual es descriptiva, pretende ilustrar la transparencia en su amplitud, con los diferentes elementos que la configuran y el modo en que ha dado en desarrollarse en la CAE, desde sus inicios a mediados de la década del 2000 hasta las iniciativas más recientes. Se presenta como una foto inicial sobre la que seguir profundizando en futuros trabajos.

### **5.2. Metodología**

A la hora de definir la metodología seguida para llevar a cabo el EC, hay que tener en cuenta que el trabajo de la presente tesis se divide en dos bloques, MT y EC, y que el primero de ellos, el MT, forma la base sobre la que sustentaremos el análisis del segundo. Al tener el EC tres partes diferenciadas, hemos definido para cada una de ellas cuestiones específicas, por lo que en lugar de metodología podríamos hablar de metodologías (en plural), aunque todas ellas siguen un esquema común que se resume en los siguientes pasos:

- Elección de elementos de análisis en base a las referencias tratadas en la parte teórica.
- Recopilación de fuentes de información a través de una revisión pormenorizada de las páginas web de las instituciones analizadas (incluyendo todos los documentos contenidos en ellas).
- Análisis individual por instituciones consistente en una narrativa de las características de los elementos analizados de cada una de ellas.
- Resumen y comparativa del conjunto a través de tablas que ayudan a visibilizar las características comunes, describiendo de manera pormenorizada los hallazgos del estudio.

Como se puede apreciar, un rasgo común de la metodología es que cada uno de los tres bloques en que se divide el objeto de estudio del EC consta de un análisis formado por dos partes: un análisis individual de cada institución, y una comparativa de todas ellas. En la

comparativa se describen los rasgos comunes encontrados y se señalan las fortalezas y limitaciones más importantes, poniendo el foco en diferentes aspectos en cada uno de ellos.

Una vez completados los tres bloques del estudio de caso, se podrán extraer conclusiones generales sobre las características que deben cumplir los Sistemas de Información de las Administraciones de la CAE, para que se adapten de la mejor manera posible a las necesidades derivadas de una correcta gestión de sus políticas de cooperación, de acuerdo al estado del debate y las exigencias concretas del caso.

Se describen a continuación por separado las metodologías a seguir en los diferentes bloques del estudio de caso.

### ***5.2.1. Análisis del tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio***

En primer lugar, en lo que respecta al análisis de la transparencia como política transversal, se ha realizado una revisión de la normativa, las herramientas dispuestas para materializarla, su conceptualización, así como de aspectos relativos a su monitoreo y evaluación. Este análisis ha comprendido las siguientes tareas:

- Búsqueda y lectura exhaustiva de normativa y documentos de planificación en materia de transparencia: leyes, normas, ordenanzas, planes de gobierno, etc.
- Identificación de herramientas e iniciativas para la transparencia, diferenciando entre: 1.- Publicidad activa (portales de Transparencia, Gobierno Abierto, Open Data u otros...) y 2.- Derecho de acceso a la información (cómo se regula y cuál es el órgano encargado de velar por su cumplimiento).
- Revisión de cómo se conceptualiza la transparencia a través de las definiciones del término y las características de la información para la transparencia según normativa y herramientas de publicidad activa.
- Recopilación de información sobre el seguimiento y la evaluación de la transparencia, a través de la consulta de memorias e informes de seguimiento e indicadores de transparencia.

En el siguiente cuadro se especifican las acciones llevadas a cabo en relación a cada uno de los elementos de análisis:

**Cuadro 88: Metodología seguida para analizar el tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio: análisis de la transparencia como política transversal (normativa, herramientas, conceptualización y evaluación)**

<b>Análisis de la transparencia como política transversal (normativa, herramientas, conceptualización y evaluación)</b>	
<b>Normativa y planificación en materia de transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisar el marco legal y normativo de la transparencia en la CAE: leyes y normativa de ámbito estatal y subestatal que incluyan legislación básica (leyes, normas forales, ordenanzas municipales) y otros textos (otras leyes relacionadas, programas, planes, códigos, cartas de servicios...) relacionadas con la transparencia, el acceso a la información, la reutilización de la información, la interoperabilidad, así como la protección de datos.</li> <li>- Recopilar normativa y documentos doctrinales en portales web institucionales y repositorios especializados como buscadores de boletines oficiales.</li> <li>- Consulta en buscador de normativa del CTBG.</li> </ul>
<b>Herramientas e iniciativas para la transparencia</b> - Publicidad activa - Derecho de acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar las redes e iniciativas conjuntas para la transparencia en que están involucradas las instituciones.</li> <li>- Analizar la normativa donde se definen los medios para la Publicidad Activa, el Derecho de acceso a la información y los Órganos de control.</li> <li>- Navegar los portales de Transparencia, Gobierno Abierto, Open Data u otros (de Departamento o Entidad Pública, de área temática...).</li> <li>- Realizar una solicitud de información pública a cada una de las instituciones.</li> </ul>
<b>Conceptualización de la transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda de definiciones y características de la información en normativa y portales web.</li> <li>- Análisis de textos y búsqueda de palabras clave.</li> </ul>
<b>Seguimiento y evaluación de la transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda y revisión de memorias e informes de seguimiento en portales de transparencia o webs institucionales.</li> <li>- Consulta de indicadores e índices de transparencia de diversos organismos (Transparencia Internacional, Dyntra...), consulta de la evolución de las posiciones en diferentes rankings.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, en lo que respecta al análisis de las intersecciones o puntos de unión entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo, se han combinado dos miradas complementarias, buscando conocer el reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia y la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación, a través de las siguientes tareas:

- Revisión de la inclusión de la cooperación en herramientas de publicidad activa (portales de open data o catálogos de datos abiertos, así como portales de transparencia).
- Revisión de la presencia de la cooperación en lo relacionado con el derecho de acceso a la información (solicitudes de información recibidas y memorias de transparencia).
- Análisis de la consideración específica de la transparencia en el marco normativo de la cooperación vasca (Ley Vasca de Cooperación, planes directores de cooperación).

En el siguiente cuadro se especifican las acciones llevadas a cabo en relación a cada uno de los elementos de análisis:



**Cuadro 89: Metodología seguida para analizar el tratamiento de la transparencia por parte de las instituciones objeto de estudio: análisis de las intersecciones o puntos de unión entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo**

<b>El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia</b>	
<b>Inclusión de la cooperación herramientas de publicidad activa</b> (portales de open data o catálogos de datos abiertos, así como portales de transparencia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisar los términos de búsqueda de portales de para ver si la cooperación al desarrollo está incluida entre ellos.</li> <li>- Realizar búsquedas en dichos portales introduciendo el término “cooperación” y registrar sus resultados.</li> <li>- Identificar en qué apartado o grupo de información debería estar incluida la de cooperación al desarrollo y comprobar si está incluida en él.</li> </ul>
<b>Presencia de la cooperación en lo relacionado con el derecho de acceso a la información</b> (solicitudes de acceso a la información)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisar, en las memorias o los portales de transparencia de cada una de las instituciones, la información relativa a las solicitudes de acceso a la información que han recibido e identificar cuántas tienen relación con la cooperación.</li> </ul>
<b>La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación</b>	
<b>Consideración específica de la transparencia en el marco normativo de la cooperación vasca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisar si se incluye la transparencia de manera expresa en los PD de cooperación y, en caso de incluirse, la manera en que se aborda.</li> <li>- Revisar otros aspectos contemplados en dichos documentos que tienen especiales implicaciones para la transparencia como son la rendición de cuentas, la participación o la evaluación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, para cada institución objeto de estudio se ha elaborado:

- La cronología de los hitos más importantes en materia de transparencia desde que se empezara a tratar como una política transversal.
- Tablas-resumen de los aspectos más relevantes sobre la transparencia.

Tras el análisis individual por instituciones, hacemos un resumen y comparativa de todas esas cuestiones, mostrándolas en tablas, y extrayendo algunas observaciones sobre el conjunto.

**5.2.2. Análisis de los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio**

En lo que respecta al análisis de los insumos, procesos, productos y resultados de los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio, se ha realizado un trabajo que comprende las siguientes tareas:

- Revisión de las demandas de información, tanto internas como externas, que reciben las instituciones para la rendición de cuentas (memorias anuales, solicitudes puntuales, MAEC, FEMP...).
- Revisión de las formas de entrada y almacenamiento de la información, atendiendo a los canales a través de los que entra la información y en qué formato lo hace, así como a los soportes que utilizan las diferentes instituciones para almacenar la información de cara a utilizarla internamente, y qué usos dan a esos soportes.
- Contraste de las características de la información almacenada, deteniéndonos específicamente en la definición de los campos de información y en si están estandarizados o no.
- Estudio de las formas de socialización de la información, tanto directas como indirectas, atendiendo a los formatos en que se difunde, a través de qué canales y herramientas se lleva a cabo dicha difusión y su accesibilidad.

En los siguientes cuadros se especifican las acciones llevadas a cabo en relación a cada uno de los elementos de análisis:

**Cuadro 90: Metodología seguida para analizar los insumos y el proceso de los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio**

<b>Insumos y proceso: entrada, almacenamiento, procesamiento y características de la información</b>	
<b>Formas de entrada y almacenamiento de la información</b>	- Elaboración de un estudio de los usos y flujos de información que incluya la revisión de los formatos y plataformas de información de las instituciones de la CAE, así como de la información almacenada en ellos.
<b>Características de la información almacenada</b>	- Análisis comparativo de las categorías y la nomenclatura utilizadas por las instituciones de la CAE y en otros ámbitos, y definición de campos comunes. - Análisis de formatos, categorías y nomenclaturas utilizadas por cada una de las instituciones en la información almacenada.

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 91: Metodología seguida para analizar los productos y resultados de los sistemas de información en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio**

<b>Productos y resultados: informes, memorias y contenidos web para cubrir las demandas y socializar la información sobre cooperación</b>	
<b>Cubrir las demandas de información internas y externas</b>	- Elaboración de un estudio de los usos y flujos de información que incluyan las demandas existentes actualmente. Para ello se llevarán a cabo: - Análisis de demandas y necesidades planteadas a las instituciones. - Reuniones/entrevistas con representantes de las instituciones objeto de estudio. - Análisis de otros formatos y plataformas, tanto nacionales como internacionales.
<b>Formas de socialización de la información tanto directas como indirectas</b>	- Análisis de formatos y plataformas para socializar la información de las instituciones de la CAE. - Análisis de otros formatos y plataformas nacionales e internacionales. - Entrevistas a usuarios de la información (academia, ONGD, consultoras) acerca de la utilidad (accesibilidad, contenidos) de formatos y plataformas ofrecidos por las instituciones.

Fuente: elaboración propia.

Para llevar a cabo lo anterior, se ha partido de diversos trabajos realizados en los últimos años, pudiéndose resumir la metodología seguida a lo largo del proceso del siguiente modo:

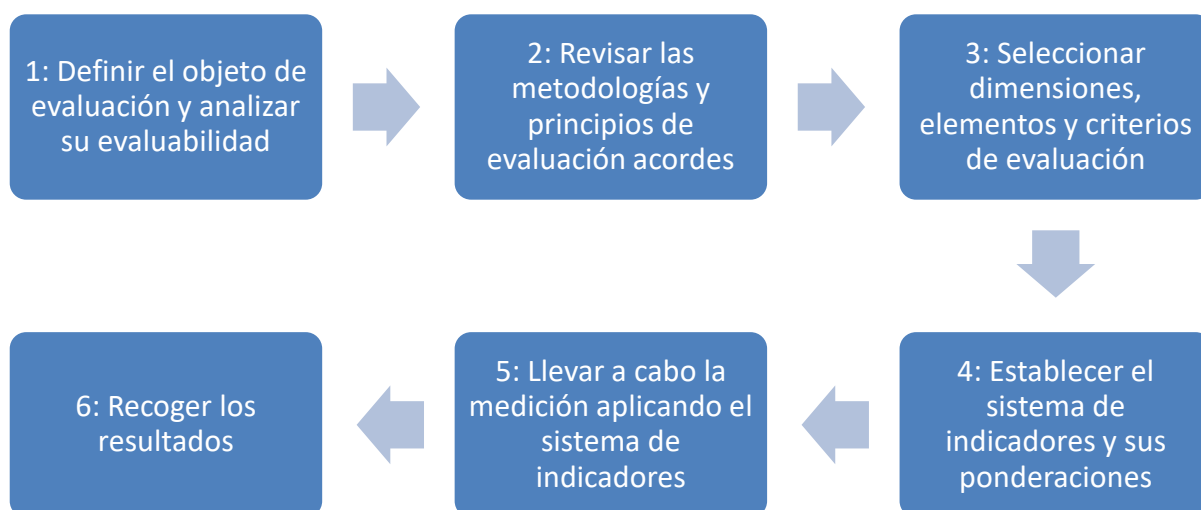
- Recopilación de fuentes de información:
  - o Reuniones/entrevistas con representantes de las instituciones objeto de estudio (principalmente personal técnico) para pedir información sobre demandas, formas de almacenamiento y características de la información.
  - o Búsqueda de las páginas web de las instituciones analizadas (incluyendo todos los documentos contenidos en ellas), y búsqueda de publicaciones sobre ellas en bibliotecas especializadas.
  - o Entrevistas a usuarios de la información de cooperación de la CAE (diversos agentes entre los que se incluye personal de ONGD, investigadoras y consultoras).
- Análisis de la información recopilada:
  - o Análisis de la información aportada por las instituciones (demandas y necesidades).
  - o Análisis de los formatos y plataformas de información de las instituciones de la CAE.
  - o Análisis de otros formatos y plataformas nacionales e internacionales.
  - o Análisis de demandas y necesidades planteadas a las instituciones.
- Presentación de los resultados del análisis:
  - o Análisis individual por instituciones.
  - o Resumen y comparativa del conjunto.

### 5.2.3. Evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación de las instituciones objeto de estudio

Partiendo del marco teórico y de las preocupaciones planteadas en los apartados relativos a la evaluación de los capítulos 2, 3 y 4, hemos establecido una metodología para la evaluación de la transparencia de las políticas de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por las instituciones de la CAE que tiene en cuenta la vertiente de la publicidad activa, y se enfoca por separado en dos cuestiones: 1) los contenidos (la información) publicitada por las instituciones, y 2) los soportes (los sistemas de información) en que se publicita dicha información.

Para llevar a cabo la evaluación, hemos seguido un proceso que comprende los seis pasos mostrados en el esquema del siguiente cuadro, que se describen brevemente a continuación:

Cuadro 92: Esquema de los pasos a seguir para llevar a cabo la evaluación de la transparencia de la ayuda

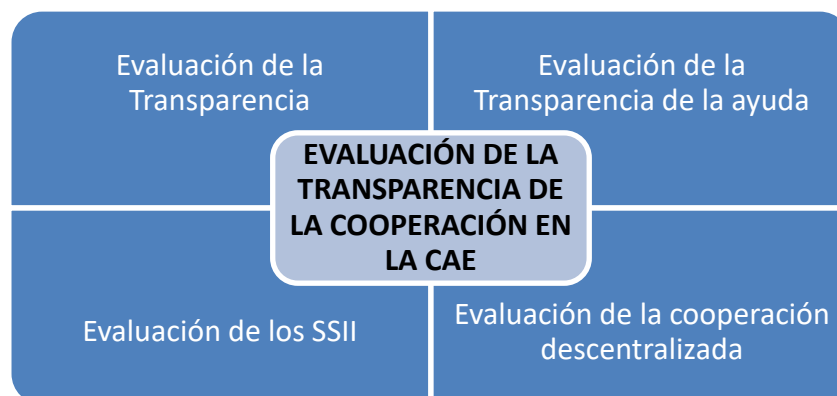


Fuente: elaboración propia.

- 1. Definir el objeto de la evaluación.** En este paso se ha abordado algo central para cualquier evaluación: la delimitación del objeto que se evalúa. De ello han derivado, en gran medida, las decisiones sobre los criterios e indicadores a aplicar en la evaluación, así como los instrumentos y procedimientos para la recogida de datos utilizados en el proceso evaluativo.

- 2. Revisar metodologías y principios de evaluación.** Se han revisado las metodologías y principios de evaluación que nos han servido de base para elaborar nuestro sistema de indicadores para evaluar la transparencia de las políticas de cooperación al desarrollo en la CAE, que principalmente tienen relación con las siguientes temáticas<sup>244</sup>:

**Cuadro 93: Temáticas relacionadas con la evaluación de la transparencia en la CAE**



Fuente: elaboración propia.

- 3. Seleccionar criterios de evaluación.** Se han explicitado, tomando como referencia las metodologías revisadas en el anterior paso, qué elementos o dimensiones de evaluación se han tenido en cuenta para evaluar la transparencia de la cooperación en la CAE y qué criterios se han seleccionado para cada una de las dimensiones. Esos criterios constituyen la base de nuestra metodología.
- 4. Construir o establecer el sistema de indicadores.** Se ha establecido el sistema de indicadores (compuesto por uno o varios indicadores por cada criterio) y las ponderaciones correspondientes. Hemos realizado una descripción de cada indicador, hemos explicitado a qué pregunta de evaluación responde, y hemos dado unas pautas para su medición y establecimiento de su puntuación lo más concretas posibles.
- 5. Aplicar el sistema de indicadores a las instituciones objeto de estudio.** Se ha llevado a cabo la evaluación de la publicidad activa de la cooperación al desarrollo en la CAE aplicando la metodología creada.
- 6. Recoger los resultados y extraer conclusiones.** Se han recogido los resultados de cada una de las instituciones y del conjunto, de la siguiente manera:
- Para cada institución hemos sintetizado en dos tablas las cuestiones analizadas:

<sup>244</sup> Si bien para las tres primeras hemos hecho uso de las diferentes metodologías analizadas a lo largo del MT, en lo que respecta a la evaluación de la cooperación descentralizada hemos tenido en cuenta el trabajo de Unceta et al. (2011), unos de los pocos existentes a nivel de Estado español sobre la materia.

- Una primera tabla recoge el resumen la puntuación obtenida y los principales hallazgos para cada uno de los criterios relacionados con los aspectos analizados de la publicidad activa: los contenidos y los sistemas de información.
- Una segunda tabla recoge las puntuaciones obtenidas tras la aplicación del sistema para todos los criterios e indicadores.
- Para realizar la comparativa entre instituciones hemos mostrado los resultados generales en tablas y gráficos y hemos realizado un desglose y resumen de la comparativa para cada uno de los criterios.

En el siguiente cuadro se especifican las acciones llevadas a cabo en relación a cada uno de los seis pasos que comprende la metodología seguida:

**Cuadro 94: Metodología seguida para evaluar la publicidad activa en materia de cooperación las instituciones objeto de estudio**

<b>Evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio</b>	
<b>Definir el objeto de la evaluación</b>	- Delimitar el objeto que se evalúa, teniendo en cuenta limitaciones de alcance de la tesis (de tiempo, personal, metodológicas).
<b>Revisar metodologías y principios de evaluación</b>	- Revisar las metodologías y principios de evaluación presentadas a lo largo del MT en que nos basaremos para elaborar nuestro sistema de indicadores para evaluar la transparencia de las políticas de cooperación al desarrollo en la CAE, que principalmente tienen relación con las siguientes temáticas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación de la transparencia</li> <li>- Evaluación de la transparencia de la ayuda</li> <li>- Evaluación de los sistemas de información</li> <li>- Evaluación de la cooperación descentralizada</li> </ul>
<b>Seleccionar criterios de evaluación</b>	- Seleccionar elementos o dimensiones de evaluación y criterios para cada una de las dimensiones.
<b>Construir o establecer el sistema de indicadores</b>	- Establecer el sistema de indicadores (compuesto por uno o varios indicadores por cada criterio) y las ponderaciones correspondientes. La descripción de cada indicador incluye: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una definición</li> <li>- A qué pregunta de evaluación responde</li> <li>- Pautas para su medición</li> <li>- Cómo establecer su puntuación</li> <li>- En qué otros indicadores o metodologías existentes se basa</li> </ul>
<b>Aplicar el sistema de indicadores a las instituciones objeto de estudio</b>	- Hacer una revisión sistemática de los elementos de los sistemas de información (páginas web) considerados en el sistema de indicadores. - Hacer una revisión sistemática de la información (contenidos publicados en las páginas web) considerados en el sistema de indicadores.
<b>Recoger los resultados y extraer conclusiones</b>	- Recogida de resultados para cada una de las instituciones (tablas y gráficos). - Recogida de resultados y comparativa de conjunto (tablas, gráficos y narrativa).

Fuente: elaboración propia.

## **6 EL TRATAMIENTO DE LA TRANSPARENCIA POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES OBJETO DE ESTUDIO**

---





En el presente capítulo, compuesto por dos apartados, analizamos cómo se materializan en la CAE algunas de las cuestiones expuestas en el Capítulo 2, relacionadas con la transparencia en la gestión pública, entendiendo la transparencia como un elemento que impregna todo el accionar de las Administraciones Públicas.

En el primer apartado presentamos un resumen de las siguientes cuestiones para cada una de las instituciones objeto de estudio: la normativa y planificación, herramientas e iniciativas, conceptualización, seguimiento y evaluación de la transparencia, así como el reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia, y la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación.

En el segundo apartado hacemos un resumen y comparativa entre instituciones y extraemos algunas observaciones de conjunto en relación a la transparencia como política transversal y a las intersecciones o puntos de unión entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo.

### **6.1. Descripción de los principales hitos y políticas de transparencia de las instituciones**

En este apartado ofrecemos una síntesis de toda la información recopilada sobre cada una de las instituciones, agrupando las cuestiones analizadas para cada institución en los siguientes tres epígrafes:

- **Cronología de los hitos en materia de transparencia.** Elaborado tomando como base la información expuesta en la página web corporativa o portal de transparencia de la institución (se indica en cada caso la fuente concreta), recoge cronológicamente los hitos de la institución desde que comenzara a tratar la transparencia como política transversal, incluyendo los compromisos más destacados, la entrada en vigor de normativa y la puesta en marcha de herramientas e iniciativas para la transparencia.
- **Resumen de los aspectos analizados sobre la transparencia como política transversal.** Elaborado tomando como base, además de la información expuesta en la página web corporativa o portal de transparencia de la institución, los textos de la normativa promulgada, recoge el resumen de los principales aspectos analizados en torno a la transparencia como política transversal de la institución. En un cuadro se recogen la normativa y planificación, así como la regulación y herramientas de transparencia que la institución posee, y a continuación se resumen cuestiones relativas a la conceptualización de la transparencia (se especifica si la institución ofrece definiciones de términos relacionados con la transparencia y si detalla qué características ha de tener la información para facilitar la transparencia según la institución) y se trata el seguimiento y la evaluación de la transparencia (si publica

memoria de transparencia y si hace mención a indicadores y rankings de transparencia).

- **Resumen de las intersecciones entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo.** Elaborado tomando como base tanto herramientas de transparencia como de cooperación al desarrollo de la institución, se atiende por una parte al reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia y por otra a la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación. Para analizar el reflejo de la cooperación en la transparencia de la institución, se tienen en cuenta tres cuestiones: si se incluye “cooperación” entre los términos de búsqueda prefijados de sus portales de transparencia y datos abiertos, qué resultados ofrecen las búsquedas en dichos portales introduciendo “cooperación” como término libre, si se da acceso desde ellos a la información sobre subvenciones y convenios relativos a acciones de cooperación al desarrollo, y si han existido solicitudes de acceso a información sobre cooperación por parte de la ciudadanía. Para analizar la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación, por su parte, se tienen en cuenta dos cuestiones: el número de menciones a la transparencia en el último Plan Director de cooperación de la institución y los conceptos con los que relaciona la transparencia en dicho plan.

### **6.1.1. Gobierno vasco**

#### **Cronología de los hitos en materia de transparencia del Gobierno Vasco<sup>245</sup>**

El Gobierno Vasco dio un fuerte impulso a la transparencia en el periodo 2009-2011, siguiendo la estela del movimiento Open a nivel internacional y tras la publicación del Memorandum de Transparencia y Buen Gobierno por parte del gobierno de EEUU. El inicio de ese periodo lo marcan dos hitos que se sucedieron en apenas un mes: la aprobación de la marca Irekia el 27 de octubre de 2009, a través de la cual se pretendía instaurar una nueva forma de actuar acorde con la filosofía del Gobierno Abierto en lo que a participación ciudadana se refiere, y la ordenación del inicio del proyecto de apertura de los datos públicos el 29 de diciembre, al que denominaron Open Data Euskadi, en cumplimiento de la Ley 37/2007 (que transpone la Directiva 2003/98/CE) de reutilización de la información del sector público.

Fruto de aquellos compromisos, en los meses siguientes se pusieron en marcha dos herramientas de transparencia clave para la institución: el portal de transparencia Irekia y la web de datos abiertos Open Data Euskadi. Irekia se presentó el 25 de enero de 2010 como la nueva web del Gobierno Vasco creada con la pretensión de fomentar la participación ciudadana y mejorar la relación de la ciudadanía con la administración; Open Data Euskadi,

---

<sup>245</sup> Texto escrito tomando como base principal la información expuesta en el portal Gardena, en el apartado relativo a la evolución de la transparencia en el Gobierno Vasco: <http://www.gardena.euskadi.eus/transparencia/-/sobre-transparencia-en-el-gobierno-vasco/> [Última fecha de consulta: 07/05/2019].

por su parte, fue lanzada en abril de 2010 como el portal de datos abiertos del Gobierno Vasco y entes dependientes. Pocos meses más tarde, en septiembre de ese mismo año se presentó el Perfil del Contratante, demandado por la Ley 11/2007 de Contratos del Sector Público, consistente en una plataforma electrónica para la publicidad a través de Internet de las convocatorias de licitaciones y sus resultados, así como de otra información relevante en relación a los contratos que celebren los poderes públicos. El primer periodo de impulso a la transparencia por parte del Gobierno Vasco culminó en abril de 2011 con la publicación del portal Gardena, concebido como un proyecto transversal que se encarga de promover la transparencia en todos los departamentos y entidades públicas del Gobierno Vasco, para que éstos faciliten toda la información requerida por la ciudadanía sobre su organización interna, gestión económica y financiera, contrataciones y planes y proyectos.

El segundo periodo de impulso a la transparencia por parte del Gobierno Vasco se dio a partir de 2015, propiciado por la entrada en vigor de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno estatal (LTAIPBG o Ley 19/2013). Así, el 13 de enero de 2015, el Consejo de Gobierno aprobó adelantarse casi un año en la implementación del derecho de las personas a acceder a la información pública y en la implementación de la publicidad activa que regula la Ley 19/2013<sup>246</sup>. En 2016, ya entrada en vigor en toda su plenitud la Ley 19/2013, se dieron varios avances consecutivos: en enero se presentó el libro *Embarcamos en la Transparencia. Manual de Tripulación* elaborado por Innobasque a petición del Departamento de Administración Pública y Justicia; el 22 de marzo el Consejo de Gobierno tomó conocimiento del informe de balance 2015 sobre el grado de implantación de la transparencia en la Administración General de la CAE y su sector público (primer memoria anual de transparencia del GV), y aprobó medidas para proseguir con el impulso a la transparencia y el buen gobierno; el 7 de abril se promulgó la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, que en su Título VI regula lo relativo al Gobierno Abierto, Transparencia, Datos abiertos y participación ciudadana; y antes de terminar el año se lanzó Legegunea, el portal de la normativa vasca que intenta agrupar toda la documentación de relevancia jurídica y facilitarla a la ciudadanía de una forma ordenada y con accesos sencillos y claros.

El último hito reseñable en materia de transparencia en el periodo de análisis que comprende la presente tesis se dio en el 9 de abril de 2018, al aprobarse la incorporación de la CAE a la OGP (incluyendo el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz) y asumir el compromiso de co-crear y presentar, junto con diversos grupos de la sociedad civil, un plan de acción en agosto de 2018 con el objetivo de lograr gobiernos más incluyentes y responsables<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> Tal y como se ha detallado en el Capítulo 2, la entrada en vigor de la Ley se dio por fases, de forma que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos disponían de dos años de carencia oficial para comenzar a aplicar la Ley desde que ésta se publicara en el BOE el 10 de diciembre de 2013 (hasta el 11 de diciembre de 2015). Con ello se daba margen para que las comunidades autónomas que lo desearan pudieran aprobar en ese intervalo de tiempo su propia legislación en la materia.

<sup>247</sup> Los compromisos asumidos y herramientas puestas en marcha desde entonces en el marco de la iniciativa se detallan en la siguiente página web: <https://www.ogp.euskadi.eus/herramientas/-/herramientas-generadas-por-compromisos/> [Última fecha de consulta: 17/12/2020].

## Resumen de los aspectos analizados sobre la transparencia como política transversal del Gobierno Vasco

El Gobierno Vasco cuenta con normativa promulgada, planificación y herramientas de transparencia que se resumen en los siguientes cuadros:

**Cuadro 95: La transparencia como política transversal del Gobierno Vasco: normativa y planificación**

<p><b>Normativa de obligado cumplimiento</b> Ley 19/2013 (LTAIPBG)</p> <p><b>Normativa promulgada</b> Ley 2/2016 (LILE) Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública</p>	<p><b>Planificación</b> Programa de Gobierno XI legislatura: 2016 – 2020 Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020</p>
--	---

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 96: La transparencia como política transversal del Gobierno Vasco: regulación y herramientas**

<p><b>Publicidad activa</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo II (art. 5-11)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Portal de Transparencia: <a href="http://www.gardena.euskadi.eus/">http://www.gardena.euskadi.eus/</a> (art. 10 Ley 19/2013)</li> <li>· Portal de Open Data: <a href="http://www.opendata.euskadi.eus/">http://www.opendata.euskadi.eus/</a></li> <li>· Portal de Gobierno Abierto: <a href="http://www.irekia.euskadi.eus/">http://www.irekia.euskadi.eus/</a></li> <li>· Catálogo de datos: <a href="http://opendata.euskadi.eus/catalogo-datos/">http://opendata.euskadi.eus/catalogo-datos/</a></li> <li>· Otros portales de transparencia: Perfil del Contratante, Legegunea, Parlamento Vasco, Ararteko, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Consejo Económico y Social Vasco, UPV/EHU</li> </ul>
<p><b>Derecho de acceso</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo III (art. 12-24) Solicitud a través de Sede Electrónica</p>
<p><b>Órgano de control</b> Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (regulada por Decreto 128/2016)</p>
<p><b>Unidad gestora</b> Unidad de Transparencia de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración</p>

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la conceptualización de la transparencia, tanto en la normativa como en los portales de transparencia, El Gobierno Vasco da diversas definiciones de términos relacionados, entre otros: gobierno abierto, transparencia, publicidad activa, información pública, reutilización de la información. También se hace alusión a las características que ha de tener la información para facilitar la transparencia, en la LILE, del siguiente modo: “La información que se incluya en las sedes electrónicas o en cualquier otro tipo de formato deberá ser veraz, de fácil acceso, no discriminatoria, clara, sencilla y concisa, así como articularse a través de mensajes entendibles por la ciudadanía” (artículo 50.5) y “La información que se provea por las administraciones locales deberá ser accesible fácilmente para cualquier tipo de

*persona, gratuita, oportuna en el tiempo, de calidad contrastada, segura, multicanal, multiformato y reutilizable, y habrá de garantizarse la interoperabilidad” (artículo 50.7).*

En relación al seguimiento y evaluación de la transparencia, el Gobierno Vasco publica un informe de balance anual de la transparencia a partir de 2015 y hace mención en su web a los indicadores de transparencia y al Ranking del Índice de Transparencia Internacional para Comunidades Autónomas (INCAU) (da cuenta de su posición en dicho ránking los años 2010, 2012, 2014 y 2016).

### **Resumen de las intersecciones entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo de Gobierno Vasco**

El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia del Gobierno Vasco es escaso: no incluye “cooperación” entre los términos de búsqueda de sus portales de transparencia y open data, introduciendo la palabra “cooperación” en una búsqueda libre en catálogo de datos del portal de open data devuelve únicamente dos resultados, y se ha identificado una única solicitud de acceso a información sobre cooperación (1 de 361 en el periodo 2014-2019).

Se puede acceder a través del Portal de Open Data a la información sobre subvenciones de cooperación, recogidas en un listado anual de ayudas, subvenciones y becas que se publica desde 2014.

Finalmente, la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación del Gobierno Vasco se concreta en una mención en su último Plan Director, término que relaciona con la rendición de cuentas y la comunicación.

Todo lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 97: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación del Gobierno Vasco**

<b>El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia</b>	
<b>Inclusión entre los términos de búsqueda de portales</b> No <b>Resultado de búsquedas en portales</b> 2. Registro de contratos de Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del 2016 y 2017	<b>Solicitudes de acceso a información sobre cooperación</b> 1 de 361 en el periodo 2014-2019
<b>La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación</b>	
<b>Nº de menciones en último PD</b> 1	<b>Conceptos con los que la relaciona</b> Rendición de cuentas, comunicación

Fuente: elaboración propia.

### **6.1.2. Diputación Foral de Álava (DFA)**

#### **Cronología de los hitos en materia de transparencia de la DFA<sup>248</sup>**

Los avances en materia de transparencia de la Diputación Foral de Álava se dieron a partir de que a finales de 2015 entrara en vigor la Ley 19/2013 en toda su plenitud para las administraciones e instituciones de las comunidades autónomas y para las entidades locales. Así, para cumplir las obligaciones de dicha Ley se habilitó en la web de la DFA una sección de transparencia, y el 22 de marzo de 2016 se presentó el Plan Estratégico de la Diputación Foral de Álava para la Legislatura 2015-2019, que incluía como objetivo estratégico de uno de sus ejes el fomento de la transparencia, participación ciudadana y buen gobierno.

Casi un año más tarde, el 8 de febrero de 2017, las Juntas Generales de Álava aprobaron la Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava, y dos semanas después entró en vigor, con lo que la DFA comenzó su trabajo de implementación y aprobación de medidas para el correcto cumplimiento de la citada norma.

Como complemento a la NF 1/2017, el 3 de marzo de ese mismo año se publicó en el BOTA el Decreto Foral 5/2017, del Consejo de Gobierno Foral de 21 de febrero, que constituye el Consejo Foral de Transparencia de esta Diputación Foral y aprueba su reglamento de organización y funcionamiento, y en mayo se constituyó un grupo de trabajo interdepartamental para la creación del Portal de Gobierno Abierto, al que en septiembre se incorporaron dos personas técnicas de transparencia y participación ciudadana de la dirección del Gabinete del Diputado General. Fruto del trabajo de ese grupo, casi un año después, en marzo de 2018, se puso en marcha e hizo público el Portal de Gobierno Abierto de la DFA, Araba Irekia. También ese mismo año, el 9 de abril de 2018, se aprobó a la incorporación de la CAE a la OGP (incluyendo el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz) y en mayo se publicó el primer informe anual de transparencia de la DFA (Informe anual de la Transparencia y Acceso a la Información Pública, relativo al 2017).

#### **Resumen de los aspectos analizados sobre la transparencia como política transversal de la DFA**

La Diputación Foral de Álava cuenta con normativa promulgada, planificación y herramientas de transparencia que se resumen en los siguientes cuadros:

---

<sup>248</sup> Texto escrito tomando como base la información expuesta en el portal de transparencia de la DFA <https://irekia.araba.eus/> [Última fecha de consulta: 31/05/2019] y su informe anual de la Transparencia y Acceso a la Información Pública (2017).

**Cuadro 98: La transparencia como política transversal de la DFA: normativa y planificación**

<p><b>Normativa de obligado cumplimiento</b> Ley 19/2013 (LTAIPBG) Norma Foral 1/2017</p> <p><b>Normativa promulgada</b> Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava Decreto Foral 5/2017, del Consejo de Gobierno Foral de 21 de febrero, que constituye el Consejo Foral de Transparencia de esta Diputación Foral y aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento</p>	<p><b>Planificación</b> Plan Estratégico de Legislatura de la DFA 2015-2019</p>
--	---

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 99: La transparencia como política transversal de la DFA: regulación y herramientas**

<b>Regulación y herramientas</b>
<p><b>Publicidad activa</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo II (art. 5-11) Desarrollo normativo: NF 1/2017 (art. 20) · Portal de Gobierno Abierto: <a href="https://irekia.araba.eus/">https://irekia.araba.eus/</a> (art. 4 NF) · Catálogo de información pública: <a href="https://irekia.araba.eus/catalogo-informacion-publica">https://irekia.araba.eus/catalogo-informacion-publica</a></p>
<p><b>Derecho de acceso</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo III (art. 12-24) Desarrollo normativo: NF 1/2017, Capítulo III (art. 30-36) Modelo normalizado de solicitud en portal de Gobierno Abierto</p>
<p><b>Órgano de control</b> Consejo Foral de Transparencia (regulado pro NF, D.A. 1ª)</p>
<p><b>Unidad gestora</b> Unidad de transparencia y Participación Ciudadana + persona de referencia en cada Dpto.</p>

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la conceptualización de la transparencia, en la normativa promulgada se dan diversas definiciones de los siguientes términos relacionados: transparencia, publicidad activa, información pública, reutilización de la información, interoperabilidad. También se hace alusión a las características que ha de tener la información para facilitar la transparencia en el Artículo 21 Norma Foral 1/2017, de la de la siguiente manera: *“La publicación se efectuará de manera clara y estructurada, segura y comprensible, garantizando especialmente la no discriminación tecnológica con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. Toda la información estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad accesible, entendiéndose por tal aquella que sea suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos (...) se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento”*.

En relación al seguimiento y evaluación de la transparencia, la DFA publica un informe anual de Transparencia y Acceso a la Información Pública a partir de 2017, y hace referencia al Ranking del Índice de Transparencia Internacional para Diputaciones Forales (INDIP) del año 2015.

### **Resumen de las intersecciones entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo de la DFA**

El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia de la DFA es prácticamente nulo: no incluye “cooperación” entre los términos de búsqueda de su portal de gobierno abierto y catálogo de información pública, introduciendo la palabra “cooperación” en una búsqueda libre en ellos no devuelve ningún resultado, y no se ha identificado ninguna solicitud de acceso a información sobre cooperación (0 de 21 en el periodo 2017-2018).

Se puede acceder a través del catálogo de información pública a la información sobre subvenciones y convenios de cooperación: las primeras se recogen en un informe anual de subvenciones y las segundas en la relación anual de convenios suscritos, listados que se publican desde 2014.

Finalmente, la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación de la DFA se concreta en seis menciones en su último Plan Director, término que relaciona con la coherencia, la rendición de cuentas y la evaluación.

Todo lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 100: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación de la DFA**

<b>El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia</b>	
<b>Inclusión entre los términos de búsqueda de portales</b> No <b>Resultado de búsquedas en portales</b> 0	<b>Solicitudes de acceso a información sobre cooperación</b> 0 de 21 en el periodo 2017-2018
<b>La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación</b>	
<b>Nº de menciones en último PD</b> 6	<b>Conceptos con los que la relaciona</b> Coherencia, rendición de cuentas, evaluación

Fuente: elaboración propia.



### 6.1.3. Diputación Foral de Bizkaia (DFB)

#### Cronología de los hitos en materia de transparencia de la DFB<sup>249</sup>

Según narra en su Norma Foral de Transparencia, uno de los primeros hitos en materia de transparencia de la Diputación Foral de Bizkaia fue la publicación del II Programa Bizkaia 21 en el BOB nº 121 de 24 de junio de 2011, que impulsaría para el período 2011-2016, dentro de su objetivo “Mejorar la Gobernanza”, la apuesta por la transparencia en la gestión de las AA.PP. y por la necesidad de habilitar canales públicos de información por parte de tales Administraciones. Más de cuatro años después, el 6 de octubre, se presentó y aprobó la Norma Foral de Transparencia de Bizkaia en el Consejo de Gobierno, apenas dos meses antes de que entrara en vigor en toda su plenitud la Ley 19/2013. El mismo día de su entrada en vigor, el 11 de diciembre de 2015, nacieron los Portales de Transparencia de todas las entidades forales de Bizkaia, y poco después, el 17 de febrero de 2016, las Juntas Generales de Bizkaia aprobaron Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de transparencia de Bizkaia, que sería adaptada en abril al formato de lectura fácil para ampliar su difusión y alcance.

A lo largo de 2016 se sucedieron varios hitos en materia de transparencia en el Territorio Histórico: el 26 de abril se lanzó el nuevo Portal de Transparencia de la DFB (<https://gardentasuna.bizkaia.eus/>); el 3 de mayo quedaron regulados por Acuerdo de Consejo de Gobierno los detalles y contenidos técnicos del Portal de Transparencia; el 26 de julio se aprobó el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones mediante el decreto foral 128/2016; el 18 de octubre se aprobó la composición de la Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia de la DFB y de las Entidades del sector público foral de Bizkaia; y del 6 al 9 de diciembre la DFB participó en la Cumbre Global de Gobierno Abierto, celebrada en París y organizada por la OGP, en colaboración con la OCDE.

El proceso continuó los siguientes años con la publicación de la primera memoria anual en materia de transparencia (memoria anual de transparencia 2015-2016), la aprobación en Consejo de Gobierno del Plan Foral de Transparencia de Bizkaia 2017-2019 en 2017, y la puesta en marcha del portal digital de datos abiertos Open Data Bizkaia (en el que se encuentran disponibles los datos relacionados con los contratos, las inversiones, los presupuestos, los bienes inmuebles o la relación de puestos de trabajo, entre otros) y la incorporación de la CAE a la OGP (incluyendo el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz) en 2018.

---

<sup>249</sup> Texto escrito tomando como base noticias y contenidos de la web de la DFB <http://web.bizkaia.eus/es/> [Última fecha de consulta: 07/05/2019] y sus memorias anuales de transparencia.

## Resumen de los aspectos analizados sobre la transparencia como política transversal de la DFB

La Diputación Foral de Bizkaia cuenta con normativa promulgada, planificación y herramientas de transparencia que se resumen en los siguientes cuadros:

**Cuadro 101: La transparencia como política transversal de la DFB: normativa y planificación**

Normativa y planificación	Regulación y herramientas
<p><b>Normativa de obligado cumplimiento</b> Ley 19/2013 (LTAIPBG) Norma Foral 1/2016</p> <p><b>Normativa promulgada</b> Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de transparencia de Bizkaia Decreto Foral 128/2016, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia de la Diputación Foral de Bizkaia y de las entidades del sector público foral de Bizkaia</p>	<p><b>Planificación</b> Estrategia de Acción Bizkaia goazen 2030 (BG2030) [2016] Bizkaia Irekia - Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 Plan Foral de Transparencia de Bizkaia 2017-2019</p>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 102: La transparencia como política transversal de la DFB: regulación y herramientas**

<p><b>Publicidad activa</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo II (art. 5-11) Desarrollo normativo: NF 1/2016, Título II (art. 3-16) · Portal de Transparencia: <a href="http://gardentasuna.bizkaia.eus/">http://gardentasuna.bizkaia.eus/</a>(art. 14 NF) · Portal de Open Data: <a href="https://www.opendatabizkaia.eus/">https://www.opendatabizkaia.eus/</a> · Catálogo de información pública: <a href="https://www.opendatabizkaia.eus/es/catalogo">https://www.opendatabizkaia.eus/es/catalogo</a> · Otros portales de transparencia: entidades forales, accesibles a través de <a href="http://gardentasuna.bizkaia.eus/es/mapa-de-la-transparencia">http://gardentasuna.bizkaia.eus/es/mapa-de-la-transparencia</a></p>
<p><b>Derecho de acceso</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo III (art. 12-24) Desarrollo normativo: NF 1/2016, Título III (art. 17-25) Solicitud a través de Sede Electrónica</p>
<p><b>Órgano de control</b> Comisión de reclamaciones en materia de Transparencia (regulado por NF, art. 27)</p>
<p><b>Unidad gestora</b> Gabinete de Modernización, Buen Gobierno y Transparencia (Dirección General de Buen Gobierno y Transparencia)</p>

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la conceptualización de la transparencia, tanto en la normativa promulgada como en los portales se dan diversas definiciones de los siguientes términos relacionados: transparencia, publicidad activa, derecho de acceso a la información pública, transparencia colaborativa, buen gobierno, información pública, reutilización de la información del sector público, interoperabilidad, datos abiertos. También se hace alusión a las características que ha de tener la información para facilitar la transparencia en la Norma Foral y en el portal de open data, de la de la siguiente manera: “una información de calidad, actualizada, de fácil acceso, clara y sencilla en su presentación y diseño” (preámbulo de la NF),

*“veraz, reutilizable, así como actualizada de forma permanente (...) cumplir los siguientes principios: de veracidad; de utilidad; de comprensibilidad, accesibilidad universal y diseño para todos; de organización; de no discriminación tecnológica; de interoperabilidad; de reutilización”* (Artículo 3 de la NF), *“Los datos ofrecidos como Open Data deben cumplir las características de ser: públicos, detallados, actualizados, estructurados, accesibles, abiertos, interoperables, libres, históricos, geolocalizados, documentados, anonimizados, enriquecidos con metadatos y sin registro”* (Portal Open Data Bizkaia).

En relación al seguimiento y evaluación de la transparencia, la DFB publica un informe anual de la Transparencia a partir de 2015, y hace referencia al Ranking INDIP de Transparencia Internacional de los años 2012 y 2013.

### **Resumen de las intersecciones entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo de la DFB**

El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia de la DFB es prácticamente nulo: no incluye “cooperación” entre los términos de búsqueda de su portales de transparencia, open data y catálogo de información pública, introduciendo la palabra “cooperación” en una búsqueda libre en ellos no devuelve ningún resultado, y no se ha identificado ninguna solicitud de acceso a información sobre cooperación (no se ha podido tener acceso a datos sobre las solicitudes de información pública recibidas por parte de la DFB).

Se puede acceder a través del catálogo de información pública a la información sobre subvenciones y convenios de cooperación: las primeras se recogen en un informe anual de subvenciones otorgadas y las segundas en los listados anuales y trimestrales de convenios suscritos (los anuales se publicaron en el periodo 2014-2016 y los trimestrales desde 2017).

Finalmente, la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación de la DFB se concreta en dos menciones en su último Plan Director, término que relaciona con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, la coherencia de políticas, la rendición de cuentas y la evaluación.

Todo lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 103: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación de la DFB**

<b>El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia</b>	
<b>Inclusión entre los términos de búsqueda de portales</b> No	<b>Solicitudes de acceso a información sobre cooperación</b> 0* (no se ha podido acceder a los datos sobre solicitudes de acceso a información pública de la entidad)
<b>Resultado de búsquedas en portales</b> 0	
<b>La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación</b>	
<b>Nº de menciones en último PD</b> 2	<b>Conceptos con los que la relaciona</b> Agenda de Eficacia de la Ayuda, coherencia de políticas, rendición de cuentas, evaluación

Fuente: elaboración propia.

### 6.1.4. Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG)

#### Cronología de los hitos en materia de transparencia de la DFG<sup>250</sup>

La DFG se adelantó a la normativa estatal y el 9 de octubre de 2013 presentó en su sede foral el anteproyecto de Norma Foral de Transparencia con el objetivo de aprobarla en las Juntas Generales antes de finalizar el año, que finalmente se convirtió en la Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de transparencia y acceso a la información pública, aprobada por las JJGG de Gipuzkoa el 10 de febrero de 2014. Un año más tarde, el 6 de febrero de 2015, se puso en marcha el portal de gobierno abierto Gipuzkoa Irekia (<https://www.gipuzkoairekia.eus/>), 10 meses antes de que entrara en vigor en toda su plenitud la Ley 19/2013.

Al año siguiente, el 31 de marzo de 2016 se publicó el primer informe anual de transparencia de la DFG (informe sobre el grado de cumplimiento de la Norma Foral de Transparencia, relativo al 2015), elaborado por el Servicio de Modernización, y a lo largo de ese mismo año Gipuzkoa Irekia se unió a la web de la DFG ([www.gipuzkoa.eus](http://www.gipuzkoa.eus)) para realizar la difusión de los indicadores de dicho organismo y facilitar las búsquedas.

Ya en 2018, se aprobó la incorporación de la CAE a la OGP (incluyendo el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz) y tras ello el último hito de la DFG hasta la fecha de presentación de esta tesis ha sido, el 18 de marzo de 2019, la publicación en el BOG nº 53 de la Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral, que viene a ampliar y actualizar algunas cuestiones planteadas en la Norma Foral 4/2014.

#### Resumen de los aspectos analizados sobre la transparencia como política transversal de la DFG

La Diputación Foral de Gipuzkoa cuenta con normativa promulgada, planificación y herramientas de transparencia que se resumen en los siguientes cuadros:

**Cuadro 104: La transparencia como política transversal de la DFG: normativa y planificación**

<b>Normativa de obligado cumplimiento</b> Ley 19/2013 (LTAIPBG) Norma Foral 4/2014, Norma Foral 4/2019	<b>Planificación</b> Plan Estratégico de Gestión 2015-2019
<b>Normativa promulgada</b> Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de transparencia y acceso a la información pública Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral	

Fuente: elaboración propia.

<sup>250</sup> Texto escrito tomando como base información contenida en la web <https://gipuzkoadigital.com/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019].

**Cuadro 105: La transparencia como política transversal de la DFG: regulación y herramientas**

<p><b>Publicidad activa</b>  Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo II (art. 5-11)  Desarrollo normativo: NF 4/2014, Capítulo I de Título II (art. 6-15). NF 4/2019, Capítulos I y III del Título IV</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Portal de Gobierno Abierto: <a href="http://www.gipuzkoairekia.eus/">http://www.gipuzkoairekia.eus/</a> (art. 7 NF 4/2014, portal de T)</li> <li>· Catálogo de Datos Abiertos: <a href="http://www.gipuzkoairekia.eus/es/datu-irekien-katalogoa">http://www.gipuzkoairekia.eus/es/datu-irekien-katalogoa</a></li> <li>· Catálogo de Transparencia: <a href="http://www.gipuzkoairekia.eus/es/gardentasuneko-katalogoa">http://www.gipuzkoairekia.eus/es/gardentasuneko-katalogoa</a></li> <li>· Otros portales de transparencia: organismos autónomos forales, sociedades forales mercantiles y Juntas Generales de Gipuzkoa, accesibles a través de <a href="http://www.gipuzkoairekia.eus/es/nor-gara">http://www.gipuzkoairekia.eus/es/nor-gara</a></li> </ul>
<p><b>Derecho de acceso</b>  Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo III (art. 12-24)  Desarrollo normativo: NF 4/2014, Capítulo I de Título II (art. 16-21). NF 4/2019, Capítulo II del Título IV  Solicitud a través de formulario en portal de Gobierno Abierto</p>
<p><b>Órgano de control</b>  Comisión de Reclamaciones en materia de transparencia</p>
<p><b>Unidad gestora</b>  Departamento de Gobernanza y comunicación con la sociedad + Unidades departamentales de información</p>

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la conceptualización de la transparencia, tanto en la normativa promulgada como en los portales, se dan diversas definiciones de los siguientes términos relacionados: transparencia, publicidad activa, derecho de acceso a la información pública, gobierno abierto, datos abiertos, datos públicos. También se hace alusión a las características que ha de tener la información para facilitar la transparencia en la Norma Foral 4/2014, de la siguiente manera: *“clara y comprensible, permanentemente actualizada, y elaborada (...) veraz, objetiva y actualizada, y adecuada al cumplimiento de los fines de la transparencia; y se facilitará de la forma que resulte más comprensible”* (Artículo 4), *“permanentemente actualizada, atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate (...) se publicará de manera clara y estructurada, y fácil de entender, utilizando un lenguaje accesible”* (Artículo 6).

En relación al seguimiento y evaluación de la transparencia, la DFG publica un informe anual sobre el grado de cumplimiento de la Norma Foral 4/2014 a partir de 2015 y hace referencia tanto al Ranking del Índice de Transparencia Internacional para Diputaciones Forales (INDIP) como al Ranking del Índice de Gobiernos Provinciales e Insulares de Dyntra.

### **Resumen de las intersecciones entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo de la DFG**

El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia de la DFG es prácticamente nulo: no incluye “cooperación” entre los términos de búsqueda de su portal de gobierno abierto, catálogo de transparencia ni de datos abiertos, introduciendo la palabra “cooperación” en una búsqueda libre en ellos no devuelve ningún resultado, y no se ha identificado ninguna solicitud de acceso a información sobre cooperación (0 de 80 en el periodo 2015-2018).

Se puede acceder a través del catálogo de datos a la información sobre subvenciones y convenios de cooperación: las primeras se recogen en un resumen de subvenciones concedidas por la Diputación desde 2013 y las segundas en los listados de convenios suscritos desde 2016.

Finalmente, la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación de la DFG se concreta en dos menciones en su último Plan Director, término que relaciona con la participación, la evaluación y la rendición de cuentas.

Todo lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 106: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación de la DFG**

<b>El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia</b>	
<b>Inclusión entre los términos de búsqueda de portales</b> No <b>Resultado de búsquedas en portales</b> 0	<b>Solicitudes de acceso a información sobre cooperación</b> 0 de 80 en el periodo 2015-2018
<b>La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación</b>	
<b>Nº de menciones en último PD</b> 2	<b>Conceptos con los que la relaciona</b> Participación, evaluación, rendición de cuentas

Fuente: elaboración propia.

### **6.1.5. Ayuntamiento de Bilbao**

#### **Cronología de los hitos en materia de transparencia del Ayuntamiento de Bilbao<sup>251</sup>**

El Ayuntamiento de Bilbao inició su trabajo en materia de transparencia en 2007, con la aprobación del Protocolo de Funcionamiento y Buen Gobierno por parte de la Junta de Gobierno. Tras aquel primer hito, el Ayuntamiento de Bilbao ha seguido una trayectoria de profundización en la transparencia continuada en el tiempo. Tres años más tarde, el 23 de septiembre de 2010, se aprobó en el Pleno Municipal la Ordenanza de Administración Electrónica, que incluía la transparencia entre los Principios organizativos de la Administración electrónica.

Tras haber ocupado el primer puesto en el Índice de Transparencia Internacional para Ayuntamientos (ITA), en febrero de 2010 Bilbao acogió el primer encuentro entre los ayuntamientos mejor valorados en dicho índice. Ese mismo año se estrenó un apartado dedicado a la transparencia municipal en la web del Ayuntamiento (<http://bilbao.net/>). Un año más tarde, el 7 de septiembre de 2012, el Ayuntamiento de Bilbao dio un nuevo paso en

<sup>251</sup> Texto escrito tomando como base las memorias anuales de transparencia 2017 y 2018 y la sección de noticias en el Portal de Transparencia Municipal del Ayuntamiento de Bilbao <https://www.bilbao.eus/cs/Satellite/transparencia/es/noticias> [Última fecha de consulta: 12/05/2019].

su apuesta a favor de la transparencia, garantizando la apertura y claridad de las actividades del Gobierno Municipal en la herramienta OPENDATA, herramienta que fue sustituida dos años más tarde, el 7 de noviembre de 2014, con el lanzamiento de Bilbao Open Data.

El 2015 fue un año en el que se sucedieron diversos hitos: el 27 de febrero el ayuntamiento de Bilbao obtuvo la certificación UNE 178301 de AENOR en materia de open data y ciudades inteligentes; el 1 de octubre se puso en marcha el portal de transparencia en su fase I para dar cumplimiento a los requerimientos de la Ley 19/2013; en noviembre se aprobó en el Pleno del Ayuntamiento el “Código de Conducta, Buen Gobierno y compromiso con la calidad institucional del Ayuntamiento de Bilbao”; y en diciembre se puso en marcha la fase II del portal de transparencia, todo ello antes de la plena entrada en vigor de la ley 19/2013.

Dos años más tarde, en 2017, se puso en marcha un Plan de Mejora para normalizar vigencias, formatos y lenguajes en relación a la transparencia. En 2018 se publicó el primer informe anual de transparencia de Bilbao (memoria de transparencia del ayuntamiento de Bilbao, año 2017) que incluía el seguimiento del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de derecho de acceso a la información, y también se sucedieron otros dos hitos: el 9 de abril de 2018 se aprobó la incorporación de la CAE a la OGP y el 5 de julio se puso en marcha Bilbao Abierto, un nuevo portal dentro de la web municipal que recoge y desarrolla los principios de transparencia, participación y colaboración (principios de la Buena Gobernanza), con la intención de permitir el control por parte de la ciudadanía de la gestión pública.

### Resumen de los aspectos analizados sobre la transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Bilbao

El Ayuntamiento de Bilbao cuenta con normativa promulgada, planificación y herramientas de transparencia que se resumen en los siguientes cuadros:

**Cuadro 107: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Bilbao: normativa y planificación, regulación y herramientas**

<p><b>Normativa de obligado cumplimiento</b> Ley 19/2013 (LTAIPBG) Ley 2/2016 (LILE) Ordenanza de Administración Electrónica</p> <p><b>Normativa promulgada</b> Ordenanza de Administración Electrónica Carta de servicios del Servicio de datos abiertos</p>	<p><b>Planificación</b> Plan de Gobierno 2015- 2019 Plan Estratégico de Participación 2015- 2019</p>
---	--

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 108: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Bilbao: regulación y herramientas**

<b>Publicidad activa</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo II (art. 5-11) Desarrollo normativo: Ley 2/2016, Título VI, Capítulo II (art. 50-61) · Portal de Transparencia: <a href="http://www.bilbao.eus/cs/Satellite/transparencia/es/inicio">http://www.bilbao.eus/cs/Satellite/transparencia/es/inicio</a> (art. 61 LILE) · Portal de Open Data: <a href="http://www.bilbao.eus/opendata/">http://www.bilbao.eus/opendata/</a> · Catálogo de datos abiertos: <a href="https://www.bilbao.eus/opendata/es/catalogo">https://www.bilbao.eus/opendata/es/catalogo</a> · Seguimiento del Plan de Gobierno: <a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite/bilbaoresponsable/es/plan-de-gobierno-y-otros-planes/plan-de-gobierno-2015-2019">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite/bilbaoresponsable/es/plan-de-gobierno-y-otros-planes/plan-de-gobierno-2015-2019</a>
<b>Derecho de acceso</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo III (art. 12-24) Desarrollo normativo: Ley 2/2016, Título VI, Capítulo III (art. 62-65) Formulario de solicitud en Portal de Transparencia
<b>Órgano de control</b> Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (regulada por Decreto 128/2016)
<b>Unidad gestora</b> Área de Atención Ciudadana, Participación y Distritos

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la conceptualización de la transparencia, en los portales de transparencia y open data de Bilbao se dan diversas definiciones de los siguientes términos relacionados: transparencia, open data, apertura de datos públicos. También se hace alusión a las características que han de tener los datos abiertos en el portal Bilbao Open Data y en la Carta de Servicios relacionada, de la de la siguiente manera: *“la apertura de datos públicos consiste en poner los datos que tiene el Ayuntamiento (en cualquier grado de agregación) al alcance de todo el mundo en formatos digitales, estandarizados y abiertos, siguiendo una estructura clara que permita la comprensión. Al mismo tiempo se facilita el acceso a estos recursos informativos con el fin de fomentar que puedan reutilizarse”* (Carta de Servicios del Servicio de datos abiertos del Ayuntamiento de Bilbao Bilbao Open Data) y *“los datos abiertos cumplen estas características: formatos estándar, completos, primarios, desagregados y documentados de forma homogénea (...) necesario que los datos ofrecidos cumplan los siguientes principios: públicos, detallados, actualizados, accesibles, automatizados, sin registro, abiertos, libres”* (portal Bilbao Open Data).

En relación al seguimiento y evaluación de la transparencia, el Ayuntamiento de Bilbao publica un informe anual sobre el portal de transparencia a partir de 2017 y hace referencia al Ranking ITA de Transparencia Internacional de los años 2008, 2009, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2017.

### **Resumen de las intersecciones entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao**

El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia del Ayuntamiento de Bilbao es prácticamente nulo: no incluye “cooperación” entre los términos de búsqueda de su portal de gobierno abierto y catálogos de transparencia ni de datos abiertos, introduciendo la palabra “cooperación” en una búsqueda libre en ellos no devuelve



ningún resultado, y no se ha identificado ninguna solicitud de acceso a información sobre cooperación (0 de 54 en el periodo 2017-2018).

Se puede acceder a través del Portal de Transparencia a las subvenciones y a los convenios de cooperación: las primeras se recogen en un resumen de subvenciones concedidas y denegadas en convocatoria anual desde 2011 y los segundos en el buscador convenios.

Finalmente, la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación del Ayuntamiento de Bilbao se concreta en veinte menciones en su último Plan Director, término que relaciona con la armonización, la coherencia de políticas, la coordinación y participación, la calidad, eficacia, rendición de cuentas.

Todo lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 109: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación del Ayuntamiento de Bilbao**

<b>El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia</b>	
<b>Inclusión entre los términos de búsqueda de portales</b> No	<b>Solicitudes de acceso a información sobre cooperación</b> 0 de 54 en el periodo 2017-2018
<b>Resultado de búsquedas en portales</b> 0	
<b>La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación</b>	
<b>Nº de menciones en último PD</b> 20	<b>Conceptos con los que la relaciona</b> Armonización, coherencia de políticas, coordinación y participación, calidad y eficacia, rendición de cuentas

Fuente: elaboración propia.

### **6.1.6. Ayuntamiento de Donostia**

#### **Cronología de los hitos en materia de transparencia del Ayuntamiento de Donostia<sup>252</sup>**

En el caso del Ayuntamiento de Donostia se han identificado menos hitos en materia de transparencia que en el de otras instituciones estudiadas. El mandato 2015-2019 supuso para el de Donostia, como para el resto de ayuntamientos de la CAE, el reto de cumplir con nuevas obligaciones legales respecto de la transparencia relacionadas tanto con de la Ley 19/2013, como con la LILE (Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi). Así, dos años después de la plena entrada en vigor de la Ley 19/2013 y uno después de ser promulgada la LILE, en 2017, el Ayuntamiento de Donostia publicó su primer informe de seguimiento de las solicitudes de información pública (Informe solicitudes acceso a información pública 2016).

<sup>252</sup> Texto escrito tomando como base la información en la web <https://www.donostia.eus/> [Última fecha de consulta: 09/06/2019] y en el Modelo y Plan Operativo de Transparencia del Ayuntamiento de Donostia (2018).

En mayo de 2018, poco después de la incorporación de la CAE a la OGP, publicó el “Modelo y Plan Operativo de Transparencia del Ayuntamiento de Donostia” con el objetivo de dotarse de un modelo propio para avanzar en la transparencia, que no se limite a las obligaciones de derecho de acceso y de publicidad activa, sino que establezca relaciones con los proyectos de la unidad municipal de información y con las iniciativas en participación ciudadana, a través de la adopción de nuevos modelos de gestión y de medidas de integridad pública.

### Resumen de los aspectos analizados sobre la transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Donostia

El Ayuntamiento de Donostia cuenta los documentos de planificación y herramientas de transparencia que se resumen en los siguientes cuadros:

**Cuadro 110: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Donostia: normativa y planificación**

<b>Normativa de obligado cumplimiento</b> Ley 19/2013 (LTAIPBG) Ley 2/2016 (LILE)	<b>Planificación</b> Programa de Gobierno 2015-2019 Modelo y Plan Operativo de Transparencia [2018]
<b>Normativa promulgada</b> Ninguna	

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 111: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Donostia: regulación y herramientas**

<b>Publicidad activa</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo II (art. 5-11) Desarrollo normativo: Ley 2/2016, Título VI, Capítulo II (art. 50-61) · Portal de Transparencia: <a href="https://www.donostia.eus/ataria/es/web/gardentasuna/gardentasuna">https://www.donostia.eus/ataria/es/web/gardentasuna/gardentasuna</a> (art. 61 LILE) · Portal de Open Data: <a href="https://www.donostia.eus/ataria/web/donostia-data/hasiera">https://www.donostia.eus/ataria/web/donostia-data/hasiera</a> · Buscador de datos abiertos: <a href="https://www.donostia.eus/datosabiertos/">https://www.donostia.eus/datosabiertos/</a> · Portal de rendición de cuentas del Programa de Gobierno: <a href="https://www.donostia.eus/ataria/es/web/gardentasuna/udalgobernua/gobernu-programa">https://www.donostia.eus/ataria/es/web/gardentasuna/udalgobernua/gobernu-programa</a>
<b>Derecho de acceso</b> Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo III (art. 12-24) Desarrollo normativo: Ley 2/2016, Título VI, Capítulo III (art. 62-65) Acceso al trámite desde el Portal de Transparencia
<b>Órgano de control</b> Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (regulada por Decreto 128/2016)
<b>Unidad gestora</b> Unidad Municipal de Información

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la conceptualización de la transparencia, en su Modelo y Plan Operativo de Transparencia se dan diversas definiciones de los siguientes términos relacionados: transparencia pasiva, activa y colaborativa, transparencia potencial y efectiva, rendición de

cuentas, reutilización de la información del sector público. En dicho Modelo y Plan Operativo de Transparencia también se hace alusión a las características que ha de cumplir la información para facilitar la transparencia, enumerando la lista de principios generales que incluye la LILE en su Artículo 50<sup>253</sup>, y plantea que *“de manera complementaria a los principios marcados en la LILE, existen criterios mínimos para facilitar la transparencia efectiva y que hay que tener en cuenta a la hora de publicar contenidos: Accesibilidad, Inteligibilidad, Calidad, Facilidad de uso, Utilidad, Segmentación, Basada en hechos, Bidireccionalidad, Comunicación, Colaboración”* (apartado 2.2.2 relativo a las características de los contenidos en Internet).

En relación al seguimiento y la evaluación de la transparencia, no hemos encontrado que el Ayuntamiento de Donostia publique memorias anuales (en su lugar publica desde 2016 informes trimestrales sobre las solicitudes de acceso a información pública recibidas) y en su web hace referencia tanto al Ranking del Índice de Transparencia Internacional para Ayuntamientos (ITA) como a Ranking del Índice de ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes de Dyntra.

### **Resumen de las intersecciones entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Donostia**

El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia del Ayuntamiento de Donostia es prácticamente nulo: no incluye “cooperación” entre los términos de búsqueda de sus portales de transparencia y open data, ni en buscador de datos abiertos, introduciendo la palabra “cooperación” en una búsqueda libre en ellos no devuelve ningún resultado, y no se ha identificado ninguna solicitud de acceso a información sobre cooperación (0 de 85 en el periodo 2016-2019).

Se puede acceder a través del portal de transparencia a la información sobre subvenciones y convenios de cooperación: las primeras se recogen en listados anuales de subvenciones y ayudas públicas concedidas desde 2012 y las segundas en la relación anual de los Convenios y encomiendas de gestión suscritas desde 2014.

Finalmente, la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación del Ayuntamiento de Donostia se concreta en diez menciones en su último Plan Director, término que relaciona con el seguimiento y evaluación, la rendición de cuentas, la complementariedad y coordinación, la participación, la calidad y eficacia.

---

<sup>253</sup> El listado completo de características para la información que marca la LILE en su Artículo 50 y que el Ayuntamiento de Donostia traslada a su Modelo y Plan Operativo de Transparencia es el siguiente: *“Periódica, continua y de interés. Veraz, de fácil acceso, no discriminatoria, clara, sencilla y concisa, articulada a través de mensajes entendibles por la ciudadanía, utilizando especialmente vídeos, gráficos, fotos, dibujos y cualquier otro medio de composición de la página o del soporte documental que pueda ayudar a comprender mejor a la ciudadanía el alcance de la información proporcionada. Accesible fácilmente para cualquier tipo de persona, gratuita, oportuna en el tiempo, de calidad contrastada, segura, multicanal, multiformato y reutilizable. No sexista en el uso del lenguaje, que cumpla la legislación relativa a la normalización del Euskera. Habrá de garantizarse la interoperabilidad y dentro de las disponibilidades tecnológicas y económicas, salvaguardar el acceso a la información de las personas que padezcan cualquier tipo de discapacidad”*.

Todo lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 112: La cooperación en la política de transparencia y la transparencia en la política de cooperación del Ayuntamiento de Donostia**

<b>El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia</b>	
<b>Inclusión entre los términos de búsqueda de portales</b> No <b>Resultado de búsquedas en portales</b> 0	<b>Solicitudes de acceso a información sobre cooperación</b> 0 de 85 en el periodo 2016-2019
<b>La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación</b>	
<b>Nº de menciones en último PD</b> 10	<b>Conceptos con los que la relaciona</b> Seguimiento y evaluación, rendición de cuentas, complementariedad y coordinación, participación, calidad y eficacia.

Fuente: elaboración propia.

### **6.1.7. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**

#### **Cronología de los hitos en materia de transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz<sup>254</sup>**

El primer hito en materia de transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se sitúa en 2012, cuando se puso en marcha un plan específico sobre transparencia (Plan Integral de mejora para el impulso de la transparencia), creando una comisión técnica de transparencia con responsables técnicos de los diferentes departamentos municipales. Al año siguiente, el 18 de octubre de 2013, se comprometió a adoptar y aplicar el “Código de conducta, buen gobierno y compromiso por la calidad institucional del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz”, que incluía la transparencia entre los estándares de conducta para sus cargos públicos.

Los siguientes hitos se dieron a finales del 2015, alrededor de la plena entrada en vigor de la Ley 19/2013: en octubre se presentó el Plan Estratégico de gobierno Vitoria-Gasteiz 2015-2019, uno de cuyos objetivos era “transformar y modernizar Vitoria-Gasteiz” hacia una ciudad transparente y participativa, y en noviembre se publicó el Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y se firmó un decreto para impulsar la cultura de transparencia en el Ayuntamiento de cara a definir y desarrollar un Plan para ello. Aquel compromiso dio sus frutos en junio de 2016, con la publicación del Plan Operativo de Transparencia, realizado por un equipo de trabajo interdepartamental con el objetivo de avanzar hacia un modelo de transparencia y gobierno abierto en Vitoria-Gasteiz, y el 29 de julio de 2016 se ordenó la puesta en marcha el Consejo

---

<sup>254</sup> Texto escrito tomando como base la información en la web <http://www.vitoria-gasteiz.org/> [Última fecha de consulta: 13/06/2019] y sus informes anuales sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa.

Ciudadano de Vitoria-Gasteiz por la Transparencia, con el mandato de evaluar del grado de cumplimiento de las obligaciones y compromisos municipales en materia de transparencia.

En abril de 2017 se publicó el primer informe anual de transparencia de Vitoria-Gasteiz (informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, ejercicio 2016), elaborado por la Unidad de Transparencia y Contenidos, y en 2018 se sucedieron tres hitos importantes: el 13 de marzo se puso en marcha la plataforma de Rendición de Cuentas del Plan de gobierno 2015-2019 que posibilitaba comprobar el grado de avance y cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Equipo de Gobierno para el mandato a punto de terminar; el 9 de abril se aprobó a la incorporación de la CAE a la OGP; y a lo largo del año se puso en marcha un portal que aglutina el Portal de Transparencia y Portal de Open Data junto con otras herramientas web como la plataforma de Rendición de Cuentas del Plan de Gobierno y la plataforma gráfica e interactiva sobre el presupuesto municipal.

### Resumen de los aspectos analizados sobre la transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz cuenta con la normativa, planificación y herramientas de transparencia que se resumen en los siguientes cuadros:

**Cuadro 113: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: normativa y planificación, regulación y herramientas**

<p><b>Normativa de obligado cumplimiento</b> Ley 19/2013 (LTAIPBG) Ley 2/2016 (LILE)</p> <p><b>Normativa promulgada</b> Procedimiento para el ejercicio del DAIP<sup>255</sup></p>	<p><b>Planificación</b> Programa de legislatura 2015-2019 Plan estratégico de gobierno 2015-2019 Plan Operativo de Transparencia [2016]</p>
--	---

Fuente: elaboración propia.

<sup>255</sup> Aunque no se trata estrictamente de normativa, la hemos considerado en el cuadro porque muestra un esfuerzo por acercar la normativa vigente a la ciudadanía por parte de la institución.

**Cuadro 114: La transparencia como política transversal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: regulación y herramientas**

<p><b>Publicidad activa</b>                  Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo II (art. 5-11)                  Desarrollo normativo: Ley 2/2016, Título VI, Capítulo II (art. 50-61)                  · Portal de Transparencia: <a href="https://www.vitoria-gasteiz.org/transparencia">https://www.vitoria-gasteiz.org/transparencia</a> (art. 61 LILE)                  · Portal de Open Data + Catálogo de datos: <a href="http://www.vitoria-gasteiz.org/opendata">www.vitoria-gasteiz.org/opendata</a>                  · Otros portales de transparencia: AMVISA, TUVISA, Ensanche 21                  · Portal de rendición de cuentas del Plan de Gobierno y portal de presupuestos abiertos</p>
<p><b>Derecho de acceso</b>                  Regulación básica: Ley 19/2013, Título I, Capítulo III (art. 12-24)                  Desarrollo normativo: Ley 2/2016, Título VI, Capítulo III (art. 62-65)                  Acceso a formulario de solicitud en Portal de Transparencia</p>
<p><b>Órgano de control</b>                  Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (regulada por Decreto 128/2016)                  Consejo Municipal de Transparencia</p>
<p><b>Unidad gestora</b>                  Unidad de Transparencia y Contenidos (enmarcada en el Servicio de Atención Ciudadana y Transparencia)                  Servicio de Atención Ciudadana y Transparencia</p>

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a la conceptualización de la transparencia, tanto en su Plan Operativo de Transparencia como en sus portales, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz da diversas definiciones de los siguientes términos relacionados: transparencia, gobierno abierto, datos abiertos. También hace alusión en diferentes portales e informes a las características que ha de tener la información para facilitar la transparencia.

En el Portal de Transparencia plantea que la información debe ser publicada de acuerdo con las siguientes prescripciones técnicas establecidas reglamentariamente: *“accesibilidad (se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información), interoperabilidad (la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad) y reutilización (se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo)”*. En el Portal de Open Data, por su parte, plantea que los datos abiertos deben ser: *“datos disponibles de forma libre para todo el mundo, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control. Son considerados datos abiertos todos aquellos datos accesibles y reutilizables, sin exigencia de permisos específicos”*.

Además de todo lo anterior, en el informe anual sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa de 2018 especifica que *“la información sujeta a las obligaciones de publicidad activa debe ser: accesible, de calidad, veraz, actualizada, clara, estructurada, concisa, cuando sea preciso ir acompañada de gráficos, dibujos o fotos y cuando se trate de datos en bruto estar en formatos reutilizables e interoperables. La información,*

además, debe primar el uso no sexista del lenguaje y cumplir la legislación sobre el uso del euskera”.

En relación al seguimiento y evaluación de la transparencia, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz publica un informe anual sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa a partir de 2016 y hace referencia tanto al Ranking ITA de Transparencia Internacional (años 2012 y 2014) como a Ranking del Índice DAM-Dyntra.

### Resumen de las intersecciones entre la política de transparencia y de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es prácticamente nulo: no incluye “cooperación” entre los términos de búsqueda de sus portales transparencia y open data, introduciendo la palabra “cooperación” en una búsqueda libre en ellos devuelve un único resultado (una hoja de cálculo que recoge el importe destinado a la Cooperación al desarrollo 1988-2017), y no se ha identificado ninguna solicitud de acceso a información sobre cooperación (no se ha podido tener acceso a datos sobre las solicitudes de información pública recibidas por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz).

Se puede acceder a través del catálogo de datos a la información sobre subvenciones y convenios de cooperación: las primeras se recogen en un resumen de subvenciones y ayudas públicas concedidas anuales desde 2013 y las segundas en los listados de convenios firmados anuales desde 2014.

Finalmente, la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se concreta en una mención en su último Plan Director, término que relaciona la información y la comunicación.

Todo lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 115: La transparencia en la política de cooperación y la cooperación en la política de transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**

<b>El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia</b>	
<b>Inclusión entre los términos de búsqueda de portales</b> No	<b>Solicitudes de acceso a información sobre cooperación</b> 0* (no se ha podido acceder a los datos sobre solicitudes de acceso a información pública de la entidad)
<b>Resultado de búsquedas en portales</b> 1: Importe destinado a la Cooperación al desarrollo 1988-2017	
<b>La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación</b>	
<b>Nº de menciones en último PD</b> 1	<b>Conceptos con los que la relaciona</b> Información y comunicación

Fuente: elaboración propia.

## 6.2. Resumen y comparativa entre instituciones

En este apartado hacemos un resumen de conjunto de todas las cuestiones analizadas para cada una de las instituciones. El punto de partida para ese resumen es la información descrita en los subapartados por institución del apartado precedente, que admite innumerables formas de análisis. Siendo conscientes de ello, hemos seleccionado únicamente algunas cuestiones de las muchas que podrían haberse analizado, teniendo en cuenta que la transparencia como política transversal es un campo de estudio amplio, y que esta tesis se centra en el estudio de la transparencia de la ayuda. Asimismo, consideramos importante señalar que algunas cuestiones abordadas en este apartado también han sido introducidas en el Capítulo 2 y Capítulo 3, lo cual justifica que aquí las tratemos de forma resumida<sup>256</sup>.

### ***6.2.1. La transparencia como política transversal: normativa, herramientas, conceptualización y evaluación***

Tal y como hemos expuesto a lo largo del Capítulo 2, diversos autores señalan que la transparencia es un proceso, que necesita de diferentes elementos o medios para poderse instaurar y llevar a cabo en las Administraciones Públicas, y que requiere de un fuerte impulso político acompañado de cambios en las maneras de gestionar la información. Los medios necesarios para la transparencia incluyen un marco normativo (leyes de acceso a la información, normas que aclaren conceptos, establezcan principios, obligaciones, garantías y vías para la consecución de la transparencia), así como canales o herramientas de transparencia (portales, páginas web, publicaciones) y sistemas de seguimiento y evaluación. En este subapartado hacemos un repaso de todos esos medios.

En primer lugar, ponemos en común y observamos en conjunto la cronología de la transparencia de las instituciones estudiadas, y con ello tratamos de dilucidar cuándo comenzó considerarse la transparencia una política transversal por parte de las AA.PP. de la CAE y ponemos en valor los avances que se han dado en la materia desde entonces.

En segundo lugar, reparamos en la normativa y planificación en materia de transparencia de las instituciones estudiadas, tanto en la normativa de transparencia que han promulgado y que les aplica, como en los planes de diferentes niveles en que incluyen la transparencia.

---

<sup>256</sup> Nos referimos, en concreto, al marco legal y normativo que regula la transparencia en la CAE (leyes y normativa, así como normas técnicas de ámbito europeo, estatal y subestatal) tratadas en el apartado 2.3, a las redes e iniciativas en materia de transparencia más destacadas en las que participan las instituciones objeto de estudio, tratadas en el subapartado 2.4.1.3, y a la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación de la CAE, tratada en el subapartado 3.3.2.



En tercer lugar, repasamos las herramientas e iniciativas para la transparencia, tanto las de publicidad activa (portales de transparencia, de gobierno abierto, open data u otros portales sectoriales o de otros organismos), como las que posibilitan el derecho de acceso a la información.

En cuarto lugar, abordamos la conceptualización de la transparencia: las definiciones que dan para el término las instituciones y las características que plantean ha de tener la información para facilitar la transparencia.

En quinto y último lugar, tratamos el seguimiento y la evaluación de la transparencia, valiéndonos para ello del análisis de memorias e informes de seguimiento e indicadores de transparencia.

### 6.2.1.1. Cronología: inicios de la transparencia como política transversal en la CAE

Los resúmenes y cronologías de los hitos en materia de transparencia de cada una de las instituciones mostrados en el apartado 6.1, aunque incompletos, suponen un primer paso hacia la plasmación de la historia de la transparencia en la CAE. Al ponerlos en común, tal y como se muestra en el siguiente cuadro-resumen, hemos podido observar las cuestiones que detallamos después.

**Cuadro 116: Cronología de algunos hitos en materia de transparencia de las instituciones objeto de estudio**

	<b>GV</b>	<b>DFA</b>	<b>DFB</b>	<b>DFG</b>	<b>BIO</b>	<b>SS</b>	<b>VI</b>
<b>Primeros avances en materia de transparencia</b>	2009	2015	2011	2013	2007	2015	2012
<b>Promulgación de normativa propia</b>	2016	2017	2015	2014	-	-	-
<b>Puesta en marcha de portal de transparencia</b>	2010	2018	2015	2015	2015	2017	2015
<b>Puesta en marcha de portal de Open Data</b>	2010	-	2018	2015	2012	-	2017
<b>Primera memoria anual de transparencia</b>	2015	2017	2015	2015	2017	2016	2016

Fuente: elaboración propia.

Dejando de lado cuestiones menores que algunas de las insituciones incluyen en los textos de sus webs donde narran la evolución de su transparencia<sup>257</sup>, podemos considerar que el comienzo de la transparencia como política transversal en la CAE se dio a partir del 2009, con diferentes ritmos y siguiendo trayectorias diversas en cada una de las instituciones. El comienzo de la transparencia lo marcan la puesta en marcha de algunos instrumentos por parte de equipos de gobierno concienciados en la materia o que quieren hacer bandera de la transparencia en su accionar.

<sup>257</sup> Nos referimos, por ejemplo, en el caso del Gobierno Vasco, que explica que “el 23 de diciembre de 2004 salió a la luz el portal euskadi.net que aglutina los sitios web del Gobierno Vasco y entes públicos de la administración autonómica vasca”, o en el caso de la DFB, que cuenta cómo en 2005 se presentó el Programa Bizkaia 21 (estrategia de la Diputación Foral de Bizkaia para el Desarrollo Sostenible), donde ya se abogaba por la transparencia como uno de los ejes de actuación.

El Gobierno Vasco fue la primera institución en poner en marcha los instrumentos de transparencia, antes incluso de que entrara en vigor la normativa de ámbito estatal e impulsó fuertemente el Gobierno Abierto en la IX Legislatura<sup>258</sup>, coincidiendo con el impulso de la transparencia en el ámbito internacional por parte del Gobierno de los EEUU bajo la presidencia de Barack Obama y su memorándum sobre gobierno abierto, así como con el posterior lanzamiento de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP). La Diputación Foral de Gipuzkoa, por su parte, fue la primera en promulgar normativa propia, antes incluso de que la LTBGAIP le fuera de obligada aplicación<sup>259</sup>. La entrada en vigor de la normativa tanto estatal como de las instituciones objeto de estudio, impulsó avances notables en materia de publicidad activa: portales de transparencia e inclusión del tema en la planificación, entre otros.

### 6.2.1.2. Normativa y planificación en materia de transparencia

La regulación de la transparencia en las administraciones públicas se hace a través de una combinación de normativa y planificación: la normativa, en función del ámbito administrativo (Comunidad Autónoma, Diputación Foral, Ayuntamiento) puede adoptar distintas formas (Ley, Norma Foral, Ordenanza) y la planificación puede ser de distintos niveles, transversal o específica (Planes de gobierno o de legislatura, Planes o estrategias sectoriales, Cartas de servicios<sup>260</sup>).

En el siguiente cuadro se resume la existencia de normativa y planificación en materia de transparencia:

---

<sup>258</sup> Bajo el mandato de Patxi López, se puso en marcha lo que se dio en llamar el Modelo Vasco de Open Government (que incluía el portal de transparencia Irekia) y se llegó a redactar un anteproyecto de ley de transparencia.

<sup>259</sup> Sucedió en la legislatura en la que EH Bildu gobernaba, en la que se promovió también herramientas de transparencia como Gipuzkoa Irekia.

<sup>260</sup> La Carta de Servicios es un documento que recoge los compromisos que un determinado servicio asume frente a la ciudadanía. Así mismo, facilita información sobre las principales características del servicio e indica los derechos y deberes de las personas que lo utilizan. La Carta de Servicios implica también una sistemática de gestión y seguimiento de los compromisos adquiridos, contribuyendo así al impulso de una cultura de mejora continua. A través de cartas de servicios las organizaciones informan públicamente a la ciudadanía y personas usuarias sobre los servicios que gestionan, acerca de los compromisos de la calidad en su prestación y los derechos y obligaciones que les asisten, estableciendo los compromisos según las expectativas de las personas usuarias. Fuentes: <https://www.arrasate.eus/es/ayuntamiento/cartas-de-servicios> y <https://www.bilbao.eus/> ruta: Inicio / Ayuntamiento / Cartas de servicios [Última fecha de consulta: 11/06/2019] La LILE promueve las cartas de servicios como práctica de rendición de cuentas, a las que dedica el artículo 45 del Título V, estableciendo la necesidad, para municipios de más de 20.000 habitantes de aprobar cartas de servicios, que establezcan "indicadores objetivos, desagregados por sexo, edad u otros, cuando proceda, que permitan evaluar el rendimiento de los servicios municipales y la satisfacción de vecinas y vecinos por la prestación de los mismos".

**Cuadro 117: Resumen de la normativa y planificación en materia de transparencia de las instituciones objeto de estudio**

		<b>GV</b>	<b>DFA</b>	<b>DFB</b>	<b>DFG</b>	<b>BIO</b>	<b>SS</b>	<b>VI</b>
<b>Normativa</b>	<b>Normativa promulgada (de qué tipo)</b>	SÍ (Ley)	SÍ (NF)	SÍ (NF)	SÍ (NF)	NO	NO	NO
<b>Planificación</b>	<b>Plan de gobierno</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
	<b>Plan sectorial</b>	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
	<b>Plan de transparencia</b>	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
	<b>Carta de servicios</b>	-	-	-	-	SÍ	NO	NO

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse, todas las instituciones objeto de estudio han promulgado normativa relativa a la transparencia o han incluido la transparencia en distintos instrumentos de planificación, cuestiones que analizaremos por separado en los siguientes párrafos.

El siguiente cuadro recoge la normativa en materia de transparencia que han promulgado las instituciones objeto de estudio (todas lo han hecho, a excepción de los ayuntamientos), junto con la normativa que debe cumplir cada una de ellas:

**Cuadro 118: Normativa en materia de transparencia promulgada por y que aplica a las instituciones estudiadas**

	<b>Normativa promulgada</b>	<b>Normativa que le aplica</b>
<b>GV</b>	Ley 2/2016 (LILE)	Ley 19/2013 (LTAIPBG)
<b>DFA</b>	NF 1//2017	LTAIPBG NF 1/2017
<b>DFB</b>	NF 1/2016	LTAIPBG NF 1/2016
<b>DFG</b>	NF 4/2014	LTAIPBG NF 4/2014
<b>BIO</b>	-	LTAIPBG LILE
<b>SS</b>	-	LTAIPBG LILE
<b>VI</b>	-	LTAIPBG LILE

Fuente: elaboración propia.

La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG) entró en vigor para todas las AA.PP. del Estado español en diciembre de 2015 y dio pie a un

desarrollo normativo de nivel autonómico y local, derivado del cual hoy en día todas las CC.AA. del Estado español, a excepción de la CAE, cuentan con una ley autonómica<sup>261</sup>. Casi todas las AA.PP. vascas estudiadas han emitido normas para la autorregulación de la transparencia (la excepción son los Ayuntamientos que, habiendo podido emitir ordenanzas específicas sobre la materia, no lo han hecho<sup>262</sup>). El desarrollo normativo en torno a la transparencia en la CAE cristalizó en la promulgación de una Norma Foral por cada Territorio Histórico y la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), que marca obligaciones en materia de transparencia a los ayuntamientos. A través de esa normativa se establecieron requisitos adicionales a los de la LTAIPBG a nivel foral y local (es decir, todos los niveles administrativos menos el autonómico, a la espera de la tramitación del Proyecto de Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco.) y las diferentes dimensiones de la transparencia quedan reguladas para nuestras instituciones según se resume en el cuadro:

**Cuadro 119: Regulación de las diferentes dimensiones de la transparencia de las instituciones estudiadas**

	<b>Regulación del derecho de acceso a la información pública</b>	<b>Regulación de la obligación de las administraciones públicas en materia de publicidad activa</b>	<b>Regulación del portal de transparencia</b>
<b>GV</b>	LTAIPBG: T1_CapIII	LTAIPBG: T1_CapII	LTAIPBG: art.10
<b>DFA</b>	LTAIPBG: T1_CapIII NF 1/2017: C3_secc3	LTAIPBG: T1_CapII NF 1/2017: C3_secc2	NF 1/2017: art.4
<b>DFB</b>	LTAIPBG: T1_CapIII NF 1/2016: T3	LTAIPBG: T1_CapII NF 1/2016: T2	NF 1/2016: art. 16
<b>DFG</b>	LTAIPBG: T1_CapIII NF 4/2014: T2_CapII	LTAIPBG: T1_CapII NF 4/2014: T2_CapI	NF 4/2014: art.7
<b>BIO</b>	LTAIPBG: T1_CapIII LILE: T3_CapII	LTAIPBG: T1_CapII LILE: T5_CapII	LILE: : art.61
<b>SS</b>	LTAIPBG: T1_CapIII LILE: T3_CapII	LTAIPBG: T1_CapII LILE: T5_CapII	LILE: : art.61
<b>VI</b>	LTAIPBG: T1_CapIII LILE: T3_CapII	LTAIPBG: T1_CapII LILE: T5_CapII	LILE: : art.61

Fuente: elaboración propia.

Tanto la LILE como las Normas Forales tienen estructura y contenidos bastante similares a los de la LTAIPBG en materia de derecho de acceso a la información pública (ofrecen pocas

<sup>261</sup> El primer anteproyecto de la CAE data del 2012, pero el siguiente, que está actualmente en tramitación (el Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco), a fecha de redacción de la presente tesis, aún sigue sin ser aprobado.

<sup>262</sup> La FEMP cuenta con una ordenanza tipo de transparencia, aunque ninguna de nuestras entidades la ha utilizado. No obstante, Bilbao cuenta con una Ordenanza de Administración Electrónica que regula algunas cuestiones relacionadas con la transparencia, que data de 2010 y está escrita en clave de e-administración.

mejoras en materia de transparencia pasiva), aunque adquieren compromisos algo más avanzados o concretos que la ley estatal en materia de publicidad activa (Ayuntamiento de Donostia, 2018). Al ser la LILE más específica en cuestiones que atañen a la organización municipal y no haber prácticamente ningún requisito de publicidad activa que pida la LTAIPBG que no pida la LILE en idénticos o más completos o específicos términos, se prioriza la primera de ellas en el caso de los ayuntamientos<sup>263</sup>. En el siguiente cuadro se resumen las principales características de cada una de las leyes y normas de la CAE, junto con las de la Ley estatal:

**Cuadro 120: Resumen de las principales características de las leyes y normas de transparencia promulgadas por y/o que aplican a las instituciones estudiadas**

NORMA (año)	DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	PUBLICIDAD O TRANSPARENCIA ACTIVA
Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (2013)	<b>Regulado por:</b> Título I, Capítulo III (art. 12-24) <b>Plazo de respuesta en días:</b> 30 Plantea la posibilidad de silencio negativo y no impone obligación respuesta <b>Nº limitaciones:</b> 12 (art. 12) <b>Causas de inadmisión:</b> 5 (art. 18) <b>Sanciones:</b> NO <b>Entidad garante:</b> Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Título III)	<b>Regulado por:</b> Publicidad activa. Título I, Capítulo II (art. 5-11) <b>Portal:</b> Portal de Transparencia (art. 10) <b>Tipos de información:</b> (art. 6-8) -Información institucional, organizativa y de planificación (art. 6) -Información de relevancia jurídica (art. 7) -Información económica, presupuestaria y estadística (art. 8) No se mencionan cuestiones relativas a <b>evaluación/seguimiento</b>
Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (2016)	<b>Regulado por:</b> Título III, Capítulo II (art. 62-65) <b>Plazo de respuesta en días:</b> 30+30 (art.35.2) <b>Nº limitaciones:</b> Mismos que Ley 19/2013 <b>Entidad garante:</b> Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública	<b>Regulado por:</b> Publicidad activa. Título VI, Capítulo II (art. 50-61) <b>Portal:</b> Portal de transparencia y sistema multicanal (art. 61) <b>Tipos de información:</b> (art. 52-5) -Información institucional y organizativa (art. 52) -Información jurídico-normativa (art. 53) -Información de políticas públicas locales y de la cartera de servicios (art. 54) -Información sobre gestión pública (art. 55) -Información sobre el personal al servicio de las entidades locales (art. 56) -Información económico-financiera y presupuestaria (art. 57) -Información de interés general (art. 58) <b>Evaluación / seguimiento:</b> Seguimiento del grado de cumplimiento de la transparencia y del acceso a la información pública (art. 66)
Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava (2017)	<b>Regulado por:</b> Capítulo III, sección tercera (art. 30-36) <b>Plazo de respuesta en días:</b> 30+30 (Art.35.2) <b>Nº limitaciones:</b> Mismos que Ley 19/2013 <b>Entidad garante:</b> Consejo Foral de Transparencia (D.A. 1ª)	<b>Regulado por:</b> Publicidad activa. Capítulo III, sección segunda (art. 20-29) <b>Portal:</b> Portal de Gobierno Abierto (art. 4) <b>Tipos de información:</b> (art. 22-26) -Información institucional, organizativa, de planificación y patrimonial (art. 22) -Información sobre altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la NF (art. 23) -Información de relevancia jurídica (art. 24) -Información sobre contratación, convenios y subvenciones (art. 25) -Información económica, financiera, presupuestaria y estadística (art. 26) <b>Evaluación / seguimiento:</b> Informe de Transparencia anual (art. 28)
Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de transparencia de Bizkaia (2016)	<b>Regulado por:</b> TÍTULO III (art. 17-25) <b>Plazo de respuesta en días:</b> 15+15+15 (art.24.3) Plantea la posibilidad de silencio negativo y no impone obligación respuesta <b>Nº limitaciones:</b> Mismos que Ley 19/2013 <b>Causas de inadmisión:</b> 5 (art. 22) <b>Sanciones:</b> art. 37 <b>Entidad garante:</b> Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia (art.27) <b>Entidad gestora:</b> Gabinete de Modernización, Buen Gobierno y Transparencia (art.26)	<b>Regulado por:</b> Publicidad activa (TÍTULO II art. 3-16) <b>Portal:</b> Portal de Transparencia (art. 16) <b>Tipos de información:</b> (art. 5) a) Institucional. b) Jurídico-normativa. c) Económico-financiera. d) De Gestión Pública. e) Políticas Sectoriales. f) Empleo Público. g) Información de carácter general. <b>Evaluación / seguimiento:</b> Plan Foral de Transparencia (art. 5.3)
Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de transparencia y acceso a la información pública (BOG de 10 de febrero de 2014) (2014)	<b>Regulado por:</b> Título II, Capítulo II (art. 16-21) <b>Plazo de respuesta en días:</b> 30+30 (art.20.2) Plantea la posibilidad de silencio negativo y no impone obligación respuesta <b>Nº limitaciones:</b> mismos que Ley 19/2013. 12 (art. 17) + (art. 6.5) <b>Entidad garante:</b> NO <b>Entidad gestora:</b> Unidades departamentales de información (art. 22)	<b>Regulado por:</b> Publicidad activa. TÍTULO II, Capítulo I (art. 6-15) <b>Portal:</b> Portal de transparencia (art. 7) <b>Tipos de información:</b> (art. 8-13) -Información sobre la institución, su organización, planificación y patrimonio. (art.8) -Información sobre altos cargos y personas que ejercen la máxima responsabilidad de las entidades. (art. 9) -Información de relevancia jurídica. (art. 10) -Información sobre contratación, convenios y subvenciones. (art. 11) -Información económica, financiera, presupuestaria y estadística. (art. 12) -Información sobre las relaciones con la ciudadanía. (art. 13) <b>Evaluación / seguimiento:</b> Informe anual cumplimiento de la NF (art. 14)

Fuente: elaboración propia.

<sup>263</sup> Además, según indica el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en su memoria anual de transparencia del ejercicio 2018 (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019), al no ser la LTAIPBG una Ley Orgánica, no hay un sesgo de jerarquía claro entre ella y la LILE.

Además de las obligaciones que imponen a las administraciones públicas, las citadas normas también marcan una serie de derechos y obligaciones a la ciudadanía o personas usuarias de información pública, los cuales se detallan a continuación:

- La ciudadanía de la CAE tiene derecho a que se publique al menos los contenidos de publicidad activa que les exige a las entidades públicas la normativa vigente, a recibir por parte de estas la información solicitada en los plazos establecidos, y a que le sea entregada en la forma y formatos indicados en la solicitud, salvo que esa opción sea materialmente imposible y así se exponga de forma motivada por parte de la administración. También tiene derecho a conocer los motivos de cualquier denegación, total o parcial, de acceso a la información, así como a ser informada sobre los derechos que le otorguen la normativa sobre transparencia, y a recibir asesoramiento para garantizar la efectividad real de su derecho de acceso a la información pública. Además, la normativa plantea que toda la información deberá estar redactada de una manera clara y comprensible.
- Las personas usuarias de información pública tienen la responsabilidad de cumplir la Ley 37/2007 de 16 de noviembre, sobre la reutilización de la información del sector público (principalmente el apartado sobre el régimen sancionador), así como la normativa sobre la utilización de la información y el Real Decreto Legislativo 1/1996 de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.

Tras haber hecho un breve repaso por la normativa, pasamos ahora a repasar la planificación en materia de transparencia en la CAE. A la hora de analizar los esfuerzos de planificación en materia de transparencia de las instituciones objeto de estudio, hemos tenido en cuenta los tres niveles que el Ayuntamiento de Donostia menciona en su Modelo de Transparencia para la rendición de cuentas sobre transparencia (Ayuntamiento de Donostia, 2018): político (planes/programas de gobierno y/o de legislatura), sectorial (planes de gobierno abierto, de transparencia, etc.) y de actividad o servicio (planes operativos o de acción, estrategias, cartas de servicios).

El nivel político se refiere a los compromisos que asume el gobierno frente a la ciudadanía y se concretan en un plan de mandato que también suele designarse con otros nombres como *programa de gobierno, plan de gobierno, o plan de legislatura*; el nivel sectorial se refiere a los compromisos de las distintas áreas en que se divide la acción de las AA.PP., referidos a las políticas concretas que gestionan<sup>264</sup>; el nivel de actividad o servicio es el nivel más ligado a la práctica y suele concretarse a través de acciones o compromisos concretos que pueden recogerse en planes operativos o cartas de servicios.

---

<sup>264</sup> La sectorial presenta una lógica propia, más ligada a lo técnico y menos a lo político, y no siempre cuadra con el ámbito temporal de la legislatura, pues puede tener marcos temporales más amplios que cuatro años, o puede llevarse a cabo abarcando distintos mandatos, y suele concretarse en planes estratégicos o planes de acción.

En el siguiente cuadro resumimos los compromisos de las instituciones objeto de estudio a esos tres niveles, mostrando el primero de ellos en la columna de la izquierda y el segundo y tercero en la de la derecha:

**Cuadro 121: Planes de diferentes niveles de las instituciones objeto de estudio en los que se incluye la transparencia**

	<b>Planes de gobierno o Planes estratégicos de legislatura</b> [en qué apartado se concreta]	<b>Planes o estrategias sectoriales</b> <b>Planes de transparencia</b> <b>Cartas de servicios</b> [en qué apartado se concreta]
<b>GV</b>	<b>Programa de Gobierno XI legislatura: 2016 – 2020</b> [Compromiso 61. Promover la transparencia y la participación ciudadana]	<b>Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública (PEGIP 2020)</b> [Eje1, objetivo “Administración abierta”: Promover la transparencia, la participación y la colaboración en la administración pública]
<b>DFA</b>	<b>Plan Estratégico de Legislatura 2015-2019</b> [OE 10.2 Fomento de la transparencia, participación ciudadana y buen gobierno. Eje 10: Gobernanza, Igualdad y Derechos Humanos]	No se han encontrado
<b>DFB</b>	<b>Estrategia de Acción Bizkaia goazen 2030 (BG2030) [2016]</b> [Acciones en el marco del Eje 3: “Bizkaia moderna, cercana y responsable”]	<b>Bizkaia Irekia - Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019</b> [Eje 1 es “la transparencia y los datos abiertos”]  <b>Plan Foral de Transparencia de Bizkaia 2017-2019</b>
<b>DFG</b>	<b>Plan Estratégico de Gestión 2015-2019</b> [O.E4 “Reinventar el Gobierno de Gipuzkoa”]	No se han encontrado
<b>BIO</b>	<b>Plan de Gobierno 2015-2019</b> [Eje 10 “Transparencia, participación y gestión avanzada”]	<b>Estrategia de participación ciudadana 2015- 2019</b> [Eje 4. Participación transparente] <b>Carta de servicios del Servicio de datos abiertos (2014)</b> [3.Transparencia en la Administración Pública]
<b>SS</b>	<b>Programa de Gobierno 2015-2019</b> [Línea estratégica de Innovación y Transparencia]	<b>Modelo y Plan Operativo de Transparencia (2018)</b>
<b>VI</b>	<b>Programa de legislatura 2015-2019</b> [Compromisos de gobierno en participación ciudadana, transparencia y atención ciudadana, área de Participación Ciudadana] <b>Plan estratégico de gobierno Vitoria-Gasteiz 2015-2019</b>	<b>Plan Operativo de Transparencia (2016)</b>

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, todas incluyen la transparencia en sus planes de gobierno o legislatura, y casi todas también lo hacen en planes sectoriales o específicos de transparencia. Tras la entrada en vigor de la LTAIPBG, la legislatura 2015-2019 supuso para los Ayuntamientos y las Diputaciones Forales el reto de cumplir con nuevas obligaciones legales respecto de la transparencia, exigencias de transparencia que se vieron incrementadas con la aprobación de la LILE. Sin embargo, como ya se mostró en la cronología, entidades como el GV, la DFB, DFG o el Ayuntamiento de Bilbao, comenzaron su andadura en materia de transparencia años antes, y teniendo en cuenta que plantean la transparencia como un proceso y no un fin<sup>265</sup>, ello podría hacer que acumularan mayor experiencia.

Aunque no lo hayamos incluido en el cuadro, algunas de ellas también introducen la transparencia en documentos “filosóficos” como los códigos de conducta (un posible cuarto nivel, junto con los tres mencionados anteriormente), y todas las instituciones objeto de

<sup>265</sup> La transparencia no es un fin en sí mismo, sino un proceso iterativo y creciente que obliga a una continua revisión, evaluación y mejora, un proceso que implica a toda la Organización y supone un camino que no tiene marcha atrás (Vitoria-Gasteiz, 2017).

estudio comparten el “Plan de acción para el gobierno abierto en Euskadi 2018-2020” que elaboraron conjuntamente en el marco de la OGP, mencionado en el apartado 2.3.3 del MT.

### 6.2.1.3. Herramientas e iniciativas para la transparencia

Las obligaciones marcadas en la normativa y compromisos plasmados en los documentos de planificación deben tener una traslación a herramientas concretas que posibiliten la transparencia en su doble vertiente, tanto de publicidad activa, como de derecho de acceso a la información pública, y las instituciones objeto de estudio cuentan con ambos tipos de herramientas, tal y como se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 122: Herramientas para la transparencia activa y para posibilitar el derecho de acceso a la información de las instituciones analizadas**

		GV	DFA	DFB	DFG	BIO	SS	VI
Publicidad Activa	Portal de Transparencia	√	√	√	√	√	√	√
	Portal de Gobierno Abierto	√		√		√	∅	∅
	Catálogo de datos	√	√	√	√	√	√	√
	Portal de Open Data	√	∅	√	√	√	√	√
	Otros portales de transparencia	√	∅	√	√	√	√	√
	Seguimiento del Plan de Gobierno	–	–	–	–	√	√	√
DAI	Apartado específico en web	√	√	√	√	√	√	√
	Diversos canales para ejercerlo	√	√	√	√	√	√	√
	Información detallada sobre solicitudes recibidas	√	√	∅	√	√	√	∅
	Órgano de control propio	√	√	√	√	∅	∅	√

Fuente: elaboración propia. Nota para interpretar el contenido de la tabla: el símbolo “√” se ha utilizado para indicar que la institución sí cuenta con tal elemento, el símbolo “∅” para indicar que no, y la raya “–” se ha utilizado en los casos en que se desconoce si cuenta o no con tal elemento.

En lo que respecta a herramientas de publicidad activa (portales de transparencia, de gobierno abierto, de open data u otros, tanto sectoriales como de organismos públicos dependientes de las instituciones objeto de estudio), hemos podido observar cómo, en cumplimiento con las exigencias derivadas de la Ley 19/2013 y del resto de normativa aplicable en materia de transparencia, Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las tres capitales de la CAE han creado un catálogo de Publicidad Activa y han puesto en marcha portales de transparencia (o de gobierno abierto, o apartados en su web corporativa específicos sobre la materia), así como portales de datos abiertos.

Sea bajo la denominación de Portal de Transparencia o Portal de Gobierno Abierto, o ambos, todas las instituciones analizadas tienen un espacio en Internet donde dan cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia activa que la normativa les impone. Como describe Donostia en su modelo de transparencia (2018:22), la obligación de contar con un portal de transparencia procede de la Ley 19/2013, que en el texto de la LILE se concreta de la siguiente manera: “Las obligaciones de transparencia se manifestarán principalmente



*mediante la inserción de toda la información de interés a través de la web institucional o sede electrónica de cada entidad*<sup>266</sup>. Por lo tanto, la web municipal es el espacio privilegiado, si bien no único, para la publicación de los contenidos de transparencia activa.

Otras cuestiones a resaltar, relacionadas con la información recogida en el anterior cuadro, son las siguientes:

- En nuestro estudio hemos observado que algunos de los portales analizados, en la práctica, no son portales sino secciones de la web, como el caso de Donostia; y que otros han pasado de esa situación a una en la que en la actualidad tienen una URL propia diferenciada y se han convertido en portales, como los casos de Vitoria-Gasteiz y la DFA.
- En el caso del Gobierno Vasco, Open Data Euskadi funciona como un “meta-portal” de transparencia que da acceso a la información colgada en otros portales de datos abiertos de entidades locales de la CAE. Algo similar ocurre con Gipuzkoa Irekia y la información de entidades forales y locales de Gipuzkoa.
- Se aprecia un rápido avance en las herramientas de las instituciones objeto de estudio (en el caso de Donostia, la revisión realizada en 2016 mostraba otro portal de datos abiertos diferente al actual, que es más completo), y en general todas están ampliando información, conjuntos de datos y contenidos.

La utilidad de estos portales es aglutinar y hacer localizable todo lo relacionado con la transparencia y se observa una serie de contenidos o apartados que deberían incluir y la mayoría incluye, entre los cuales destacan los siguientes:

- Contenidos divididos por tipos de información (perfiles de cargos públicos, datos económicos...).
- Estrategias, declaraciones, informes en torno a la transparencia.
- Canales de solicitud de información y atención ciudadana.
- Información acerca del cumplimiento de los indicadores de transparencia (los de la normativa como la LTAIPBG y los de organizaciones como Transparencia Internacional o Dyntra).

Además, sería lógico incorporar en la misma área temática otras iniciativas relacionadas con la transparencia, como el catálogo de datos abiertos. En la práctica, los portales de transparencia y gobierno abierto son similares entre sí, pero el de Gobierno Abierto podría ser de un “nivel superior”, incorporando información relacionada con:

- Código ético y sistema de integridad pública.
- Participación ciudadana.

---

<sup>266</sup> Según se explica en el Plan Operativo de Transparencia de Donostia (Ayuntamiento de Donostia, 2018), desde el punto de vista de una gestión moderna de la presencia en Internet, esta obligación está mal formulada, pues la mejor manera de llegar a los destinatarios no es necesariamente mediante un portal, sino más bien mediante contenidos significativos y relevantes, presentados de manera que se garantice su inteligibilidad y con mecanismos que maximicen la posibilidad de encontrar los contenidos.

- Colaboraciones público-privadas.

En lo que respecta al derecho de acceso a la información, para garantizarlo, cada administración pública estudiada tiene un servicio responsable y un procedimiento propios. Cada una de ellas ha establecido el procedimiento a partir de lo dictado por la LTAIPBG, la normativa foral o local que le aplica (la NF correspondiente en el caso de las Diputaciones Forales y la LILE en caso de los Ayuntamientos) y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo. Con carácter general, las solicitudes deben tramitarse en el plazo de un mes, siendo el efecto del silencio administrativo desestimatorio.

Se habilite formulario o no para ejercer el derecho de acceso a la información pública, se trata de un procedimiento administrativo y es obligatorio realizarlo identificándose a través de certificado electrónico. Todas las instituciones excluyen de este derecho de acceso a la información pública los contenidos o documentos en curso de elaboración y los documentos de acceso restringido, total o parcialmente, ya sea por la necesidad de salvaguardar intereses públicos o de garantizar los derechos de otras personas. El derecho de acceso podrá ser limitado si su contenido afecta, por ejemplo, a la protección de datos personales la propiedad intelectual e industrial, la seguridad pública y otros límites recogidos en la normativa. Ello no significa que no se pueda, una vez ponderado el interés a proteger tales derechos, conceder un acceso parcial a la información, siempre que ello no distorsione o haga carecer de sentido la información que se facilita.

#### **6.2.1.4. Conceptualización de la transparencia: definiciones y características de la información**

Tanto en la normativa promulgada como en las herramientas puestas en marcha para facilitar su implementación, nuestras AA.PP. definen, además de la transparencia, otros conceptos relacionados, y también explicitan las características que ha de tener la información (y los datos abiertos) para promover la transparencia. En el siguiente cuadro hemos recogido los conceptos que definen las AA.PP. objeto de estudio en sus portales de transparencia y datos abiertos, así como en sus normativas:

Cuadro 123: Conceptos que definen las instituciones objeto de estudio

<b>GV</b>	Transparencia. Gobierno abierto. Publicidad activa. Información Pública. Reutilización de la información.
<b>DFA</b>	Transparencia. Publicidad activa. Información Pública. Reutilización de la información. Interoperabilidad.
<b>DFB</b>	Transparencia. Publicidad activa. Derecho de acceso a la información pública. Transparencia colaborativa. Buen gobierno. Información Pública. Reutilización de la información del sector público. Interoperabilidad. Datos abiertos.
<b>DFG</b>	Transparencia. Publicidad activa. Derecho de acceso a la información pública. Gobierno Abierto. Datos abiertos. Datos públicos.
<b>BIO</b>	Transparencia. Open Data. Apertura de datos públicos.
<b>SS</b>	Transparencia pasiva, activa y colaborativa. Transparencia potencial y efectiva. Rendición de cuentas. Reutilización de la información del sector público (RISP).
<b>VI</b>	Transparencia. Gobierno Abierto. Datos abiertos.

Fuente: elaboración propia.

Si prestamos atención al concepto de transparencia, observamos diferentes maneras de acercarse a él por parte de las AA.PP.: algunas de ellas lo relacionan con el gobierno abierto y los datos abiertos, y son pocas las que mencionan la rendición de cuentas o el derecho de acceso a la información pública. Entre la variedad existente podemos encontrar marcos amplios y explicaciones que se repiten en diferentes herramientas de una misma institución (principalmente en portales de transparencia o secciones relativas a la transparencia en la web corporativa) y en la normativa. En ocasiones, estas explicaciones no son coincidentes y cuesta encontrar las fuentes de las cuales las han tomado, sobre todo en el caso de los textos explicativos incluidos en las webs. Apenas hay citas a autores ni a obras de referencia sobre transparencia, y en ocasiones, los documentos de las AA.PP. sobre la materia son de autoría externa<sup>267</sup>.

Si ponemos el foco en las características de la información según las distintas definiciones, encontramos un largo listado de atributos, que recogemos en la siguiente tabla:

<sup>267</sup> Es el caso de la consultoría Alorza (<https://www.alorza.net/>) con el Modelo y Plan Operativo de Transparencia del Ayuntamiento de Donostia y el de Innobasque ([https://www.innobasque.eus/microsite/quienes\\_somos/article/transparencia-participacion-y-buen-gobierno/](https://www.innobasque.eus/microsite/quienes_somos/article/transparencia-participacion-y-buen-gobierno/)) con la Guía para la Transparencia *Embarcándonos en la transparencia. Manual de tripulación* del Gobierno Vasco.

**Cuadro 124: Características de la información a publicar según las instituciones objeto de estudio**

<b>GV</b>	Veraz, de fácil acceso, no discriminatoria, clara, sencilla y concisa, gratuita, oportuna en el tiempo, de calidad contrastada, segura, multicanal, multiformato y reutilizable, interoperable.
<b>DFA</b>	Clara y estructurada, segura y comprensible, suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos (formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento).
<b>DFB</b>	De calidad, actualizada, de fácil acceso, clara y sencilla en su presentación y diseño, veraz, reutilizable, así como actualizada de forma permanente. Que cumple los principios de veracidad, de utilidad, de comprensibilidad, accesibilidad universal y diseño para todos, de organización, de no discriminación tecnológica, de interoperabilidad, de reutilización.
<b>DFG</b>	Clara y comprensible, actualizada, y elaborada, veraz, objetiva y actualizada, comprensible, clara y estructurada, y fácil de entender, utilizando un lenguaje accesible.
<b>SS</b>	Periódica, continua y de interés. Veraz, de fácil acceso, no discriminatoria, clara, sencilla y concisa, articulada a través de mensajes entendibles por la ciudadanía. Accesible fácilmente para cualquier tipo de persona, gratuita, oportuna en el tiempo, de calidad contrastada, segura, multicanal, multiformato y reutilizable, y habrá de garantizarse la interoperabilidad. Que cumpla los siguientes principios: accesibilidad, inteligibilidad, calidad, facilidad de uso, utilidad, segmentación, basada en hechos, bidireccionalidad, comunicación, colaboración.
<b>VI</b>	La información será publicada en el portal de transparencia de acuerdo con las siguientes prescripciones técnicas establecidas reglamentariamente: accesibilidad, interoperabilidad y reutilización. Accesible, de calidad, veraz, actualizada, clara, estructurada, concisa, cuando sea preciso ir acompañada de gráficos, dibujos o fotos y cuando se trate de datos en bruto estar en formatos reutilizables e interoperables. La información, además, debe primar el uso no sexista del lenguaje y cumplir la legislación sobre el uso del euskera.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información del cuadro, los principios, criterios características o atributos que debe cumplir la información mencionados por las diferentes instituciones, se resumen en los siguientes (incluimos algunas definiciones dadas por las propias instituciones):

- Accesibilidad: cumplir el principio de accesibilidad universal y diseño para todos, de fácil acceso.
- Inteligibilidad o comprensibilidad: que la información se entienda por sus destinatarios, sea comprensible, fácil de entender (esta característica incluye otras características dentro de sí misma: claridad, concisión y sencillez).
- Calidad: que la información sea completa, veraz y granular (esta característica incluye otras características dentro de sí misma: veracidad, completitud y granularidad).
- Actualización.

- Reutilización.
- Interoperabilidad.

Junto con todo lo anterior, también son frecuentes alusiones a los formatos de la información y a estos otros atributos:

- Facilidad de uso: que procesar la información y redifundirla sea sencillo.
- Utilidad: que la información sea útil para algún propósito.
- Oportuna en el tiempo.
- Dada en estándares libres y gratuitos.

Por último, mencionar que la LILE y algunas de las NF, añaden además como requisitos, que la información pública debe:

- Ser no sexista en el uso del lenguaje.
- Cumplir la legislación relativa a la normalización del euskera.

Además de hacer alusiones a las características que ha de cumplir la información para la transparencia, algunas instituciones también definen qué características deben cumplir los datos abiertos, las cuales resumimos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 125: Características de los datos abiertos según las instituciones objeto de estudio**

<b>DFB</b>	Públicos, detallados, actualizados, estructurados, accesibles, abiertos, interoperables, libres, históricos, geolocalizados, documentados, anonimizados, enriquecidos con metadatos y sin registro.
<b>BIO</b>	Formatos estándar, completos, primarios, desagregados y documentados de forma homogénea (...) necesario que los datos ofrecidos cumplan los siguientes principios: públicos, detallados, actualizados, accesibles, automatizados, sin registro, abiertos, libres.  La apertura de datos públicos en formatos digitales, estandarizados y de libre acceso (como CSV, XML, RDF, RSS, JSON, WMS y WFS), que permiten el procesado automático de los datos para su uso público, privado y comercial.
<b>VI</b>	Datos disponibles de forma libre para todo el mundo, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control. Son considerados datos abiertos todos aquellos datos accesibles y reutilizables, sin exigencia de permisos específicos.

Fuente: elaboración propia.

Al igual que sucede con las características de la información, con los datos abiertos se puede apreciar que las instituciones prometen una gran cantidad de atributos, sin plantear mecanismos para medirlos o garantizarlos.

### 6.2.1.5. Seguimiento y evaluación de la transparencia: memorias e informes de seguimiento e indicadores de transparencia

La LILE marca a las EE.LL. de Euskadi la obligatoriedad de publicar memorias de transparencia: en su artículo 66 especifica que, *“en el primer trimestre del año natural se elaborará un informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa y acceso a la información pública durante el año natural inmediatamente anterior”*. Además, las Normas Forales, cada una de un modo diferente, también marcan esa obligación. En el análisis realizado observamos que todas las AA.PP. publican regularmente un informe de tales características, a excepción del Ayuntamiento de Donostia, tal y como se resume en el siguiente cuadro.

**Cuadro 126: Características de la información a publicar según las instituciones objeto de estudio**

	<b>Memorias de seguimiento propias (años)</b>
<b>GV</b>	Informes de balance anuales sobre el grado de implantación de la transparencia en la Administración General de la CAE y su sector público (2015, 2016 y 2017)
<b>DFA</b>	Informe anual de la transparencia y acceso a la información pública (2017)
<b>DFB</b>	Plan Foral de Transparencia de Bizkaia 2017-2019 Memoria anual de la Transparencia (2015, 2016, 2017 y 2018)
<b>DFG</b>	Informe anual de cumplimiento de la Norma Foral de Transparencia 4/2014 (2015, 2016 y 2017)
<b>Bilbao</b>	Memoria anual de seguimiento del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de derecho de acceso a la información
<b>Donostia</b>	No existen, en su lugar se publican informes trimestrales de las solicitudes de acceso a la información recibida (desde 2016)
<b>Vitoria-Gasteiz</b>	Informe anual sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa (2016, 2017, 2018)

Fuente: elaboración propia.

Se trata de memorias de diferente extensión y contenidos que generalmente comparten un esquema común, formado por los puntos que se detallan a continuación:

- Publicidad activa: avances en el cumplimiento de la Ley y actividades relacionadas.
- Derecho de acceso a la información: resumen de solicitudes recibidas.
- Estadísticas de visitas al portal o portales de transparencia de la entidad.
- Logros y retos futuros.

En lo que respecta a las menciones a indicadores e índices de Transparencia que las entidades estudiadas hacen en sus portales de transparencia, podemos diferenciarlas de dos tipos: por un lado, las menciones a los indicadores que define la normativa (LTAIPBG), que algunas utilizan como guía para estructurar la información en su web; y por otro, las menciones a los indicadores de índices de transparencia de organizaciones como transparencia Internacional (TI) o Dyntra, que desde antes de la entrada en vigor de la LTAIPBG ya suponían un estándar de transparencia para las AA.PP.. En este segundo caso, las entidades acostumbran a dar

cuenta de las posiciones alcanzadas en los rankings establecidos por dichos índices, que generalmente son muy buenas y se utilizan a modo de propaganda del buen hacer de la entidad en materia de transparencia.

El siguiente cuadro resume las menciones encontradas en las webs de las instituciones, especificando a qué indicadores hacen referencia, y en el caso de los índices de transparencia, los años para los que dan sus posiciones en los rankings:

**Cuadro 127: Mención a indicadores e índices de transparencia en las webs de las instituciones objeto de estudio**

	Indicadores marcados por Ley	Indicadores de Índices o Rankings	Años en los que se da la posición en Rankings
<b>GV</b>	LTBGAIP	INCAU (TI)	2010, 2012, 2014, 2016
<b>DFA</b>	-	INDIP (TI)	2015
<b>DFB</b>	-	INDIP (TI)	2012, 2013
<b>DFG</b>	LTBGAIP	INDIP (TI) Dyntra	2012, 2013, 2015 2015-2018
<b>Bilbao</b>	-	ITA (TI)	2008-2012, 2014, 2017
<b>Donostia</b>	-	ITA (TI) Dyntra	2014 2015
<b>Vitoria-Gasteiz</b>	-	ITA (TI)	2012, 2014

Fuente: elaboración propia.

Como ya se ha comentado, algunas de las entidades analizadas publican la información en su portal de transparencia siguiendo el esquema de dichos índices. Ese hecho favorece que el personal técnico de las organizaciones que llevan a cabo el análisis anual en base a dichos rankings pueda encontrar la información más fácilmente, y conseguir así la institución una mejor puntuación en el ranking. En los dos siguientes cuadros mostramos sendos ejemplos de ello: el primero muestra el caso del Portal de Transparencia de Gobierno Vasco Gardena, en el que la información se organiza siguiendo la estructura del INCAU; el segundo muestra el caso del Portal de Transparencia de Vitoria-Gasteiz, en el que la información se organiza siguiendo la estructura del ITA.

**Cuadro 128: Portal de Transparencia de Gobierno Vasco Gardena en el que la información se organiza siguiendo la estructura del INCAU**



URL: <http://www.gardena.euskadi.eus/inicio/> [Última consulta: 09/08/2019].

**Cuadro 129: Portal de Transparencia de Vitoria-Gasteiz en el que la información se organiza siguiendo la estructura del ITA**



URL: [https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u2eaae604\\_1483b4618a2\\_7ea3](https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u2eaae604_1483b4618a2_7ea3) [Última consulta: 09/08/2019].

Junto con la mención a los índices se observa, además, que todas las instituciones hacen referencia en sus portales de transparencia a la posición que han ocupado en alguno de los



rankings existentes<sup>268</sup>. Como las instituciones analizadas mencionan en sus webs años sueltos, sin una continuidad temporal, la información aportada resulta incompleta. Con la intención de completarla, ampliar la foto y conocer su evolución, hemos revisado las páginas webs de los rankings y creado los cuadros que exponemos a continuación<sup>269</sup>.

En las siguientes tres tablas, relativas a los índices de Transparencia Internacional (INCAU, INDIP e ITA), se muestra entre paréntesis debajo del puesto obtenido en el ranking el número de instituciones evaluadas, y debajo del porcentaje se muestra entre paréntesis la puntuación media del conjunto de instituciones evaluadas en ese año a través del índice.

**Cuadro 130: Posición y puntuaciones de GV en el Índice de Transparencia Internacional para Comunidades Autónomas (INCAU)**

	2010		2012		2014		2016	
	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%
Gobierno Vasco	14 (17)	57,5 (71,5)	1 (17)	97,5 (79,9)	1 (17)	100 (88,6)	1 (17)	100 (94)

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de la web de Transparencia Internacional dedicada al INCAU <https://transparencia.org.es/indice-de-las-comunidades-autonomas-incau/> [Última consulta: 10/09/2020].

Como se puede apreciar en el cuadro, el Gobierno Vasco puntuó bajo en 2010, el primero de los años en que fue evaluado según el Índice de Transparencia Internacional para Comunidades Autónomas: consiguió el 57,5% de los puntos posibles y la posición 14 en el ranking. Tras ello, consiguió una gran mejora en la puntuación obtenida y ocupó la primera posición del ranking en las siguientes mediciones, obteniendo el 100% de los puntos posibles en los dos últimos años en que fue evaluado (2014 y 2016). También se puede apreciar que el conjunto de instituciones evaluadas según el Índice mejoró sus puntuaciones, pasando de un 71,5% de media en 2010 a un 94% en 2016.

En el caso de la DFA, DFB y DFG, que fueron evaluadas según el Índice de Transparencia Internacional para Diputaciones Forales mostrado en el siguiente cuadro, también se aprecia una clara tendencia de mejora en las puntuaciones de cada una de las instituciones y en las puntuaciones del conjunto de instituciones evaluadas según el Índice, pasando de un 48,6% de media en 2012 a un 81,7% en 2015.

<sup>268</sup> En el caso de la DFB, incluso se incluye una mención en la normativa, en el preámbulo de la NF a los Índices de Transparencia de Diputaciones (INDIP) publicados por Transparencia Internacional.

<sup>269</sup> Para completar los cuadros hemos recogido la información disponible en las páginas web de los rankings, siendo una información de base bianual y solo disponible para ciertos años en el caso de Transparencia Internacional y de base anual en el caso de Dyntra. A pesar de haberlo descrito también en el Capítulo 2 del MT junto con los índices de Transparencia Internacional y Dyntra, en el presente estudio de caso no incluimos la revisión de las posiciones de las instituciones analizadas en el Mapa Infoparticipa, porque ninguna de ellas hace referencia en sus webs a la existencia de dicho mapa ni a la posición que ha ocupado en su ranking. Entendemos que es una herramienta que ha logrado mayor relevancia que en la CAE en otros territorios.

**Cuadro 131: Posición y puntuaciones de DFA, DFB y DFG en el Índice de Transparencia Internacional para Diputaciones Forales (INDIP)**

	2012		2013		2015	
	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%
<b>DFA</b>	14	57,5 (48,6)	34	52,5 (69,6)	25	83,1 (81,7)
<b>DFB</b>	1	95,0 (48,6)	4	97,5 (69,6)	1	100 (81,7)
<b>DFG</b>	29	33,8 (48,6)	27	63,8 (69,6)	28	81,9 (81,7)

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de la web de Transparencia Internacional dedicada al INDIP <https://transparencia.org.es/indice-de-las-diputaciones-indip/> [Última consulta: 10/09/2020].

No obstante, la mejora en las puntuaciones de la DFA, DFB y DFG no es tan pronunciada como la del Gobierno Vasco, y esa mejora no en todos los casos va acompañada de una mejora sustancial en la posición ocupada en el ranking o de una trayectoria ascendente en él.

En el caso de los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz, evaluados a través del Índice de Transparencia Internacional para Ayuntamientos, observamos también una trayectoria ascendente, de mejora de puntuaciones y posiciones en el ranking, principalmente por parte de Bilbao y Vitoria-Gasteiz:

**Cuadro 132: Posición y puntuaciones de los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz en el Índice de Transparencia Internacional para Ayuntamientos (ITA)**

	2010		2012		2014		2017	
	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%
<b>Bilbao</b>	1 (110)	100 (70,2)	1 (110)	100 (70,9)	1 (110)	100 (85,2)	1 (110)	100 (89,7)
<b>Donostia</b>	92 (110)	48,8 (70,2)	31 (110)	90 (70,9)	20 (110)	98,8 (85,2)	44 (110)	95,6 (89,7)
<b>Vitoria-Gasteiz</b>	24 (110)	87,5 (70,2)	43 (110)	86,3 (70,9)	1 (110)	100 (85,2)	1 (110)	100 (89,7)

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de la web de Transparencia Internacional dedicada al ITA <https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/> [Última consulta: 10/09/2020].

En lo que respecta a los índices de Dyntra (índice de Comunidades Autónomas, índice DAM para ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes e índice DDF para Diputaciones Forales), en el siguiente cuadro se muestra la información comprendida entre los años 2015 y 2020, indicando para todos ellos la puntuación obtenida.

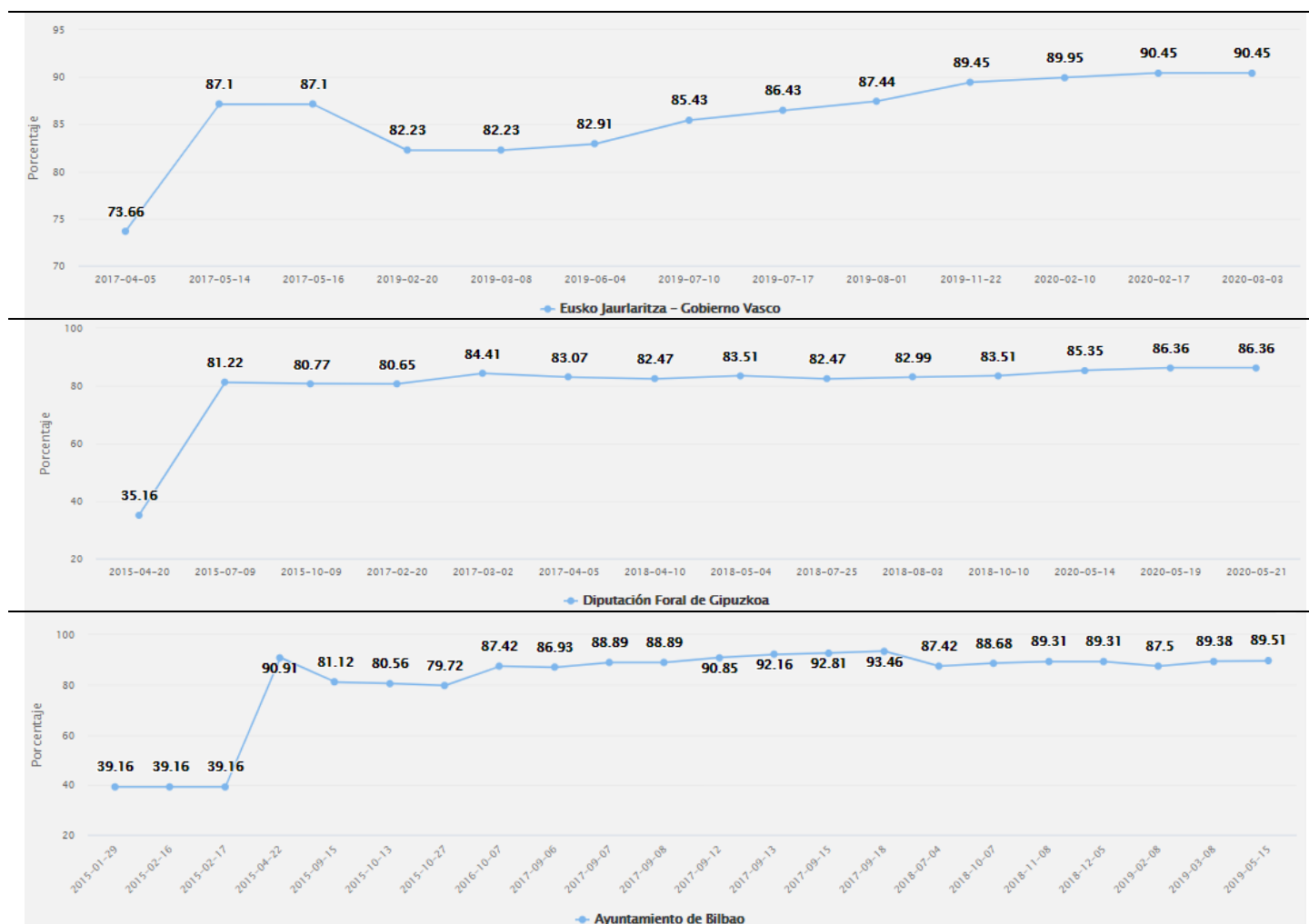
Cuadro 133: Puntuaciones de las instituciones objeto de estudio en los índices de DYNTRA

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Gobierno Vasco</b>		--	87,10	82,23	89,45	90,5
<b>DFA</b>	74,18	-	72,04	-	-	-
<b>DFB</b>	39,23	-	39,57	-	-	-
<b>DFG</b>	81,22		84,41	83,51	-	86,36
<b>Bilbao</b>	90,91	87,42	88,89	93,46	89,51	-
<b>Donostia</b>	90,21	88,36	85,43	88,68	87,65	
<b>Vitoria-Gasteiz</b>	-	-	94,00	88,68	91,36	-

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de la web de Dyntra <http://www.dyntra.org/indices/> desde la que se accede al Índice de transparencia de Comunidades Autónomas <https://www.dyntra.org/indices/comunidades-autonomas/>, Índice Gobiernos Provinciales e Insulares <https://www.dyntra.org/indices/gobiernos-provinciales-e-insulares/>, y al Índice de ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes <https://www.dyntra.org/indices/ayuntamientos-de-espana/> [Última consulta de todas las páginas: 10/09/2020].

A diferencia de los índices de Transparencia Internacional, los de Dyntra no establecen estrictamente un ranking, se llevan a cabo mediciones en diferentes momentos del año, de modo que enseñan para cada institución analizada una foto dinámica, como se muestra en el siguiente cuadro para tres de nuestras instituciones objeto de estudio:

**Cuadro 134: Evolución de la transparencia de tres de las instituciones objeto de estudio (Gobierno Vasco, DFG y Ayuntamiento de Bilbao) en los índices de Dyntra**



Fuente: web de Dyntra<sup>270</sup>.

Sin entrar en un análisis en profundidad de la información recogida en los anteriores cuadros y gráficos, podríamos hacer una lectura de la evolución de la transparencia de algunas instituciones a través de sus posiciones en los índices de Dyntra: la DFB obtuvo muy bajas puntuaciones en sus primeros años (muy inferiores a las de cualquiera del resto de las instituciones) a pesar de lo avanzado y extenso de su normativa y planificación; Bilbao ha seguido una trayectoria muy constante a lo largo de los años, de alrededor del 90%, Vitoria-Gasteiz ha tenido una media superior al 90% con más altibajos que Bilbao, y Donostia ha conseguido una puntuación algo menor que Bilbao, con un bajón considerable en 2018,

<sup>270</sup> En concreto, se han extraído de los siguientes enlaces: Gobierno Vasco <https://www.dyntra.org/poi/eusko-jaurlaritza-gobierno-vasco/?prev=indices/comunidades-autonomas>, DFG <https://www.dyntra.org/poi/diputacion-foral-de-gipuzkoa/?prev=indices/gobiernos-provinciales-e-insulares>, Bilbao <https://www.dyntra.org/poi/ayuntamiento-de-bilbao/?prev=indices/ayuntamientos-de-espana/capitales-de-provincia>. Los relativos al resto de instituciones objeto de estudio pueden encontrarse en: DFA <https://www.dyntra.org/poi/diputacion-foral-de-alava/?prev=indices/gobiernos-provinciales-e-insulares>, DFB <https://www.dyntra.org/poi/diputacion-foral-de-vizcaya/>, Donostia <https://www.dyntra.org/poi/ayuntamiento-de-san-sebastian-donostia/?prev=indices/ayuntamientos-de-espana/capitales-de-provincia>, Vitoria-Gasteiz <https://www.dyntra.org/poi/ayuntamiento-de-vitoria-gasteiz/?prev=indices/ayuntamientos-de-espana/capitales-de-provincia> [última fecha de consulta para todos ellos 10/09/2020]

posiblemente debido a que en los momentos en que fue revisada su web faltaban aún contenidos relevantes que fueron subidos antes de finalizar el año.

Si comparamos las puntuaciones obtenidas por nuestras instituciones en los índices de Dyntra y en los de Transparencia Internacional, se pueden apreciar variaciones considerables y diferencias entre unos y otros. Llamativo a ese respecto es el caso del Gobierno Vasco, que aunque lleve años quedando en el primer puesto del ranking de TI y consiguiendo el 100% de la puntuación en ese índice, en el de Dyntra ha conseguido entre el 80% y el 90% de los puntos posibles en los últimos años.

### ***6.2.2. Intersecciones o puntos de unión entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo***

El análisis de las intersecciones o puntos de unión entre las políticas de transparencia y de cooperación al desarrollo, lo hemos realizado teniendo en cuenta dos perspectivas complementarias: 1) el reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia y 2) la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación.

Se trata de un análisis somero, que para la primera de las perspectivas se basa en las solicitudes de información pública recibidas por las instituciones y en la inclusión de información sobre cooperación en sus portales de transparencia, y para la segunda de las perspectivas se basa en la inclusión y tratamiento de la transparencia en sus planes directores de cooperación.

#### **6.2.2.1. El reflejo de la cooperación en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia**

Para medir el reflejo de la cooperación en los medios dispuestos para la transparencia, en primer lugar, hemos analizado si las instituciones objeto de estudio han recibido solicitudes de acceso a información pública sobre la temática “cooperación al desarrollo”. Para ello, hemos revisado las memorias de transparencia y resúmenes de solicitudes que cuelgan en sus portales de transparencia y hemos encontrado que ha habido solamente una, correspondiente al Gobierno Vasco, en el periodo 2014-2019, tal y como se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 135: Solicitudes de información recibidas por las instituciones objeto de estudio**

	<b>Periodo</b>	<b>Solicitudes totales</b>	<b>Relacionadas con cooperación</b>
<b>GV</b>	2014-2019	361	1
<b>DFA</b>	2017-2018	21	0
<b>DFG</b>	2015-2018	80	0
<b>BIO</b>	2017-2018	54	0
<b>SS</b>	2016-2019	85	0

Fuente: elaboración propia. En el caso de la DFB y del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz los datos analizados no están disponibles a través de la web de transparencia.

En segundo lugar, hemos revisado si las instituciones incluyen “cooperación” entre los términos de búsqueda de sus portales de transparencia y de datos abiertos, obteniendo una evidencia tajante: ninguna lo incluye.

En tercer lugar, hemos hecho sendas búsquedas en los catálogos de datos abiertos de las instituciones objeto de estudio introduciendo el texto “cooperación”, y los resultados también evidencian el muy escaso reflejo de la cooperación en las herramientas de transparencia: solo dos, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y el Gobierno Vasco, nos devuelven resultados: una gráfica de la evolución del presupuesto en cooperación de la entidad desde 1988 en el caso de la primera, y 12 resultados (principalmente resoluciones de convocatorias de subvenciones) en el caso de la segunda.

Complementariamente a esto último, hemos llevado a cabo otra búsqueda de información para todas las instituciones objeto de estudio. Partiendo de sus portales de transparencia, utilizando las categorías de información que estos incluyen (entre las que, como hemos visto, no está la cooperación) hemos buscado la resolución de la convocatoria de concurrencia competitiva (o convocatorias, en caso de que haya habido más de una) de cooperación al desarrollo de 2018<sup>271</sup>. En el siguiente cuadro se resumen los resultados de la búsqueda. En la primera columna, titulada “Información sobre ayudas y subvenciones concedidas por la entidad” se detalla en qué documento se ha encontrado, seguido entre paréntesis de la herramienta de transparencia en que está alojado el documento y la descripción de sus características; en la segunda columna, titulada “Campos para acciones de cooperación”, se detallan los campos o tipos de datos que incluye la información sobre ayudas y subvenciones de cooperación concedidas por la entidad, contenidos en los documentos encontrados.

<sup>271</sup> Aunque podíamos haber realizado una búsqueda más amplia incluyendo otro tipo de convocatorias y otros instrumentos como convenios o actividades de cooperación directa, hemos optado por acotarla con un único tipo de instrumento y modalidad por cuestiones de alcance.

**Cuadro 136: Resultados de la búsqueda de información en los portales de transparencia de las instituciones sobre ayudas y subvenciones de cooperación concedidas**

	Información sobre ayudas y subvenciones concedidas por la entidad (Herramienta en la que se ha localizado)	Campos para acciones de cooperación	
		Nº	Nombre
<b>GV</b>	Ayudas, subvenciones y becas 2018 (Portal de Open Data): hoja de cálculo con 20 campos para cada una de las convocatorias, deriva a resoluciones individuales	6	Expediente Título proyecto Entidad solicitante País Puntos Subvención (euros)
<b>DFA</b>	Informe de subvenciones 2018 (Catálogo de información pública): hoja de cálculo con 34 campos para cada una de las acciones subvencionadas	5	Texto Fecha Final Perceptor Total adjudicado NIF
<b>DFB</b>	Subvenciones otorgadas 2018 –diciembre (Catálogo de datos) : hoja de cálculo con 10 campos para cada una de las acciones subvencionadas	2	Beneficiaria Obligación (importe)
<b>DFG</b>	Subvenciones 2018 (Catálogo de datos abiertos): hoja de cálculo con 4 campos para cada una de las convocatorias, deriva a resoluciones individuales	6	Nº expediente Entidad beneficiaria Proyectos subvencionados País Concesión 1.er abono
<b>BIO</b>	Subvenciones concedidas y denegadas en la convocatoria 2018 (Portal de Transparencia): documento en formato pdf con 8 campos para cada una de las acciones subvencionadas	5	Asociación Programa Presupuesto Cantidad solicitada Cantidad concedida
<b>SS</b>	Subvenciones y ayudas públicas concedidas / Convocatoria 2018 (Portal de Transparencia): da acceso a las resoluciones de convocatorias de cada área, en formato pdf.	5	Entidad NIF Proyecto Puntos Importe
<b>VI</b>	Subvenciones y ayudas públicas concedidas (corrientes) 2018 (Catálogo de datos abiertos): hoja de cálculo con 3 campos para cada una de las acciones subvencionadas	3	Nombre Concepto Importe

Fuente: elaboración propia a partir de búsquedas en portales de transparencia y datos abiertos de las instituciones.

En la búsqueda hemos podido observar que la información sobre las acciones financiadas a través de convocatorias se ofrece en las herramientas de transparencia tanto de forma directa como indirecta: algunas nos proporcionan un listado completo de todas las subvenciones de la entidad (DFA, DFB, Bilbao) y otras nos derivan a las resoluciones de las convocatorias. Esta información es suministrada tanto en formatos abiertos y reutilizables (hojas de cálculo) como en formatos que no permiten su reutilización directa (PDF). Respecto a los campos y a la manera de catalogar la información que ofrecen en sus hojas de cálculo, algunas de ellas (DFA, DFG) utilizan un lenguaje de gestión interno que no facilita su comprensión, y otras se valen de resoluciones (DFG, SS) en las que se utiliza un lenguaje y formato más orientado a las receptoras de las ayudas.

### 6.2.2.2. La inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación

El análisis realizado en este subapartado se centra en la revisión de las menciones a la transparencia en los planes directores de cooperación vigentes de las instituciones objeto de estudio. Para ello, hemos buscado el término “transparencia” en dichos planes e intentado recoger si se considera como un principio independiente o entre qué principios se enumera, y si se establecen compromisos relacionados en materia de rendición de cuentas o información pública, entre otros. Se trata de un tema que también se ha considerado tangencialmente en el Capítulo 3, apartado 3.3.2, donde hemos hecho un resumen de la evolución del número de menciones a la transparencia y rendición de cuentas en los sucesivos planes directores de cada una de las instituciones.

En su IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021, el Gobierno Vasco hace una única alusión a transparencia, al especificar las acciones de comunicación que está previsto realizar en el período 2018-2021, entre las cuales hay una que describe bajo el título “rendición de cuentas y transparencia”, aludiendo a que *“el reto es mejorar la rendición de cuentas y la transparencia con las poblaciones sujetos de nuestra política, así como con los agentes de cooperación y la ciudadanía. Además de seguir utilizando y mejorar las vías y herramientas habituales para dar cuenta de la gestión y actuación de la AVCD, en este período pondremos en marcha y actualizaremos anualmente el Portal de la Cooperación Pública Vasca, con el objetivo de aglutinar en un único espacio la información de las administraciones vascas, en clave de transparencia, rendición de cuentas y comunicación, en formatos accesibles y manipulables”* (AVCD, 2018:28).

La DFA, en su Documento marco de Políticas de Solidaridad y Cooperación de la Diputación Foral de Álava 2016-2019, realiza 6 menciones a la transparencia. Da una definición de transparencia *“entendida como el conjunto de procedimientos que permiten la apertura y disponibilidad para toda la ciudadanía de información actualizada y comparable sobre las acciones emprendidas para la solidaridad y la cooperación al desarrollo, los procesos asociados a la toma de decisiones y los logros alcanzados”* (DFA, 2016:9) y la relaciona con la coherencia, así como con la rendición de cuentas y la evaluación<sup>272</sup>.

La DFB, por su parte, realiza 2 menciones a la transparencia en su III Plan Director de la Cooperación de Bizkaia 2017-2020 (DFB, 2017). La primera de ellas la hace en el diagnóstico de la situación, al tratar la Agenda de Eficacia de la Ayuda en el marco de la agenda actual del desarrollo, mencionando que las iniciativas para mejorar la transparencia fueron uno de los elementos más positivos del HLF-4 celebrado en Busán en 2011, junto con las referencias a la

---

<sup>272</sup> En lo relativo a la coherencia plantea que: *“la Diputación Foral de Álava apostará en avanzar hacia una mayor coherencia como un proceso de mejora en la calidad, la coordinación y la transparencia de la gestión pública. Se trata de vincular la política de cooperación con las estrategias de los distintos departamentos impulsando la integración en las mismas de la perspectiva del desarrollo y la solidaridad”* (DFA, 2016:9). En lo relativo a la evaluación plantea que: *“la función de evaluación debe desempeñar un papel relevante, tanto como elemento facilitador de la transparencia que contribuye a la responsabilización a través de la rendición de cuentas sobre los resultados de las intervenciones apoyadas o implementadas, como un instrumento de aprendizaje para la mejora de la calidad de la cooperación de la DFA”* (DFA, 2016:9).



necesidad de avanzar en la coherencia de políticas. La segunda de ellas, la realiza en el apartado en el que describe sus mecanismos de seguimiento y evaluación, presentando la evaluación como un *“elemento central de la apuesta de la DFB por la transparencia y la rendición de cuentas”* (DFB, 2017:53).

En el caso de la DFG, una de las principales líneas de actuación de su Marco Estratégico de Actuación de la Cooperación al Desarrollo 2015-2019 se titula *“Incrementar la transparencia en las políticas de cooperación”* y se centra en el compromiso para avanzar en la transparencia, *“que garantice un uso eficiente de los recursos y una mayor legitimación social. Para ello, es necesario habilitar sistemas de información para dar a conocer a la sociedad los proyectos que se desarrollan; divulgar los criterios de participación; hacer públicos los recursos invertidos para su puesta en marcha; establecer mecanismos para evaluar los resultados obtenidos y asumir la rendición de cuentas como principio”* (DFG, 2015). A lo largo del Marco Estratégico se realizan 2 menciones a la transparencia, la primera de ellas la hace al describir sus bases de actuación (apartado 2.3), al mencionar que la búsqueda del arraigo y la legitimación social de la cooperación se lleva a cabo *“impulsando la información, la transparencia y la participación de la ciudadanía, y propiciando al mismo tiempo la evaluación de las actividades realizadas y la rendición de cuentas a la sociedad”*<sup>273</sup>, y la segunda de las menciones la hace al desarrollar la adecuación de los instrumentos de la cooperación foral a las necesidades derivadas de los objetivos planteados (apartado 6), especificando que la utilización de los diferentes instrumentos previstos deberá someterse en todo caso a criterios de transparencia y evaluación.

Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en su Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2016-2019, hace una única mención a la transparencia, al describir las actividades correspondientes al Servicio de Cooperación al Desarrollo, cuando explica que se va a definir una estrategia de comunicación a consecuencia de la evaluación del anterior PD, que señalaba como una de sus principales deficiencias la *“insuficiente información y comunicación de lo que se realiza en materia de cooperación al desarrollo, de los resultados alcanzados y de las múltiples buenas prácticas que se observan”*, y menciona que *“la estrategia de información y comunicación en materia de cooperación al desarrollo deberá ser coherente con la política de comunicación general y con los criterios de transparencia del Ayuntamiento”* (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016:61).

En lo que respecta al Ayuntamiento de Donostia, a lo largo de su Plan Municipal de Cooperación y Educación para la Transformación Social 2017-2019 se realizan 10 menciones a la transparencia. Las dos primeras las hace en la introducción, al mencionar que la evaluación del anterior Plan aportó sistematización a la labor del departamento del ayuntamiento que gestiona la cooperación. En el apartado relacionado con los agentes de cooperación y

---

<sup>273</sup> Para ello, concreta que *“la DFG propiciará prácticas y discursos que acerquen a la ciudadanía a la cooperación al desarrollo, evitando que la misma sea percibida como algo excesivamente complejo y tecnocrático, dificultando la aproximación a la misma de organizaciones y sectores sociales no especializados. De la misma manera, se propiciará una información ágil, sencilla y fácilmente accesible, para que puedan conocerse los programas impulsados y las actividades financiadas”*

transformación social en Donostia, se refiere a la transparencia de las ONGD, aludiendo a que *“el debate acerca del equilibrio entre la rendición de cuentas detallada que exige la transparencia y fiscalización de la administración de cantidades considerables de dinero público, frente a la considerable dificultad que ello supone para las organizaciones está abierto, y es de difícil resolución”* (Ayuntamiento de Donostia, 2017:18). Al describir los principios que rigen la cooperación donostiarra, hace dos menciones más a la transparencia: la primera de ellas junto con el “principio de complementariedad y coordinación”, aludiendo a que profundizar en la coordinación entre agentes puede, además de reducir la fragmentación y los costes, promover la transparencia y la eficacia colectiva, y la segunda en el marco de la “Participación, calidad, eficacia y transparencia”, aludiendo a que el departamento que gestiona la cooperación del Ayuntamiento, dado su carácter público, *“ha de tener siempre presente la importancia de que sus acciones y decisiones sean públicas, participadas y transparentes”* (Ayuntamiento de Donostia, 2017:25) y que debe permitir a los agentes interesados hacer un seguimiento y evaluación de la cooperación municipal, así como favorecer su participación y el impulso de debates críticos y constructivos que generen una toma de conciencia. Es precisamente en el apartado dedicado al “Desarrollo, seguimiento y evaluación” donde hace una nueva mención a la transparencia, señalando que *“la evaluación cumple una importante función en cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad, por lo que es importante difundir los resultados de las evaluaciones ante los agentes intervinientes y la opinión pública en general”* (Ayuntamiento de Donostia, 2017:40). Finalmente, plantea como uno de los resultados esperados en relación a la contribución a los ODS la mejora del acceso a los datos y la transparencia, *“a fin de facilitar el seguimiento de las políticas públicas de cooperación por parte de la ciudadanía”* (Ayuntamiento de Donostia, 2017:49). Asimismo, menciona que la página web del departamento que gestiona la cooperación, así como el consejo de cooperación, son elementos fundamentales para cumplir con los compromisos de transparencia.

En el caso del Ayuntamiento de Bilbao, las menciones a la transparencia son mucho más numerosas que en el resto de instituciones, ya que en su III Plan Director de Cooperación 2016-2020 realiza 20. Las primeras se muestran en la presentación, aludiendo a los elementos del anterior PD que también están presentes en el actual: *“aspectos como la concentración geográfica y sectorial, la mejora de la calidad, la gestión por resultados, la transparencia o la participación deben continuar siendo elementos clave de nuestra cooperación municipal”* (Ayuntamiento de Bilbao, 2016:3), y se refiere a la necesidad de avanzar en el desarrollo de una política municipal de cooperación al desarrollo que apueste por la sostenibilidad, calidad, participación y transparencia, y sirva para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

Las siguientes menciones se realizan en el apartado dedicado al diagnóstico de la cooperación para el desarrollo del ayuntamiento de Bilbao, al hilo de los logros y retos derivados de la revisión del II Plan Director: por una parte, menciona el sistema de indicadores de seguimiento como un elemento a mantenerse en el actual, de cara a la necesaria transparencia en la

gestión pública; por otra, presenta al Consejo Municipal de Cooperación, como el *“órgano más importante de transparencia, participación y consulta de cooperación bilbaínos”* (Ayuntamiento de Bilbao, 2016:7).

Posteriormente, en el apartado dedicado al contexto actual de la cooperación al desarrollo, al tratar la agenda internacional y el contexto global, se cita la transparencia, junto con la armonización, la coherencia de políticas y la concentración geográfica y sectorial, como uno de los elementos que comprende la Eficacia del Desarrollo, y al tratar el marco normativo y estratégico estatal, autonómico y local, menciona la Ley estatal de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) y los Reglamentos y Bases Regulatoras de los diferentes instrumentos de la cooperación municipal de Bilbao, aludiendo a los esfuerzos del Ayuntamiento por incrementar la transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público.

En el apartado dedicado a describir los principales agentes en la Cooperación para el Desarrollo municipal en Bilbao, menciona que las demandas que las ONGD hacen al Ayuntamiento incluyen la transparencia, coordinación y participación en la toma de decisiones, y que los medios de comunicación son canales que contribuyen a la *“necesaria transparencia y rendición de cuentas del Ayuntamiento y las ONGD”* (Ayuntamiento de Bilbao, 2016:14). Más adelante, al explicar el posicionamiento y valor añadido del ayuntamiento de Bilbao en cooperación, expresa que, a la luz de la experiencia de los últimos años, una de sus principales ventajas comparativas a la hora de actuar en cooperación para el desarrollo es que *“desarrolla su cooperación a nivel local, la instancia más cercana a la ciudadanía y en la que la participación directa, transparencia y gobernanza democrática son mucho más tangibles que en el caso de otros ‘grandes’ donantes”* (Ayuntamiento de Bilbao, 2016:15). Asimismo, fija como uno de sus principios ordenadores y líneas transversales el trinomio calidad-eficacia-transparencia, concretando que *“estos tres aspectos reflejan la necesidad de una gestión del Ayuntamiento de Bilbao planificada y orientada a resultados, los cuales sean evaluables”* (Ayuntamiento de Bilbao, 2016:18) y que dichos resultados deben ser puestos en conocimiento del resto de actores y de la ciudadanía.

El objetivo global del III Plan Director y las estrategias para lograrlo también tienen en cuenta la transparencia: la estrategia nº 4 pretende continuar avanzando en una gestión eficaz, participativa y transparente, y para ello se propone junto con otras cuatro metas *“garantizar la máxima transparencia en la gestión del área de cooperación”*, definiendo cinco acciones e indicadores-meta concretos para ello (Ayuntamiento de Bilbao, 2016:28). Además, entre las áreas de actuación incluye una titulada *“Participación, transparencia y fortalecimiento”*, que define como *“un área que pone el acento en incorporar, informar y apoyar a los diversos agentes de cooperación locales”* (Ayuntamiento de Bilbao, 2016:31). Por último, en el apartado dedicado al seguimiento y evaluación, explica que el seguimiento al III Plan Director y a los Planes Operativos Anuales que lo desarrollen cada año se plasmará en una memoria anual que será presentada en el Consejo de Cooperación Municipal y se hará pública a través de la Web municipal, *“contribuyendo así a garantizar la necesaria transparencia y rendición*

*de cuentas del ente municipal, como ya se está haciendo en la actualidad” (Ayuntamiento de Bilbao, 2016:34).*

Como se puede apreciar, la consideración específica de la transparencia en el marco normativo de las instituciones públicas analizadas nos dibuja un panorama desigual: si reparamos al número de menciones vemos que éstas oscilan desde la única mención del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y el Gobierno Vasco, a las veinte del Ayuntamiento de Bilbao. Así mismo, se observa que en algunos casos parece ser parte de la retórica y que en otros casos se va un paso más allá y también se incluye entre los objetivos y metas.

## **7 LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES OBJETO DE ESTUDIO**

---



En el Capítulo 7 analizamos cómo se materializan en la CAE algunas de las cuestiones expuestas en el Capítulo 3 del MT, relacionadas con el uso de los sistemas de información para la gestión de las políticas de cooperación al desarrollo y, en concreto, para fomentar la transparencia de la cooperación. Para llevar a cabo el análisis cuyos resultados aquí exponemos, hemos tomado como base la metodología de Abad (2005), la cual diferencia cuatro elementos en la estructura de los sistemas de información: los insumos, el proceso, los productos y los resultados.

En nuestro caso hemos considerado los sistemas de información en un sentido amplio, teniendo en cuenta el proceso que atraviesa la información desde que entra en las unidades que gestionan la cooperación al desarrollo hasta que sale de ellas a otras unidades o agentes y al público en general, incluyendo diversas herramientas y medios informáticos (plataformas de gestión de la información, programas ofimáticos, páginas web) que utilizan las instituciones objeto de estudio para gestionar dicha información.

La información contenida en este capítulo, compuesto por dos apartados, es el resultado del estudio descriptivo de los SSII y de los contenidos de dichos sistemas, complementado con entrevistas mantenidas con representantes de las instituciones objeto de estudio<sup>274</sup>. El estudio se ha centrado en analizar el alcance o cobertura temática de los SSII, así como su cobertura documental, teniendo en cuenta los distintos documentos (informes, memorias, planes directores...) cuyas referencias, resúmenes o textos completos están accesibles en los sistemas.

En el primer apartado prestamos atención a los insumos y procesos de los sistemas de información de las entidades objeto de estudio. En primer lugar, analizamos las formas de entrada, almacenamiento y procesamiento de la información, y posteriormente analizamos las características de la información almacenada, abordando por separado las modalidades e instrumentos que consideran para las acciones, la clasificación de las acciones de EpTS, los sectores de cooperación, y otras cuestiones, que incluyen los nombres de las entidades canalizadoras, la descripción o resumen de las acciones y aspectos económicos.

El segundo apartado lo dedicamos al análisis de los productos y resultados: los informes, las memorias y los contenidos web generados por los sistemas de información para cubrir las demandas de información que reciben (tanto internas, de la propia institución, como externas, por parte de diversos agentes) y socializar la información sobre cooperación.

Basándonos en la metodología de Abad (2005), en esta parte del estudio hemos llevado a cabo un análisis cualitativo de diversas cuestiones institución por institución, cuyos resultados

---

<sup>274</sup> Esta parte del estudio de caso tiene como base y se nutre del trabajo realizado por el doctorando a lo largo de varios años (empezando por la información recogida en realización de la tesina “Sistemas de información y políticas de información y políticas de cooperación. Estudio de caso de las Administraciones Públicas de la CAPV” en 2011, su actualización y ampliación posterior durante 2016-2017 en el marco del proyecto “Mejora de Sistemas de Información y diseño de una plataforma armonizada para las instituciones vascas en materia de Cooperación al Desarrollo”) que ha sido revisada y completada por última vez en 2019-2020.

presentamos a continuación de manera narrativa para el conjunto, poniendo de relieve algunas de las limitaciones encontradas. Como complemento, en el Capítulo 8, dedicado a la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación de las instituciones objeto de estudio, se vuelven a tratar algunas de esas cuestiones, operativizándolas a través de indicadores y analizándolas de forma cuantitativa para cada una de las instituciones.

### **7.1. Insumos y proceso: entrada, almacenamiento, procesamiento y características de la información**

Al analizar los insumos de los sistemas de información, hemos tenido en cuenta criterios de calidad que hacen referencia al alcance o cobertura del sistema, es decir, a los contenidos del SI en cuestión, teniendo en cuenta, entre otros, aspectos como la exhaustividad de los contenidos, su continuidad, la puntualidad en su actualización y la actualidad de la información disponible. Para ello, hemos tratado de responder a las siguientes preguntas: ¿Qué contiene el sistema (por años, modalidades de acciones, tipos de información, etc)?, ¿Varían sus contenidos a lo largo del tiempo?, ¿Qué actualidad tienen los contenidos del SI?, ¿Es comparable la información contenida en el sistema con la información contenida en los sistemas de otras instituciones objeto de estudio?. Respecto a esto último, hemos prestado especial atención a la cumplimentación de los registros de las diferentes instituciones, es decir, a los campos de información almacenados y a la presencia o ausencia de datos para ciertos campos.

En relación al proceso, hemos tenido en cuenta las formas de entrada, almacenamiento y procesamiento de la información, que guardan estrecha relación con los flujos y demandas de información sobre AOD de las entidades objeto de estudio. Para ello, hemos puesto el foco en la exactitud o ausencia de errores en la realización de las tareas que permiten los medios utilizados, así como en la facilidad de uso de las herramientas de gestión de la información utilizadas y la utilidad de los soportes en los que se almacena la información.

#### ***7.1.1. Formas de entrada, almacenamiento y procesamiento de la información***

En lo que a la entrada de información a sus SSII se refiere, se ha dado en los últimos años por parte de todas las instituciones una traslación desde los canales convencionales (registro y correo postal) a los electrónicos (tramitación telemática). La transición hacia los canales electrónicos ha sido imparable desde 2011, en gran medida por influencia de la propia normativa al respecto, entre la cual destaca la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, el avance hacia el uso de canales electrónicos no parece haber traído consigo el aprovechamiento de éstos en términos de eficiencia en la gestión de la información. Las herramientas de entrada de información han sido diseñadas en muchos casos para todas las solicitudes de subvenciones de un área o departamento de la institución, abarcando múltiples temáticas además de la cooperación. Así, todas las instituciones cuentan con posibilidad de



solicitudes online y la mayoría de ellas no utilizan las bases de datos donde se almacena la información de las solicitudes para trabajarla posteriormente, sino que generan múltiples archivos para ello.

Los soportes en los que se almacena la información son variados: desde listados de acciones financiadas (en documentos de texto o PDF, pudiendo ser de uso interno o parte de memorias o informes publicados) en los casos más simples, a listados extraídos de programas informáticos propios, pasando por hojas de cálculo o bases de datos propiamente dichas.

Las herramientas de gestión de la información (programas informáticos) a las que se ha tenido acceso, han sido diseñadas en algunos casos por los servicios informáticos de la institución, y en otros, por empresas externas. Por lo general, existe una escasa conexión entre los canales de entrada de información, las bases de datos en las que la almacenan los órganos responsables de la cooperación, y los archivos o bases de datos en las que es tratada para hacer el seguimiento presupuestario o atender a las demandas existentes, resultando en la práctica compartimentos estancos de información.

Se ha observado que varias instituciones que cuentan con una BD donde almacenan la información completa de todas las acciones, la transfieren parcialmente a otros formatos (generalmente hojas de cálculo), duplicándola para los siguientes usos: seguimiento económico de las acciones, y elaboración de informes y memorias.

Estas hojas de cálculo son utilizadas para hacer sumatorios y extraer gráficos y tablas, entre otros, y en la mayoría de los casos son necesarias porque las BD a las que complementan no fueron diseñadas incluyendo utilidades para la extracción de datos comúnmente utilizados por el personal que gestiona la cooperación. También se observa que algunas de estas bases de datos, diseñadas en su día para albergar ciertos campos de información y categorías establecidas de antemano, tienen una gran rigidez y han tenido que irse adaptando a los cambios producidos en las políticas de las instituciones, siendo “parcheadas” sucesivamente.

### ***7.1.2. Características de la información almacenada***

En 2011 se analizó la información almacenada por las instituciones desde los albores de su cooperación y se pudo comprobar que la cantidad y calidad de ésta no ha ido variando y mejorando a lo largo del tiempo. En la actualidad, todas ellas tienen definidos una serie de campos de información (cuyo número varía entre la decena y la veintena) que rellenan para todas las acciones subvencionadas o impulsadas.

Se recogen aquí algunas cuestiones que presentan diferencias de enfoque entre las instituciones estudiadas. A grandes rasgos, los problemas encontrados en la información almacenada se resumen en dos: la falta de estandarización y la variabilidad. En primer lugar, observamos que, en la mayor parte de los casos, la información no está estandarizada: modalidades, instrumentos, sectores y nombres de entidades solicitantes rara vez coinciden completamente entre las distintas instituciones. En segundo lugar, observamos que cuando las instituciones almacenan la información en varios soportes, datos como los títulos de las

acciones y nombres de las entidades adjudicatarias varían en no pocas ocasiones de unos a otros.

El siguiente cuadro, realizado a partir de una síntesis de la información extraída de los documentos doctrinales de las instituciones, sirve para ilustrar la falta de estandarización a la que hacemos referencia:

**Cuadro 137: Instrumentos, modalidades y clasificación de sectores de las instituciones objeto de estudio**

	<b>Modalidades</b> <sup>275</sup>	<b>Instrumentos</b> <sup>276</sup>	<b>Clasificación de sectores</b>	<b>Documento analizado</b>
<b>GV</b>	Modalidades (3)	12 (4)	CAD/CRS	IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021
<b>DFA</b>	Modalidades (4)	4 (3)	No estandarizada	Documento marco de Políticas de Solidaridad y Cooperación de la Diputación Foral de Álava 2016-2019
<b>DFB</b>	Líneas de actuación (3)	7 (4)	No estandarizada	III Plan Director de la Cooperación de Bizkaia (2017-2020)
<b>DFG</b>	Ejes de trabajo (3)	7 (6)	No estandarizada	Marco estratégico de actuación de la cooperación al desarrollo de la DFG 2015-2019
<b>BIO</b>	Áreas de actuación (3)	9 (2)	CAD/CRS	Plan Director de Cooperación 2016-2020
<b>SS</b>	Modalidades de actuación (4)	5 (2)	No estandarizada	Plan Municipal de Cooperación y Educación para la Transformación Social 2017-2019
<b>VI</b>	Modalidades (3)	17 (2)	CAD/CRS	Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2016-2019

Fuente: elaboración propia en base a últimos Planes Directores y documentos que rigen la política de cooperación de los agentes analizados (para más detalle consultar el Anexo II).

En los siguientes subapartados se profundiza en las cuestiones que consideramos más significativas de cara a armonizar la información entre las instituciones.

### 7.1.2.1. Modalidades e instrumentos

Antes de presentar lo observado en nuestras instituciones respecto a modalidades e instrumentos, y reconociendo que hay aproximaciones diversas, recogemos la diferenciación de AECID (2014:5) en este sentido:

- Modalidades (o “tipos” de ayuda): opciones generales de que dispone el donante para la canalización y entrega de los fondos de la ayuda, en función de: 1) La naturaleza de la ayuda que se transfiere, 2) Las condiciones asociadas a su entrega, 3) Las vías de

<sup>275</sup> Se detalla el nombre con el que designan en los documentos doctrinales, especificándose entre paréntesis el número de categorías que se definen en cada caso.

<sup>276</sup> Se muestra el número de instrumentos que describen en sus documentos doctrinales, especificándose entre paréntesis el número de categorías en las que se agrupan.

canalización de la ayuda, 4) El nivel de alineamiento con las políticas de desarrollo del país receptor.

- Instrumentos: opciones y herramientas finales a través de las cuales la ayuda se materializa y ejecuta en un determinado contexto para apoyar la consecución de los objetivos planteados.

En lo que respecta a las modalidades, hemos trasladado al siguiente cuadro las que, según nuestro criterio, consideran las instituciones objeto de estudio. Comparando las categorías mostradas en él, podría inferirse que, a pesar de la variedad y las diferencias, hay tres que prácticamente todas ellas consideran: 1) la cooperación para el desarrollo, 2) la educación para la transformación social y 3) la acción humanitaria y de emergencia.

**Cuadro 138: Modalidades consideradas por las instituciones objeto de estudio**

<b>Gobierno Vasco</b>		
<b>Modalidades:</b> 1.- Cooperación para el desarrollo 2.- Educación para la Transformación social 3.-Acción Humanitaria		
<b>DFA</b>	<b>DFB</b>	<b>DFG</b>
<b>Modalidades:</b> 1.- Cooperación para el desarrollo 2.- Ayuda Humanitaria y de Emergencia 3.- Educación para el Desarrollo 4.- Cooperación directa	<b>Líneas de actuación:</b> 1.- Cooperación al Desarrollo 2.- Educación para la Transformación Social 3.- Acción Humanitaria	<b>Ejes de trabajo:</b> 1.- Actividades y proyectos solidarios 2.- Educación por la ciudadanía global 3.- Programas de ayuda de emergencia
<b>Bilbao</b>	<b>Donostia</b>	<b>Vitoria-Gasteiz</b>
<b>Áreas de actuación:</b> 1.- Cooperación Internacional, 2.- Sensibilización y Educación para el Desarrollo (o Educación para la transformación social) 3.- Acción Humanitaria y Ayuda de Emergencia 4.- Participación, transparencia y fortalecimiento 5.- Otras modalidades	<b>Modalidades de actuación:</b> 1- Cooperación para el desarrollo 2- Educación para la transformación social 3- Acción humanitaria y ayuda de emergencia 4- Incidencia en el Ayuntamiento	<b>Grandes áreas:</b> 1.- Cooperación Internacional 2.- Sensibilización y Educación para el Desarrollo 3.- Planificación, seguimiento, evaluación e intercambios

Fuente: elaboración propia en base a últimos Planes Directores y documentos que rigen la política de cooperación de los agentes analizados (para más detalle consultar el Anexo II).

Hemos puntualizado que son las modalidades consideradas por las instituciones “según nuestro criterio” porque, como puede apreciarse en el cuadro, únicamente tres (Gobierno Vasco, DFA y Donostia) utilizan el término modalidad para referirse a ellas, mientras el resto las designan como líneas de actuación (DFB), ejes de trabajo (DFG), áreas de actuación (Bilbao) y grandes áreas (Vitoria-Gasteiz). Además, en el caso del Gobierno Vasco, si bien en el PD vigente se menciona la palabra *modalidades* en varias ocasiones, no se da en el documento una definición explícita de lo que se consideran dichas modalidades<sup>277</sup>, y tampoco se daba tal

<sup>277</sup> Las expuestas en el cuadro se corresponden con las mencionadas en el cuadro de la página 9 del IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021: “cuando en el texto hablamos de cooperación nos referimos a sus tres modalidades: desarrollo, acción humanitaria y educación para la transformación social”.

definición en su anterior PD (III Plan Director 2014-2017). También en el caso de la DFA hay una falta de concreción en lo relativo a las modalidades: aunque en el actual Documento Marco de Políticas de Solidaridad y Cooperación se hace referencia a las *modalidades* en varias ocasiones, no se definen explícitamente<sup>278</sup>. Y en lo que respecta al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, aunque en el actual PD se hace referencia a las modalidades en varias ocasiones, tampoco se definen explícitamente<sup>279</sup>.

En lo que respecta a los instrumentos considerados por las instituciones, estrechamente ligados a las modalidades, se observa una gran variedad que mostraremos en los siguientes tres cuadros, comenzando por los de Gobierno Vasco:

**Cuadro 139: Instrumentos considerados por el Gobierno Vasco**

INSTRUMENTOS	
TRANSFORMACIÓN SOCIAL	COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, centrada en países del Sur
	Apuesta por el enfoque LOCAL-GLOBAL superando las lógicas Norte-Sur y cooperación-educación
	EDUCACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL, centrada en Euskadi con conexiones globales
RESPUESTA A CRISIS HUMANITARIAS	ACCIÓN HUMANITARIA, centrada en países del Sur y con acciones en el Norte
FORTALECIMIENTO DE AGENTES (2)	CAMBIO ORGANIZACIONAL PRO EQUIDAD DE GÉNERO
	COOPERANTES
	BECAS DE FORMACIÓN EN NACIONES UNIDAS
	BECAS DE ESPECIALIZACIÓN EN LA AVCD
	ARTICULACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES
SENSIBILIZACIÓN, COMUNICACIÓN, INVESTIGACIÓN Y GENERACIÓN DE APRENDIZAJES, promovidos directamente por la AVCD (2)	PROGRAMA JUVENTUD VASCA COOPERANTE
	PREMIO IGNACIO ELLACURÍA
	ACCIONES PROPIAS DE LA AVCD

Fuente: IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021 (AVCD, 2018:49).

<sup>278</sup> Por ese motivo, en el cuadro se han recogido las que se mencionaban en su anterior documento de planificación, el Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2009-2011, común a las tres diputaciones forales.

<sup>279</sup> Las tres que se han incluido en el cuadro se corresponden con las categorías que en su PD contiene el campo “tipo de proyecto” y lo que en su memoria llama “grandes áreas”. En su anterior PD 2010-2013 eran las siguientes: 1.-Cooperación al desarrollo (CD): 1.1.-Cooperación al desarrollo, 1.2.-Protección de DDHH, 1.3.- Ayuda Humanitaria y de Emergencia; 2.- Sensibilización y educación para el desarrollo (SyED).

Se trata de 12 instrumentos agrupados en 4 categorías, como complemento a los cuales el Gobierno Vasco plantea lo siguiente (AVCD, 2018:49): *“Además de los instrumentos de concurrencia competitiva vigentes, la AVCD podrá promover iniciativas a través de subvenciones directas, en las cuatro líneas de actuación, de acuerdo a las previsiones establecidas en la Ley 1/2007”*.

Menos numerosos que los del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales definen en sus últimos Planes Directores una serie de instrumentos que van desde los 4 a los 6, que resumimos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 140: Instrumentos considerados por las Diputaciones Forales (DFA, DFB, DFG)**

<p><b>Diputación Foral de Álaba (DFA)</b></p>
<p>1.- Ayuda de emergencia mediante el Fondo Alavés de Emergencia (FAE)                  2.- Convocatorias de proyectos con dos líneas financieras:                      2.1-Apoyo a proyectos de sensibilización social a favor de la solidaridad internacional                      2.2-Ayudas para la financiación de proyectos de cooperación al desarrollo en los países de ingresos bajos y medios                  3.- Otras formas de cooperación (Convenios)</p>
<p><b>Diputación Foral de Bizkaia (DFB)</b></p>
<p>1.- Ayuda de Emergencia y Humanitaria                  2.- Convocatoria de proyectos                      2.1- Financiación de proyectos de desarrollo local en las comunidades del Sur                      2.2-Financiación de proyectos de sensibilización, formación, incidencia política, investigación y educación para el desarrollo                      2.3- Financiación de iniciativas puntuales presentadas por ONGD o por otros actores                  3.- Convocatoria para la contratación de asistencias técnicas en enfoque de género                      3.1- Ayudas para facilitar la incorporación del enfoque de género en la planificación y formulación de los proyectos                      3.2- Ayudas para facilitar la institucionalización del enfoque de género en las entidades locales                  4.- Cooperación directa y otras formas de cooperación</p>
<p><b>Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG)</b></p>
<p>1.- Proyectos de desarrollo en los países empobrecidos del sur                  2.- Proyectos de educación para la transformación social                  3.- Iniciativas puntuales                      3.1- Dirigidas a la prestación de servicios básicos a población vulnerable en los países empobrecidos.                      3.2- Acciones de sensibilización y/o educación para el desarrollo a realizar en Gipuzkoa                  4.- Proyectos de ayuda de emergencia y de acción humanitaria                  5.- Becas para jóvenes cooperantes                  6.- Subvenciones nominativas para la Cooperación al Desarrollo (convenios)</p>

Fuente: elaboración propia en base a últimos Planes Directores y documentos que rigen la política de cooperación de los agentes analizados (para más detalle consultar el Anexo II).

En el caso de los Ayuntamientos, el número de instrumentos oscila entre los 5 y los 9, agrupados también en diversas categorías, que recogemos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 141: Instrumentos considerados por los Ayuntamientos objeto de estudio (Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz)**

<p style="text-align: center;"><b>Ayuntamiento de Bilbao</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>1.- Convocatoria de subvenciones a ONGD<ul style="list-style-type: none"><li>1.1-Cooperación Internacional<ul style="list-style-type: none"><li>1.1.1-Proyectos anuales</li><li>1.1.2-Proyectos bianuales</li></ul></li><li>1.2- Educación para el Desarrollo y Sensibilización (o Educación para la transformación social)<ul style="list-style-type: none"><li>1.2.1-Proyectos anuales</li><li>1.2.2- Proyectos bianuales</li></ul></li><li>1.3-Acción Humanitaria y Ayuda de Emergencia</li></ul></li><li>2. Cooperación directa del Ayuntamiento<ul style="list-style-type: none"><li>2.1- Convenios con otras entidades</li><li>2.2- Ejecución directa por el ayuntamiento</li><li>2.3- Aportaciones a Euskal Fondoa y otras plataformas</li><li>2.4- Otros instrumentos</li></ul></li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Ayuntamiento de Donostia</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>1.- Convocatoria pública de subvenciones de libre concurrencia<ul style="list-style-type: none"><li>1.1- Educación para la transformación social</li><li>1.2- Cooperación para el Desarrollo</li></ul></li><li>2.- Cooperación municipal directa<ul style="list-style-type: none"><li>2.1- Euskal Fondoa</li><li>2.2- Apoyo a pueblos sin estado o en lucha por su territorio</li><li>2.3- Iniciativas propias de Educación para la transformación social</li></ul></li></ul>
<p style="text-align: center;"><b>Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>1.- Proyectos de desarrollo en los países empobrecidos del sur</li><li>2.- Proyectos de educación para la transformación social</li><li>3.- Iniciativas puntuales<ul style="list-style-type: none"><li>3.1- Dirigidas a la prestación de servicios básicos a población vulnerable en los países empobrecidos.</li><li>3.2- Acciones de sensibilización y/o educación para el desarrollo a realizar en Gipuzkoa</li></ul></li><li>4.- Proyectos de ayuda de emergencia y de acción humanitaria</li><li>5.- Becas para jóvenes cooperantes</li><li>6.- Subvenciones nominativas para la Cooperación al Desarrollo (convenios)</li></ul>

Fuente: elaboración propia en base a últimos Planes Directores y documentos que rigen la política de cooperación de los agentes analizados (para más detalle consultar el Anexo II).

Tal y como se aprecia en los cuadros precedentes, existe una gran diversidad entre las modalidades e instrumentos definidos por las instituciones en sus documentos doctrinales. Las cuestiones detectadas más reseñables se resumen a continuación:

- Las modalidades e instrumentos definidos por cada una de las instituciones responden a su trayectoria y manera de estructurar la cooperación que llevan a cabo, y su diversidad refleja distintos modos de hacer. Por lo general han variado poco a lo largo del tiempo desde que los analizáramos por primera vez en 2011. En la mayoría de los casos las categorías se han ido repitiendo y afianzando en sucesivos PD.
- En algunos casos hay categorías que se repiten tanto en modalidades como en instrumentos. Se percibe cierta mezcla entre ambos términos y en la propia clasificación de las acciones (por ejemplo, hay acciones consideradas de ejecución directa que entendemos corresponden a convenios o iniciativas a través de terceros fuera de convocatoria).
- Si bien todas las instituciones tienen definida una serie de instrumentos en sus documentos doctrinales vigentes, no ocurre lo mismo con las modalidades. Por una parte, el término *modalidades* no es utilizado por todas las instituciones (lo sustituyen otros como *líneas de intervención*, *áreas de actuación* o *ejes de trabajo*), y por otra, hay instituciones que a pesar de nombrarlo en sus documentos doctrinales no definen sus categorías. Esto último es consecuencia de un planteamiento flexible, que elude deliberadamente definir categorías cerradas, con el objetivo de dar cabida a diferentes vías de canalización de la ayuda.
- Son campos que afectan al modo en el que las instituciones muestran la información en sus páginas web y memorias, pues generalmente lo hacen agrupándola por instrumentos y modalidades.
- Se han advertido casos en los que las categorías de instrumentos y modalidades definidas en los documentos doctrinales no se utilizan (o se utilizan con una designación diferente) al almacenar la información en las bases de datos, así como al darla a conocer a través de las memorias anuales de actividades.
- Asimismo, también cabe mencionar una cuestión que ya identificamos en 2011 y persiste en la actualidad: la existencia de cierta confusión en lo que se entiende por *Cooperación Directa* por parte de las instituciones, que utilizan este término desde aproximaciones un tanto diferentes. La cooperación directa se caracteriza por una implicación más cercana de la institución financiadora en la actividad, frente a la cooperación indirecta, donde las responsabilidades de planificar, ejecutar y rendir cuentas sobre la acción se delegan en mayor medida. La mayoría de casos son claros en este sentido (por ejemplo, las concesiones a través de convocatorias de subvenciones, que suponen el grueso de la cooperación vasca, son sin lugar a dudas indirectas), pero hay divergencias para clasificar

casos como un convenio con una ONG vasca para llevar a cabo un proyecto en el exterior, que alguna institución considera directa.

El de las modalidades e instrumentos constituye un tema complejo, sobre el que Unceta (2020) plantea algunas claves tras analizar la Ley 1/2007 de 22 de febrero de Cooperación para el Desarrollo del País Vasco, claves que resumimos aquí. Por una parte, advierte que la terminología y las categorías utilizadas en la Ley para designar los diferentes tipos y modalidades de cooperación son confusas, y por otra, que la delimitación entre éstas e instrumentos resulta poco explicativa y que contrasta con parte de la literatura existente sobre el tema, en la que la idea de instrumentos suele reservarse para aspectos más bien procedimentales (instrumentos de planificación, instrumentos de intervención, instrumentos de canalización de las ayudas...) <sup>280</sup>.

Así, Unceta explica que la Ley 1/2007 habla de modalidades sólo para describir la distinción entre cooperación *bilateral* y *multilateral*, planteándose además algunos problemas de interpretación que afectan a la delimitación de la cooperación directa; y habla de instrumentos para referirse a la cooperación técnica, financiera, humanitaria, etc., lo que, junto a la definición de los instrumentos de planificación, forma parte de un mismo capítulo de la Ley titulado “Planificación e Instrumentos”. En ese capítulo se plantea todo lo relativo a los instrumentos de planificación y también a otros asuntos que en realidad no tienen que ver tanto con instrumentos sino con modalidades o tipologías de cooperación. Además, para aumentar la confusión, el artículo 25, cuyo título se refiere a “Ayudas y Subvenciones”, viene a renglón seguido del de las modalidades, lo que ha contribuido a interpretaciones diversas sobre la cooperación directa (asimilándola con la modalidad bilateral) y diferenciando ésta última de la gestionada a través de ONGD.

Para Unceta (2020) la distinción que realiza la Ley entre modalidades e instrumentos se trata de una distinción un tanto arbitraria y que induce a confusión, ya que, tanto en un caso como en otro, se está hablando en realidad de tipologías o modalidades de cooperación. Unceta plantea además que no se trata de un problema que únicamente afecte a la Ley de cooperación vasca, sino que afecta a la gran mayoría de las leyes autonómicas y tiene su origen en el efecto imitación generado por la estructura que adoptó la estatal Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, que marcó la política española de cooperación en un contexto de inexperiencia de las administraciones autonómicas en esa materia.

---

<sup>280</sup> Unceta (2020) también considera que no existe un estándar internacional o un consenso generalizado a la hora de emplear una terminología determinada en lo relativo a esta cuestión, y plantea como clasificación útil y esclarecedora la contenida en Villanueva, R. (2019): *La cooperación internacional en las relaciones internacionales*. Ed. Universitarios. Instituto Mora. México, que divide las modalidades de la cooperación atendiendo a distintos criterios, encontrándose entre ellas, además de otras, las siguientes: a) la clasificación por la cantidad y tipo de actores involucrados, lo que llega a distinguir entre cooperación bilateral, o multilateral; o b) la clasificación por las características y el objeto de la cooperación, lo que lleva a considerar modalidades como cooperación técnica, alimentaria, financiera, humanitaria, en el ámbito de la sensibilización, etc.



### 7.1.2.2. Sectores de cooperación

En lo que respecta a los sectores considerados por las instituciones objeto de estudio, cabe diferenciar entre los que definen como prioritarios en sus planes directores, y los que utilizan para clasificar las acciones que impulsan. En el siguiente cuadro se muestran las prioridades de las instituciones objeto de estudio:

**Cuadro 142: Prioridades sectoriales de las instituciones objeto de estudio**

<b>GV</b>	-Empoderamiento de mujeres -Protección a personas defensoras de DDHH
<b>DFA</b>	No se especifican
<b>DFB</b>	-Empoderamiento de las mujeres -Derechos universales -Desarrollo económico local -Gobernanza democrática local
<b>DFG</b>	No se especifican
<b>BIO</b>	Prioridades sectoriales alineamiento con el nuevo marco internacional de los ODS <sup>281</sup> : -ODS 5: Igualdad de género -ODS 4: Educación de calidad -ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles -ODS 6: Agua limpia y saneamiento -ODS 12: Producción y consumo responsables
<b>SS</b>	Las denomina "áreas de especial interés": -Equidad de género -Sostenibilidad ecológica y social -Derechos humanos
<b>VI</b>	-Fomento de la igualdad de mujeres y hombres -Agua y saneamiento -Protección de los derechos humanos -Economía social y solidaria, en particular las iniciativas relacionadas con el comercio justo -Medio ambiente -Sectores de intervención social, en particular en los países de origen de comunidades inmigrantes de la ciudad

Fuente: elaboración propia en base a últimos Planes Directores y documentos que rigen la política de cooperación de los agentes analizados (para más detalle consultar el Anexo II).

Como se puede apreciar, al igual que sucede con las modalidades e instrumentos, existe una gran variedad de sectores prioritarios. En el siguiente cuadro se muestran los sectores que las instituciones objeto de estudio utilizan para clasificar las acciones de cooperación que impulsan:

<sup>281</sup> La descripción de todos ellos (incluyendo nombre completo, antecedentes, descripción y metas) puede encontrarse en la siguiente web de Naciones Unidas: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

**Cuadro 143: Sectores utilizados por las instituciones objeto de estudio para la clasificación de las acciones que impulsan**

<b>GV</b>	Utiliza clasificación CAD/CRS (estandarizada)
<b>DFA</b>	Utiliza clasificación propia no estandarizada
<b>DFB</b>	Utiliza clasificación ad hoc del área de asesoría de Hegoa (no estandarizada)
<b>DFG</b>	Utiliza clasificación ad hoc del área de asesoría de Hegoa (no estandarizada)
<b>BIO</b>	Utiliza clasificación CAD/CRS (estandarizada)
<b>SS</b>	Utiliza una clasificación propia del Ayuntamiento (no estandarizada)
<b>VI</b>	Utiliza clasificación CAD/CRS (estandarizada)

Fuente: últimos Planes Directores y documentos que rigen la política de cooperación de las instituciones analizadas (para más detalle consultar el Anexo II).

El primero de los problemas que plantean los sectores radica en la limitación que supone su utilización para clasificar las acciones. Es una cuestión que ha emergido de manera recurrente en las entrevistas realizadas: las acciones impulsadas difícilmente pueden enmarcarse en un único sector, pues generalmente abarcan varios, e incluso hay instituciones que prefieren apoyar acciones lo más “sectorialmente amplias” que sea posible.

No todas las instituciones utilizan clasificaciones estandarizadas, y solo la mitad utiliza la clasificación del CAD/CRS. Esto es debido a que esa clasificación, aparte de contener muchas subdivisiones<sup>282</sup>, no ayuda a plasmar de una manera entendible los sectores prioritarios que algunas instituciones consideran. Sin embargo, ya que al reportar<sup>283</sup> la información a la FEMP o al MAEC tienen que indicar el sector en el que se enmarca según la clasificación del CAD/CRS, lo óptimo sería que guardaran la información con el sector CRS desde el principio, y no tuvieran que hacer la traslación a la hora de realizar el reporte.

Además, la mayoría de las instituciones analizadas asignan el sector a los proyectos que subvencionan, y lo han hecho históricamente a través de su personal técnico, en lugar de hacerlo la entidad solicitante. La AVCD, los ayuntamientos de Bilbao y Vitoria-Gasteiz y la DFB,

<sup>282</sup> La clasificación CRS la componen un total de 204 sectores, agrupables en 10 sectores CAD (que a su vez admiten divisiones en dos niveles de detalle, formados por un conjunto de 31 y 43 sectores respectivamente). Un listado actualizado de los sectores CAD/CRS puede encontrarse en la web del CAD de la OCDE: <http://www.oecd.org/dac/stats/purposecodessectorclassification.htm>. El MAEC, a través de Info @OD, ofrece información descriptiva de los sectores en los siguientes documentos: *Definición de Sectores CAD y CRS* [accesible en: [https://infoaod-info.maec.es/shared/cms/docs/anexos/Anexo\\_3a.pdf](https://infoaod-info.maec.es/shared/cms/docs/anexos/Anexo_3a.pdf)] y *Listado de sectores CRS con sus descripciones*. Accesible en: [https://infoaod-info.maec.es/shared/cms/docs/anexos/Anexo\\_3b.pdf](https://infoaod-info.maec.es/shared/cms/docs/anexos/Anexo_3b.pdf). [Última fecha de consulta de todas las direcciones web mencionadas en esta nota: 14/03/2019].

<sup>283</sup> Utilizamos en este texto la palabra *reportar* como sinónimo de *transmitir* o *comunicar*.

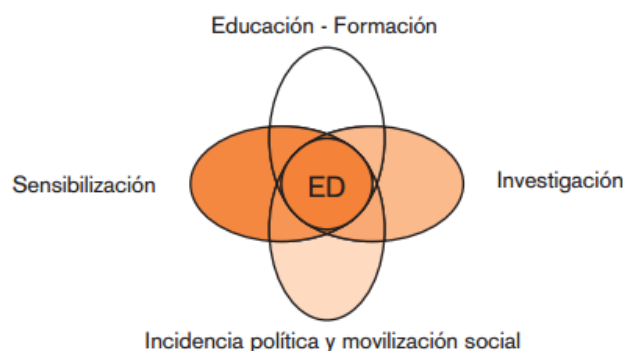
por ejemplo, han avanzado en este sentido, y en sus últimas convocatorias han incluido en el formulario de solicitud una casilla de obligada cumplimentación, a través de la cual el agente solicitante debe definir el sector CRS de la acción que propone.

### 7.1.2.3. Clasificación de las acciones de Educación para la Transformación Social<sup>284</sup>

En la práctica, la mayoría de las instituciones no establecen diferencias más allá de la distinción entre “acciones de sensibilización” y “proyectos de educación para el desarrollo”, o bien las diferencia según otros criterios como si se trata de convocatorias o convenios, o de actividades llevadas a cabo por las propias instituciones o por terceros.

Sin embargo, existen clasificaciones para este tipo de acciones que emanan de diferentes documentos estratégicos. En este sentido, la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la AECID (MAEC, 2007) establece unas categorías que distinguen dimensiones, ámbitos de actuación y tipologías de acciones. Se habla así de las siguientes cuatro posibles dimensiones de la ED<sup>285</sup>:

**Cuadro 144: Dimensiones de la ED según la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la AECID**



Fuente: MAEC (2007:21).

Y define los siguientes ámbitos de actuación:

- Educación formal.
- Educación no formal.
- Educación informal.

El Gobierno Vasco, por su parte, en su PD 2008-2011 introdujo una clasificación que mantiene y utiliza en la actualidad, basada en la de la estrategia de la AECID, pero más completa en cuanto a las áreas sectoriales o estrategias de intervención se refiere:

<sup>284</sup> En la presente tesis utilizaremos los términos Educación para el Desarrollo (EpD o ED) y Educación para la Transformación Social (EpTS) para referirnos a las actividades de educación, por ser ambos utilizados indistintamente por las instituciones objeto de estudio.

<sup>285</sup> Celorio y López de Muniain (2008) consideran útiles las categorías, aunque indican que es preferible llamarlas estrategias de intervención, pues tienen relación con su intencionalidad.

**Cuadro 145: Clasificación de GV para las acciones de SyED**

Ámbitos de actuación	Estrategias de intervención
Educación formal	Incidencia política
Educación no formal	Innovación y creatividad metodológica
Educación informal	Investigación
	Formación
	Comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo

Fuente: elaboración propia a partir del PD 2008-2011 de cooperación de GV.

También las Diputaciones Forales exploraron vías de clasificación, introduciendo las siguientes categorías en su PD conjunto 2009-2011:

**Cuadro 146: Clasificación de las Diputaciones Forales para las acciones de SyED**

a. Educación formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Debate curricular</li> <li>– Formación</li> <li>– Investigación</li> <li>– Redes de innovación</li> <li>– Recursos pedagógicos</li> </ul>
b. Educación no formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Centros de documentación y recursos</li> <li>– Espacios de ocio y tiempo libre</li> <li>– Comercio justo</li> <li>– Colaboración con entidades locales y asociaciones</li> </ul>
c. Educación informal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incidencia política</li> <li>– Redes y alianzas</li> <li>– Medios de comunicación</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir del PD conjunto 2009-2011 de las Diputaciones Forales.

Posteriormente, en las convocatorias de subvenciones de 2016, tanto la DFG como la DFB, consideraron actividades subvencionables las acciones que potencian los siguientes aspectos, que pueden suponer un modo de clasificación: la sensibilización, la formación, la investigación, la incidencia política, la promoción de redes de agentes sociales, y la educación para la transformación social.

#### **7.1.2.4. Otros aspectos: nombres de entidades beneficiarias de las ayudas, descripción de las acciones, datos económicos y de presupuesto de cooperación**

En lo que respecta a los nombres de entidades beneficiarias de las ayudas, tanto solicitantes como socias locales, la creación tardía (en octubre de 2018) del Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo previsto en la Ley 1/2007, no parece haber aliviado la situación precedente. A consecuencia de introducir la información a mano en los distintos sistemas, los agentes no están identificados en ellos de forma inequívoca, y se dan casos en los que una misma entidad figura en las bases de datos de las instituciones con diversos nombres, siendo especialmente proclives a generar duplicidades y errores los siguientes casos de entidades canalizadoras:

- Fundaciones: a veces figuran con “fundación” delante (o detrás) de su nombre, y otras veces se omite.
- Entidades con nombre en euskera y castellano: a veces figuran en un único idioma, otras en ambos.
- Entidades con nombre y siglas: a veces figura el nombre sin siglas, otras con ellas (delante o detrás, entre paréntesis o no).
- Entidades con nombres largos: a veces se escriben enteros y otras abreviados.
- Agentes múltiples que tienen un mismo nombre o parecido, pero diferentes CIF.

La multiplicidad de nombres para una misma entidad se da también en el caso de las socias locales o contrapartes, para las cuales se suman las siguientes cuestiones específicas:

- Organizaciones que tienen presencia en diferentes países: a veces se escriben concretando el país y otras no.
- Congregaciones, Diócesis, Misiones, Misioneras/os, Obispos, Parroquias, Hermanas suelen ser complicadas de homogeneizar.
- Alcaldías, Ayuntamientos, Municipalidades, Municipios en ocasiones también inducen a duplicidades.
- Nombres escritos en idiomas diferentes al castellano y el euskera.

En lo que respecta a las descripciones de las acciones, estas son por lo general o muy resumidas o muy extensas, tienen contenidos muy variables y no siguen una estructura común; pueden ir desde una simple descripción de la entidad solicitante, las personas beneficiarias, o las actividades a ejecutar, al resumen de los objetivos específicos de la acción.

Por último, son dignos de mención algunos aspectos relacionados con la información económica que se ofrece a través de los sistemas de información analizados. En lo que se refiere a los presupuestos de cooperación, una información básica y demandada por un público variado (que incluye ONGD, academia y ciudadanía), hemos encontrado algunas diferencias y cuestiones en la forma en que cada institución los considera y reporta. Las principales son las siguientes:

- Algunas instituciones incluyen los gastos del personal dedicado al área de cooperación en su presupuesto de cooperación, mientras otras no lo hacen.
- Hay dudas y diferentes criterios para el cálculo del porcentaje dedicado a cooperación con la referencia del 0,7%.

## **7.2. Productos y resultados: informes, memorias y contenidos web para cubrir las demandas y socializar la información sobre cooperación**

Los productos más usuales de los SSII son la recuperación selectiva de la información y la generación de contenidos y documentos (memorias, informes, resúmenes, información estadística, etc.) y pueden conducir a una amplia gama de resultados o efectos, entre los cuales podemos distinguir efectos o repercusiones en tres niveles, según la institución que consideremos. En la organización a la que pertenece el SI, se pueden generar efectos como la mejora en la gestión de la información y del conocimiento, el aprendizaje y la rendición de cuentas; en el usuario externo que utiliza el SI pueden facilitar la obtención de información y la realización de trámites; y en el nivel más lejano e intangible se encontrarían los efectos que el SI generaría para la sociedad en su conjunto, como por ejemplo mejorar la transparencia de una determinada política pública.

Este apartado recoge algunos de los hallazgos derivados del análisis de los productos (informes, memorias y contenidos web) que las instituciones objeto de estudio elaboran y ponen a disposición de distintos agentes, y de los dos principales resultados que buscan a través de sus sistemas de información: cubrir las demandas de información recibidas habitualmente (tanto internas como externas), y socializar la información sobre cooperación al desarrollo.

Para realizar ese análisis hemos tenido en cuenta dimensiones de calidad extraídas de la metodología de Abad (2005) como la accesibilidad, la actualización, la puntualidad, la precisión, los formatos de salida y la facilidad de uso de los SSII. Asimismo, por cuestión de alcance de la tesis, hemos dejado fuera del análisis criterios como la satisfacción de las personas usuarias<sup>286</sup>, o el impacto del SI, que determina los beneficios que los SSII aportan a sus usuarios en términos de toma de mejores decisiones, ahorro de tiempo y dinero, y cambio de conductas, entre otros.

### **7.2.1. Cubrir las demandas de información internas y externas**

A grandes rasgos, podemos clasificar en dos tipos las demandas de información que reciben nuestras instituciones: internas y externas. Entre las demandas internas, las más habituales son las que se dan para alimentar la web y elaborar anualmente la memoria del área o servicio de cooperación, así como las que se realizan al finalizar periodos que marcan planes directores u otros documentos de planificación, para medir la consecución de sus metas y objetivos. También existen demandas puntuales e imprevisibles para comisiones informativas, plenos, etc.

---

<sup>286</sup> Se trata de un criterio basado en conocer en qué medida el usuario percibe que el SI es capaz de satisfacer sus requerimientos informativos, para lo cual es necesario recabar la opinión de las personas usuarias sobre las cualidades de un sistema y de los productos que proporciona.

En cuanto a las demandas externas, algunas instituciones han recibido algunas más o menos fijas por parte de entidades sociales como la Coordinadora de ONGD de Euskadi para su estudio de presupuestos-0,7, Alboan para la investigación *Zenbakiez haratago*<sup>287</sup> y la coordinadora pro-África en Álava, etc., pero son otras las que destacan: las que se realizan al Gobierno Vasco por parte del MAEC para su aplicación on-line Info @OD (<https://infoaod-info.maec.es/>) de consulta acerca de los datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, y las que se realizan a los ayuntamientos y diputaciones forales por parte de la FEMP para su Plataforma on-line de Cooperación Pública Local (<http://cooperacion.femp.es/>). Estas demandas de información se realizan anualmente y existe un marco de colaboración entre la FEMP y el MAEC por el cual la primera transfiere al segundo la información reportada por las entidades locales, de modo que en Info @OD se agrupan los volcados de información de todas las instituciones. El MAEC, posteriormente, reporta información al CAD de la OCDE para su inclusión en el Creditor Reporting System-CRS (<http://stats.oecd.org/>), y también a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda-IATI, para su inclusión en el registro IATI (<https://www.iatiregistry.org/>).

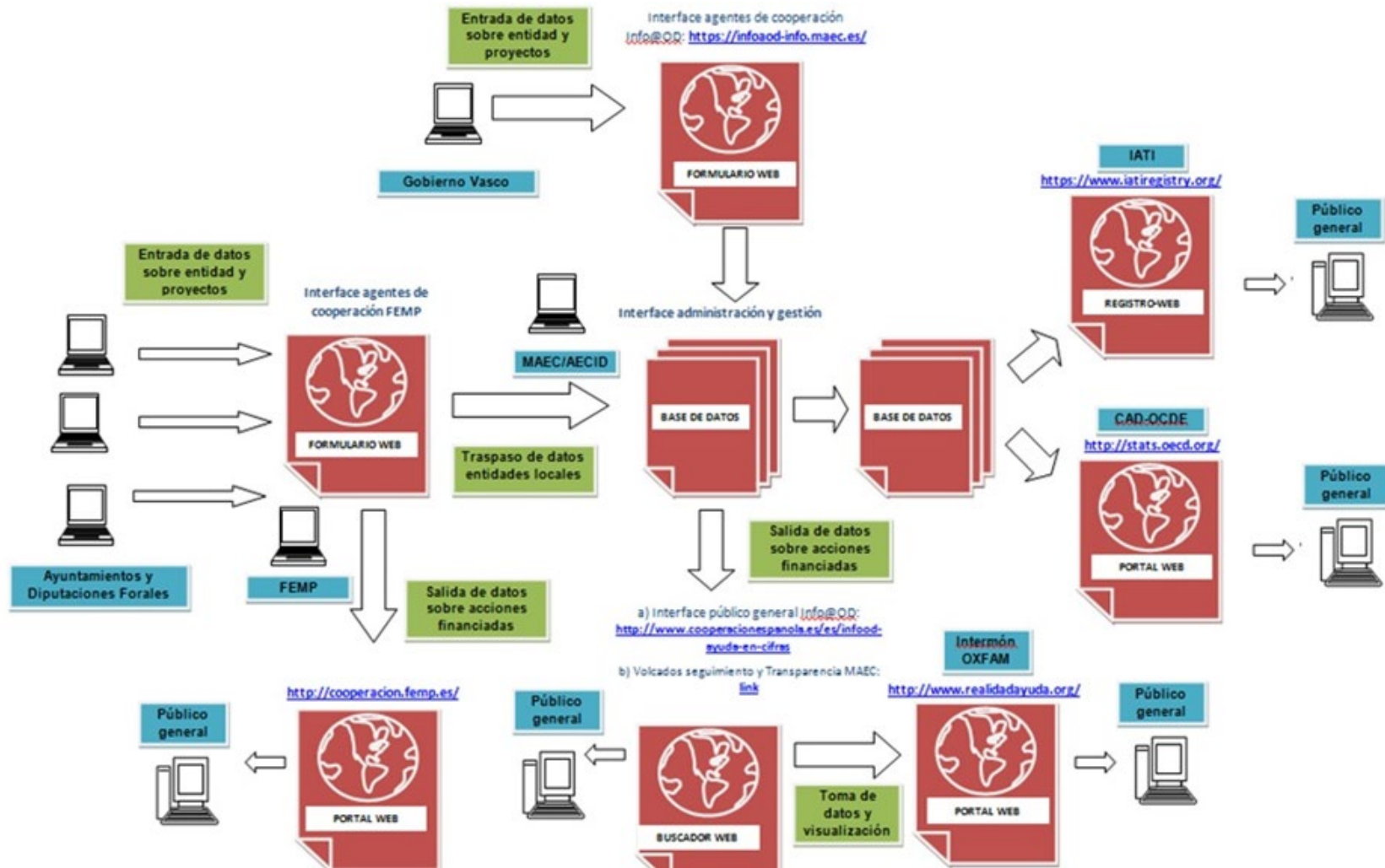
Como puede apreciarse, todas las administraciones públicas estudiadas reciben demandas de información de organismos estatales y rinden cuentas a sus sistemas, aunque algunas no lo han hecho de manera continua a lo largo de los años. Hoy en día, el volcado de la información tanto al MAEC como a la FEMP se hace manualmente, introduciendo todas las acciones una por una a través de un gestor de contenidos en la plataforma web correspondiente. El reportar esta información supone un gran trabajo para las instituciones, no solo por el tiempo que implica el volcado, sino porque en primer lugar se ven en la obligación de trasladar los datos a las categorías estandarizadas que se les demanda.

A continuación, se muestra una representación gráfica de parte de las demandas y modos de socializar la información de las instituciones objeto de estudio, cuestión esta última en la que profundizaremos inmediatamente después.

---

<sup>287</sup> Se trata de un estudio que realizó la ONGD Alboan durante varios años consecutivos con el objetivo de responder a cuestiones como cuántos fondos destina la cooperación al desarrollo vasca a los países más empobrecidos, el papel de las diferentes instituciones vascas que realizan acciones de cooperación y las vías para consolidar una cooperación vasca de calidad.

Cuadro 147: Representación gráfica de demandas y formas de socialización de información sobre cooperación de las instituciones analizadas, incluyendo portales



Fuente: elaboración propia.



**7.2.2. Socializar la información sobre cooperación al desarrollo**

Las instituciones objeto de estudio socializan su información sobre cooperación al desarrollo tanto de forma directa como indirecta<sup>288</sup>. Consideramos que se realiza de forma directa cuando es a través de sus propios medios de difusión (web, memorias y otras publicaciones), y de forma indirecta cuando lo hacen a través de otros agentes a los que reportan información (principalmente la FEMP o el MAEC), lo cual se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 148: Socialización de la información de las instituciones objeto de estudio**

	GV	DFA	DFB	DFG	BIO	SS	VI
<b>Socialización de información de forma directa</b>							
a través de memoria anual	***	**	*	*	***	***	***
a través de página web propia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
a través de portales de cooperación	Info@OD Otros	Info@OD FEMP Otros	Info@OD FEMP Otros	Info@OD FEMP Otros	Info@OD FEMP Otros	Info@OD FEMP Otros	Info@OD FEMP Otros
<b>Socialización de información de forma indirecta</b>							
	MAEC	FEMP	FEMP	FEMP	FEMP	FEMP	FEMP

Fuente: elaboración propia. La notación de la tabla para marcar la existencia o no de la memoria anual se corresponde con lo siguiente: \*\*\*=existe y se hace pública, \*\*=existe pero es de uso interno, \*=no existe o se desconoce su existencia.

En lo referente a la socialización de la información de forma directa, las herramientas a través de las cuales se hace son variadas, pero existe una común que destaca entre todas ellas: la web. Las páginas web son el canal a través del cual se informa sobre las acciones llevadas a cabo y también son el soporte del que se cuelgan todos los documentos informativos. En el siguiente cuadro se muestra la comparativa de la existencia de ciertos tipos de contenidos considerados de mayor interés en las webs de las entidades objeto de estudio:

**Cuadro 149: Existencia de contenidos de diferentes tipos en las webs de las instituciones objeto de estudio**

		GV	DFA	DFB	DFG	BIO	SS	VI
Instrumentos de planificación, participación y gestión	Lineamientos o estrategias	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Órganos de participación	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
	Evaluaciones	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí
	Convocatorias de subvenciones	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Memorias anuales	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí
Coherencia de políticas, rendición de cuentas e investigación	Coherencia de políticas	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No
	Informes y estudios	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
	Transparencia*	Sí	No	Sí*	No	No	Sí*	Sí*

Fuente: elaboración propia. En los casos marcados con asterisco (\*) para los contenidos sobre transparencia sucede lo siguiente: no disponen de un apartado de transparencia, sino que desde la web de cooperación se da acceso al portal de transparencia de la entidad.

<sup>288</sup> Utilizaremos la designación de *fuentes directas* y *fuentes indirectas* para referirnos a los medios a través de los cuales se socializa la información.

El análisis de las páginas web de las instituciones revela que el modo en que muestran la información y la cantidad de información mostrada son por lo general diferentes según el tipo de acción (proyecto, convenio o cooperación directa), sin dar opción a realizar comparativas entre los distintos tipos de acciones. También se aprecia una escasez de herramientas de búsqueda y visualización de la información sobre acciones financiadas: la mayoría no ofrecen sistemas de información geográfica (SIG), ni buscadores de acciones. Como consecuencia de lo anterior, a efectos prácticos, en muchos casos, los contenidos sobre acciones financiadas siguen siendo accesibles solo relativamente y difícilmente comparables, al igual que en el primer análisis llevado a cabo en 2011.

Atendiendo a los documentos que se utilizan para difundir la información, se constata una gran cantidad y variedad de tipos: desde instituciones que únicamente utilizan documentos normativos (Plan Director, decretos) y dan una información escasa, a instituciones que ofrecen tantos documentos de distintos tipos, que hacen que la información aparezca excesivamente fragmentada y pueden llegar a complicar las búsquedas. Al respecto de los documentos y sus formatos, son reseñables las siguientes cuestiones:

- Ninguna de las instituciones permite la exportación de datos o descarga de información en el formato que el usuario elija.
- El formato PDF es el que más se utiliza y esto presenta un gran inconveniente a quienes quieran explotar estadísticamente la información, ya que obliga a copiar o volver a escribir los datos en otro soporte (hoja de cálculo, programa, etc.).
- Las memorias anuales parecen un buen instrumento para dar cuenta de las acciones financiadas, pero no todas las instituciones las ofrecen.
- Algunas instituciones hacen resúmenes de las memorias y otros documentos, y los insertan como contenido de la web en formato HTML. Otros, en cambio, cuelgan únicamente documentos doctrinales o técnicos (en ocasiones de muy larga extensión), que pueden resultar muy útiles para un público especializado, pero no tanto para el público general.

Atendiendo a los contenidos de la información difundida, puede decirse que en la gran mayoría de los casos son actualizados y relativamente accesibles. Sin embargo, no todos son completos, principalmente porque suele faltar información sobre la evolución de las acciones financiadas en anteriores periodos (a excepción de resúmenes incluidos en los Planes Directores y documentos similares, que no se mencionan explícitamente, por lo que el único modo de llegar a dicha información es entrar a los documentos y buscarla en su interior). También es reseñable que en algunos casos se han observado pequeñas discrepancias (en lo relativo a nombres de entidades, etc.) entre la información contenida en las memorias y la web de una misma institución.

En lo referente a la socialización de la información de forma indirecta, se han analizado la Plataforma on-line de Cooperación Pública Local de la FEMP y el portal del MAEC Info @OD: Ayuda en cifras (ambas mencionadas en el Capítulo 3), prestando atención a la información

de nuestras instituciones en ellos. En el siguiente cuadro se muestra un breve análisis comparativo de dichos portales, y después del cuadro se describen algunas de las limitaciones observadas:

**Cuadro 150: Análisis de portales a través de los que las instituciones objeto de estudio socializan su información de forma indirecta**

	<b>Info @OD: Ayuda en cifras</b>	<b>Plataforma on-line de Cooperación</b>
<b>Entidad u organismo impulsor</b>	MAEC	FEMP
<b>URL</b>	<a href="https://infoaod.maec.es/">https://infoaod.maec.es/</a>	<a href="http://cooperacion.femp.es/">http://cooperacion.femp.es/</a>
<b>Disponibilidad de información</b>		
Financiadores de los que muestra información	AGE, CC.AA., EE.LL.	EE.LL. (Ayts y DFs)
Disponibilidad de información institucional	NO	<a href="#">SÍ</a>
Disponibilidad de información económica	SÍ	SÍ
Información a nivel de país	SÍ	SÍ
Información a nivel de proyecto	NO	<a href="#">SÍ</a>
<b>Exhaustividad de la información</b>		
Número de campos (a nivel de proyecto)	36	21
Descripción de las acciones	NO	SÍ
<b>Grado de actualización de la información</b>		
Año de los últimos datos accesibles	2018	2018
<b>Armonización de la información</b>		
Utilización de terminología estandarizada	CAD	CAD
<b>Accesibilidad de la información</b>		
Nº de clicks hasta la información sobre proyectos	4 clicks	2 clicks
Idiomas en los que está accesible	ES	ES
<b>Recuperación de la información</b>		
Grado de facilidad en la navegación	Alto	Alto
Facilidad en la recuperación	Limitada	Limitada
- Buscador (nº de campos, selección múltiple)	NO	<a href="#">SÍ</a> (13, 0)
- Sistema de información geográfica	NO	NO
- Gráficos interactivos (nº de campos, sel. múltiple)	<a href="#">SÍ</a> (36, 1)	NO
<b>Opciones para la reutilización de la información</b>		
Posibilidad de exportación de datos (nº campos)	<a href="#">Ejercicio completo</a> (79)	<a href="#">Búsqueda</a> (variable)
Uso de formatos abiertos	XLXS	XLXS

Fuente: elaboración propia en base a visitas realizadas a ambos portales a finales de 2020.

Las mayores limitaciones observadas en la socialización de la información de forma indirecta son la demora con la que publican los datos (en el caso del MAEC, en marzo de 2017 aún no estaba accesible la información completa de 2015 y a finales de diciembre de 2020 la última información accesible era la del 2018), la rigidez de las herramientas (especialmente la de la FEMP, que no permite comparativas entre instituciones), los errores y problemas de concordancia en la información (acciones mal catalogadas, nombres de entidades erróneos, sumas y montos agregados no coincidentes, proyectos faltantes<sup>289</sup>), así como que no facilitan

<sup>289</sup> En 2014, como resultado de un trabajo de investigación de cuatro meses, un grupo de periodistas de datos liderado por Mar Cabra, lanzó la página web [ayudaal desarrollo.es](http://ayudaal desarrollo.es) (actualmente desaparecida, se puede acceder a ella a través del buscador Internet Archive, en la siguiente URL: <https://web.archive.org/web/20140707182740/http://www.ayudaal desarrollo.es/> [Última fecha de consulta: 14/12/2020]), en la que analizaban los desembolsos de AOD española entre los años 2007 y 2012. Según explican en la web, para ello utilizaron los volcados del MAEC, y tuvieron que tratar los datos, limpiándolos, estandarizándolos y realizando alguna modificación puntual en los ficheros originales. Entre otras cuestiones que restaban calidad a la información de los volcados, detectaron que el tratamiento de los datos por parte del Servicio de Estadística de la Subdirección de Políticas de Desarrollo del MAEC había sido diferente en los años 2007 y 2012, y diversos textos con faltas de ortografía, errores tipográficos o incongruencias en los títulos, descripciones o localizaciones de los proyectos.

visibilizar los instrumentos de nuestras instituciones (convocatorias, convenios, cooperación directa), y solo permiten análisis muy superficiales de las actividades de Sensibilización y Educación para el Desarrollo (no existen campos específicos para la EpTS, su catalogación es limitada en cuanto a sectores y localización).

## **8 EVALUACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA EN MATERIA DE COOPERACIÓN LAS INSTITUCIONES OBJETO DE ESTUDIO**

---



En este Capítulo 8, compuesto por tres apartados, analizamos cómo se materializan en la CAE algunas de las cuestiones expuestas en los Capítulos 2, 3 y 4, a través del diseño y testeo de un sistema de indicadores para la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones objeto de estudio.

En el primer apartado presentamos el marco general para la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación al desarrollo: describimos nuestro objeto de evaluación, resumimos las metodologías y principios de evaluación que hemos utilizado de base para elaborar nuestra metodología, así como los criterios e indicadores de evaluación seleccionados, explicando cómo vamos a aplicar el sistema de indicadores e interpretar los resultados.

En el segundo apartado presentamos un resumen de los resultados de obtenidos tras la aplicación del sistema de indicadores para cada una de las instituciones objeto de estudio: mostramos la puntuación obtenida y los principales hallazgos para cada uno de los criterios relacionados con los elementos analizados.

En el tercer y último apartado hacemos un resumen y comparativa entre instituciones y extraemos algunas observaciones de conjunto en relación a los dos elementos de la publicidad activa en materia de cooperación al desarrollo analizados: los contenidos (la información) y los soportes en los que estos se presentan (los sistemas de información).

### **8.1. Marco general: análisis del objeto de la evaluación, metodologías y principios de evaluación, criterios e indicadores de evaluación seleccionados**

Unceta et al. (2011) plantean una serie de problemas que enfrenta la evaluación de la cooperación al desarrollo, haciendo énfasis en las particularidades de la cooperación descentralizada como política pública, y describen un marco de referencia para su análisis y evaluación. A partir de dicho marco de referencia teórico, que clarifica los diferentes temas que van a ser considerados, proponen un sistema de indicadores, cuya operatividad depende de la información y de los datos disponibles. En la presente tesis hemos seguido un procedimiento análogo al de Unceta et al., que describiremos en el presente apartado, en el cual presentamos el marco general para la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación al desarrollo.

Para ello, comenzamos por definir el objeto de la evaluación y sus objetivos, y después concretamos el tipo de evaluación a llevar a cabo, explicando que vamos a materializar una evaluación de la transparencia de la cooperación pública vasca (en concreto, de su dimensión de publicidad activa) con un enfoque criterial o a partir de criterios.

Después de todo lo anterior, hacemos un breve resumen de las metodologías y principios de evaluación descritas en los Capítulos 2, 3 y 4, y atendemos a sus potencialidades y limitaciones, para explicar qué hemos integrado de cada una de ellas en nuestra metodología propia y por qué. Una vez explicado eso, presentamos los criterios, indicadores y ponderaciones (puntuaciones y porcentajes) del sistema de indicadores para evaluar la publicidad activa en materia de cooperación en la CAE, que se describe de manera exhaustiva en el Anexo III.

Finalmente, presentamos algunas notas acerca del proceso de aplicación del sistema de indicadores y del análisis de la información resultante: explicamos los pasos a seguir, incluyendo cómo hacer las valoraciones y asignar las puntuaciones.

### **8.1.1. Objeto de evaluación**

Como acabamos de mencionar, hemos seguido un procedimiento análogo al de Unceta et al. (2011) a la hora de plantear nuestro sistema de indicadores para evaluar la transparencia de la cooperación pública vasca. Para construir su sistema de indicadores, Unceta et al. parten de la delimitación del ámbito y objeto de estudio, analizando, entre otras, las siguientes cuestiones: las tipologías de evaluación (existen diversas clasificaciones en función del objeto de evaluación, sea este una política, un programa o una intervención, y de su temática) y los factores de evaluabilidad (elementos que condicionan las posibilidades de que un objeto de estudio pueda ser evaluado; en especial, la existencia y disponibilidad de información sobre aquello que se pretende evaluar).

Nuestro objeto de evaluación es la transparencia de la cooperación pública vasca. Y los objetivos generales de la evaluación que queremos llevar a cabo son los siguientes:

- Conocer en qué grado llevan a la práctica las AA.PP. vascas en el ámbito de la cooperación al desarrollo lo que dictaminan las normativas en materia de transparencia.
- Identificar áreas de mejora en la transparencia de la cooperación pública vasca (en lo que respecta a la información y a los SSII en los que esta se publicita), y junto con ello poder contribuir a: facilitar la transparencia de la ayuda y las buenas prácticas en la materia, e incrementar la transparencia del conjunto de la cooperación vasca.

Con esos objetivos a la vista, hemos acotado el objeto de estudio, para lo cual hemos tenido en cuenta las dos dimensiones de la transparencia (la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública) y las diferentes metodologías de evaluación que tocan los tres ámbitos que se entrecruzan en dicho objeto de estudio: la transparencia de las políticas públicas, la transparencia de la ayuda, los sistemas de información para la transparencia de la ayuda.



En base a todo lo anterior, hemos decidido llevar a cabo una evaluación de la dimensión de publicidad activa de la transparencia de la cooperación pública vasca (dejando de lado la dimensión del derecho de acceso a la información, por acotar el objeto de evaluación) y hemos optado porque sea una evaluación a partir de criterios<sup>290</sup> (como lo son todas las metodologías consideradas en los Capítulos 2, 3 y 4), que atienda a dos vertientes de la publicidad activa:

- El contenido de la información, teniendo en cuenta la publicación y los atributos de dicha información.
- Los sistemas de información en los que se publica la información, concretamente las páginas web, que son el soporte y medio a través del cual las administraciones materializan su publicidad activa<sup>291</sup>.

### **8.1.2. Metodologías y principios de evaluación**

Como señalan Unceta et al. (2011) cuando aluden a la escasez de obras de referencia que tratan el tema de la evaluación de las políticas de cooperación descentralizadas, las limitaciones de los enfoques existentes (excesivamente genéricos, que contemplan el conjunto de la cooperación al desarrollo), han sido reconocidas incluso por la propia OCDE (2010), quien determina que las normas y estándares generales deben ser aplicados de manera adaptada a cada contexto y a los objetivos de cada evaluación, y que no sustituyen a las líneas de trabajo específicas de las metodologías más precisas.

En esa misma línea, pero aplicado a otro ámbito, el de la evaluación de sistemas de información, Codina (2006) advierte que es conveniente en cualquier evaluación de sedes web, examinar antes los parámetros e indicadores existentes en metodologías generales, ya que sin duda muchos de ellos serán de aplicación directa o con muy pocas modificaciones.

Siguiendo esas recomendaciones, hemos acudido a las metodologías de evaluación más generales y hemos buscado adaptarlas al contexto del caso de estudio. Así, para crear el sistema de indicadores, hemos llevado a cabo una revisión de los tres tipos de metodologías de evaluación consideradas en la tesis<sup>292</sup>: 1) metodologías para la evaluación de la transparencia como política transversal, 2) metodologías para la evaluación de la

---

<sup>290</sup> Un criterio es un atributo de un objeto o de una actividad determinados, que se utiliza para reconocer sus méritos y sus deficiencias, pudiendo tratarse de un rasgo o ingrediente que se considere esencial y que puede convertirse en la base para una valoración cuando se fija un estándar (Stake, 2006).

<sup>291</sup> Como se ha comentado anteriormente, aunque no sea el único, la web de cada institución es el espacio privilegiado para la publicación de sus contenidos de transparencia activa (Ayuntamiento de Donostia, 2018), pues tal y como recoge la LILE (Art. 50.3): “*las obligaciones de transparencia se manifestarán principalmente mediante la inserción de toda la información de interés a través de la web institucional o sede electrónica de cada entidad*”.

<sup>292</sup> A lo largo de los Capítulos 2, 3 y 4 hemos hecho un repaso de diferentes metodologías de evaluación que hemos descrito someramente en los apartados correspondientes: 2.5 Análisis y evaluación de transparencia, 3.5 Análisis y evaluación de la transparencia de la ayuda y 4.4 Evaluación de los sistemas de información.

transparencia de la ayuda, y 3) metodologías para la evaluación de los sistemas de información.

De todas las metodologías concretas expuestas a lo largo de la tesis, hemos retomado las cinco que consideramos más aplicables para nuestro estudio y revisado sus criterios, indicadores y ponderaciones: de entre las metodologías para la evaluación de la transparencia transversal hemos tenido en cuenta la metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública (MESTA); de entre las metodologías para la evaluación de la transparencia de la ayuda hemos tomado como referencia la metodología desarrollada por AIE para el monitoreo de la transparencia de la ayuda basada en los Principios de Transparencia de la Ayuda y la metodología para la medición de la transparencia de la ayuda utilizada por el Aid Transparency Index (ATI); de entre las metodologías para la evaluación de los SSII, por su parte, hemos tenido en cuenta la metodología de proyectos de análisis sectoriales y de realización de auditorías sobre evaluación de calidad en sitios web desarrollada por Codina y la metodología para la evaluación de la calidad de las sedes web que se lleva a cabo a través del sistema BRACAD, desarrollada por Jiménez y Ortiz-Repiso.

A la hora de llevar a cabo la selección, son varios los factores limitantes que condicionan nuestro trabajo, relacionados con las especificidades del objeto de estudio y su evaluabilidad. A partir de la revisión de las cinco metodologías seleccionadas, hemos realizado una comparativa de sus limitaciones y potencialidades, especificando los aspectos rescatados de cada una de ellas para aplicarlos en la nuestra. En el siguiente cuadro se resumen las potencialidades y limitaciones de cada una de las metodologías estudiadas:

**Cuadro 151: Resumen de las potencialidades y limitaciones de las metodologías estudiadas para crear una metodología propia de evaluación de la transparencia de la cooperación en la CAE**

	<b>Potencialidades</b>	<b>Limitaciones</b>
<b>MESTA</b>	-Metodología reciente (2016) diseñada por AEVAL para aplicar en diferentes niveles administrativos. -El modo de ponderación da peso a distintas dimensiones de la transparencia habitualmente no consideradas (especialmente reseñable el peso que da a los atributos de la información).	- Se aplica a las obligaciones impuestas por la LTAIPBG, que son generales, relativas a todas las políticas públicas (no específica para cooperación) y está diseñada para analizar preferentemente los portales de transparencia.
<b>AIE</b>	-Metodología diseñada para analizar la transparencia de la ayuda. -Especificaciones para asignar puntuaciones a los criterios amplias y a su vez concretas.	-Pensada para aplicar a agencias de cooperación estatales de países donantes de la OCDE, no adaptada a la cooperación descentralizada. -Los indicadores de accesibilidad presentan ciertas debilidades. Alguno de ellos, como "Facilidad de navegación", está poco definido y plantea dificultades para la asignación de puntuaciones por su carácter cualitativo.
<b>ITA</b>	-Metodología diseñada para analizar la transparencia de la ayuda. -Tiene en cuenta los atributos de los proyectos (la información que se debe publicar sobre cada acción)	-Pensada para aplicar a grandes donantes (principalmente Estados), no para la cooperación descentralizada. -Está muy centrada en la información que se puede acceder a través de IATI y su Rastreador.
<b>Codina</b>	-Metodología diseñada para evaluar la calidad de sedes web, completa y exhaustiva. -Explicación exhaustiva y estructurada de cada uno de los indicadores.	-No establece ponderaciones entre indicadores, únicamente presenta pautas para asignar puntuaciones a cada uno de ellos.
<b>BRACAD</b>	-Metodología diseñada para evaluar la calidad de sedes web, completa y exhaustiva.	-Sistema de criterios e indicadores muy extenso, muchos de los cuales son difíciles de aplicar en nuestro caso. -Ponderación compleja.

Fuente: elaboración propia.

En el siguiente cuadro, por su parte, especificamos los aspectos o cuestiones rescatadas de cada metodología para conformar el sistema de indicadores de la nuestra:

**Cuadro 152: Resumen de los aspectos rescatados de cada una de las metodologías estudiadas para crear una metodología propia de evaluación de la transparencia de la cooperación en la CAE**

	<b>Qué utilizaremos de ella en nuestra metodología</b>
<b>MESTA</b>	-El esquema para la evaluación de la transparencia activa (la división del objeto de estudio en dos dimensiones: 1.- información, y 2.- soporte web). -Algunos criterios e indicadores para valorar cada una de las dimensiones. -La base para el cálculo de las ponderaciones.
<b>AIE</b>	-La consideración de clases de información en la cooperación. -Algunos criterios e indicadores para valorar cada una de las dimensiones.
<b>ITA</b>	-La consideración de los atributos de proyectos en la cooperación. -Algunos criterios e indicadores para valorar cada una de las dimensiones.
<b>Codina</b>	-Indicadores para valorar criterios relativos a la publicación información (actualización del contenido) y relativos al soporte web (accesibilidad, navegación).
<b>BRACAD</b>	-Indicadores para valorar criterios relativos a la publicación información (actualización del contenido), relativos a los atributos de la información (inteligibilidad, completitud) y, sobre todo, relativos al soporte web (accesibilidad, usabilidad).

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro de la siguiente página se muestra un resumen de todas las metodologías, determinando los objetos o elementos y dimensiones de análisis, los criterios de evaluación y los indicadores de cada una<sup>293</sup>.

---

<sup>293</sup> Se advierte en las metodologías descritas una falta de correspondencia en lo que respecta a lo que cada una de ellas considera dimensiones, criterios o indicadores de evaluación. Aún así, en el cuadro se han respetado las designaciones de las fuentes originales para cada una de las metodologías.

Cuadro 153: Resumen de metodologías consideradas atendiendo a sus dimensiones de análisis, criterios e indicadores

Elementos y dimensiones de análisis		Enfoque [metodología de evaluación]	Criterios de evaluación	Indicadores
Información	Publicación	Transparencia transversal [MESTA]	Contenidos Forma Actualización	
		Transparencia de la Ayuda [AIE]	Disponibilidad de contenidos	
		Sistemas de información [Codina]	Autoría/Fuente	Autoría, Adecuación, Comunicación
			Luminosidad	Enlaces, Oportunidad, Calidad, Actualización
	Atributos	Transparencia transversal [MESTA]	Ubicuidad	Título Meta información
			Accesibilidad Claridad Estructuración Reutilización	
		Transparencia de la Ayuda [AIE]	Relevancia Accesibilidad Comparabilidad	
		Sistemas de información [BRACAD]	Contenido	Validez, Exactitud y objetividad, Cobertura y exhaustividad, Originalidad, Redacción y organización intelectual, Actualización del contenido
	Sistemas de información [Codina]	Contenido	Tema, público y objetivos, Interés intrínseco, Originalidad/Oportunidad, Política editorial, Cantidad, Rigor, Edición, Actualización, Recursos multimedia, Recursos interactivos	
	Soporte (Sistema de información)	Página web	Transparencia transversal [MESTA]	Accesibilidad Estructura Lugar de publicación Disponibilidad de banner
Transparencia de la Ayuda [AIE]			Accesibilidad	Navegabilidad, Función de búsqueda, Guía de usuario, Idiomas, Acceso a la información
Sistemas de información [BRACAD]			Búsqueda y Recuperación de información	Motores de búsqueda, Metadatos Visualización de resultados
			Diseño	Navegación, Asistencia al usuario, Accesibilidad, Uso de normas aceptadas, Estilo o aspectos estéticos
Sistemas de información [Codina]			Navegación y Recuperación	Navegación principal, Expresividad, Identificación, Recorrido secuencial, Navegación estructural, Orientación, Jerarquización, Sumarios locales, Índices, Navegación semántica, Sistema de etiquetas, Recuperación de información, Búsqueda avanzada, Lenguaje documental
			Ergonomía	Facilidad, Flexibilidad, Claridad, Legibilidad, Recursos multimedia Velocidad
			Usabilidad: procesos, errores, adaptación	Visión de estatus Deshacer acciones Redundancia Acceso Política

Fuente: elaboración propia a partir de diversas metodologías (MESTA, AIE, ITA, BRACAD y Codina).

La primera columna de la tabla se corresponde con los dos elementos de análisis para la publicidad activa que establece la metodología MESTA (la propia información y el soporte donde ésta se muestra) y en la segunda se especifican las dimensiones que dicha metodología pretende analizar para cada uno de los elementos (la forma de publicación y los atributos de la información para el primer elemento, y la página web donde la información se publicita de manera proactiva para el segundo). Como se puede observar en el resto de la tabla, los diferentes enfoques o metodologías de evaluación ofrecen una serie de criterios e indicadores para evaluar cada uno de esos elementos y dimensiones.

Es de la mezcla de todos ellos de donde hemos extraído los criterios e indicadores a utilizar en la nuestra, y a la hora de conformar nuestro sistema de indicadores, las mayores dificultades enfrentadas han sido:

- Tener que seleccionar algunos criterios e indicadores y desechar otros (dificultades derivadas, entre otros motivos, de que las categorías utilizadas para clasificarlos en diferentes metodologías no son equivalentes).
- Tener que unificar criterios e indicadores de diferentes metodologías.
- Establecer el sistema de medición y asignación de puntuaciones para criterios que son eminentemente cualitativos.
- Establecer la ponderación para el sistema de indicadores en su conjunto, partiendo de ponderaciones diferentes y teniendo que atender a diferentes elementos y dimensiones de análisis.

Teniendo en cuenta el sistema de indicadores resultante, a modo de resumen, podemos decir que nuestra metodología sigue el esquema de MESTA para la definición de elementos y dimensiones de análisis, las indicaciones de MESTA, AIE y ATI para la definición de los tipos de información a analizar (los de ATI especialmente en lo que respecta a los atributos de los proyectos) y las de Codina y BRACAD para cuestiones relacionadas con la publicación de la información y el soporte web.

En el Anexo III recogemos el sistema de indicadores completo. En ese anexo, por una parte, describimos cada uno de los criterios e indicadores, y por otra establecemos las ponderaciones del sistema en su conjunto, todo lo cual resumimos en el subapartado a continuación.

### ***8.1.3. Criterios e indicadores de evaluación seleccionados***

En el siguiente cuadro se resumen los elementos de análisis y criterios de evaluación de la metodología que hemos creado para la evaluación de la transparencia de la cooperación al desarrollo pública de la CAE, especificando el número de indicadores y las ponderaciones para cada uno de ellos:

**Cuadro 154: Elementos de análisis, criterios de evaluación, nº de indicadores y ponderación de la metodología diseñada para evaluar la publicidad activa en materia de cooperación en la CAE**

Elemento de análisis	Nº criterios	Criterio de evaluación	Nº indicadores	Peso %
Contenido (información)	5	C.1 Disponibilidad de contenidos	2	15
		C.2 Completitud de la información	4	15
		C.3 Datación y actualización	2	10
		C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad	2	15
		C.5 Comparabilidad / armonización	2	15
Soporte (SI)	3	S.I.1 Accesibilidad	3	10
		S.I.2 Navegabilidad y recuperación	2	10
		S.I.3 Reutilización y apertura	2	10
	8		19	100

Fuente: elaboración propia.

El modo de ponderación se ha determinado tras revisar las ponderaciones de las metodologías analizadas. Así, se ha asignado a cada indicador un peso relativo dentro de su criterio correspondiente, y a cada criterio un peso dentro del elemento de análisis al que corresponde. En el siguiente cuadro se muestran los pesos que tienen cada uno de los indicadores y cómo se reparten los 100 puntos del sistema:

**Cuadro 155: Criterios, indicadores y ponderaciones (puntuaciones y porcentajes) del sistema de indicadores diseñado para evaluar la publicidad activa en materia de cooperación en la CAE**

Elem.	Criterios de evaluación	Indicadores	Ponderación	
			Peso (puntos)	%
CONTENIDOS (INFORMACIÓN)	C.1 Disponibilidad de contenidos	C.1.1 Disponibilidad de información institucional...	7,5	15
		C.1.2 Disponibilidad de información económica...	7,5	
	C.2 Completitud	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,75	15
		C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,75	
		C.2.3 Nivel de detalle de acts a través de terceros vía convocatoria	3,75	
C.2.4 Nivel de detalle de acts a través de terceros fuera de convoc.		3,75		
C.3 Datación y actualización	C.3.1 Datación	2,5	10	
	C.3.2 Actualización	7,5		
C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad	C.4.1 Redacción y claridad	7,5	15	
	C.4.2 Estructuración	7,5		
C.5 Comparabilidad / armonización	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	7,5	15	
	C.5.2 Estandarización de terminología	7,5		
SOPORTE (SISTEMA DE INFORMACIÓN)	S.I.1 Accesibilidad	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3	10
		S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	4	
		S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	3	
	S.I.2 Navegabilidad y recuperación	S.I.2.1 Navegabilidad	5	10
		S.I.2.2 Recuperación	5	
	S.I.3 Reutilización y apertura	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	5	10
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos		5		

Fuente: elaboración propia.

En el Anexo III se incluye una descripción de cada uno de los criterios y se especifica para cada uno de los indicadores las siguientes cuestiones:

- Su descripción.
- La pregunta de evaluación a la que responde.
- El sistema de medición propuesto.

- La manera de asignar puntuación al llevar a cabo la medición.
- La metodología o las metodologías en las que está basado.

**8.1.4. Forma de aplicar el sistema de indicadores y presentación de resultados**

La aplicación ha consistido en una revisión sistemática de las páginas web de las instituciones objeto de estudio, recogiendo las URL, las valoraciones cualitativas y los resultados numéricos en una hoja de cálculo. La hoja está compuesta por una pestaña para cada uno de los criterios, en los que cada una de las instituciones ocupa tres columnas (una para la URL, otra para los comentarios relativos a la valoración y otra para la valoración numérica), y cada indicador una fila (en ocasiones subdividido por tantas filas como elementos lo conforman). En el siguiente cuadro se muestran a modo de ejemplo el Criterio 1 con sus indicadores C.1.1 y C.1.2:

**Cuadro 156: Tabla de valoraciones para indicadores del criterio C.1: Disponibilidad de Información**

<b>Bilbao</b>			
Indicador	Comentario	Referencia web	Puntuación
<b>C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de</b>	La mayor parte de la información está accesible en la web de cooperación, que	<a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000047159&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000047159&amp;lanqua</a>	<b>81</b>
1. Funciones de la unidad (Área/Dir	Se llega a través de la siguiente ruta:	<a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000047159&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000047159&amp;lanqua</a>	1
2. Normativa de cooperación al des	*se accede a través de dos caminos,	<a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=30004451447&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=30004451447&amp;lanqua</a>	1
3. Estructura organizativa	No figura en la web de cooperación. Se	<a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000047005&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000047005&amp;lanqua</a>	0,5
4. Lineamientos o estrategias de co	"Plan Director de Cooperación 2016-2020" en apartado cooperación al desarrollo. Se	<a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=1279160438058&amp;lan">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=1279160438058&amp;lan</a>	1
5. Órganos de participación	Se llega a través de la siguiente ruta:	<a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua</a>	1
6. Memoria narrativa	*desde 1, 2 y 3 se llega a diferentes	<a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua</a>	1
7. Evaluaciones	Diversas evaluaciones de proyectos en el apartado "Publicaciones" de su web. Se	<a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=1279110967711&amp;lan">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=1279110967711&amp;lan</a>	1
8. Coherencia de políticas	No dispone un apartado relativo a	no disponible	0
<b>C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre</b>	El buscador de convenios es mejor que el de contratos. No tienen memoria		<b>100</b>
1. Contratos	Se puede acceder desde tres vías [la 1) no	1)	1
2. Convenios	Se puede acceder desde dos vías :	1) <a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua</a>	1
3. Subvenciones	Se puede acceder desde dos vías:	1) <a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua</a>	1
4. Presupuesto	Dos vías:	1) <a href="https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua">https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&amp;cid=3000059008&amp;lanqua</a>	1
5. Memoria económica	No existe una memoria económica como		1

Fuente: elaboración propia.

Complementariamente, una pestaña vinculada con las pestañas de cada uno de los criterios recoge los resultados de conjunto a través de sumatorios y ponderaciones, mostrando una imagen del conjunto dividida en dos partes: por indicadores y por criterios de evaluación, tal y como se muestra en los siguientes cuadros:



**Cuadro 157: Sistema de indicadores para la evaluación de la transparencia de la ayuda en la CAE, resumen de resultados por indicadores**

Código	Indicador	GV	DFA	DFB	DFG	BIO	SS	VI	Punt. Media
C.1.1	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y	7,50	4,82	3,48	4,29	6,09	6,09	6,09	5,48
C.1.2	C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación,	7,50	6,00	6,00	6,00	7,50	6,75	7,50	6,75
C.2.1	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,75	3,59	3,40	3,59	3,59	3,40	3,21	3,51
C.2.2	C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,75	3,44	3,75	3,75	3,75	3,75	3,59	3,68
C.2.3	C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	3,12	2,97	2,19	2,19	2,19	2,81	3,12	2,66
C.2.4	C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	3,51	3,28	1,87	2,66	3,44	2,81	3,12	2,96
C.3.1	C.3.1 Datación	2,07	1,46	2,03	1,72	1,56	1,44	1,99	1,75
C.3.2	C.3.2 Actualización	3,75	5,00	6,88	5,00	6,43	5,36	6,88	5,61
C.4.1	C.4.1 Redacción y claridad	6,00	5,25	5,25	5,25	5,44	5,25	6,00	5,49
C.4.2	C.4.2 Estructuración	4,50	5,25	3,75	5,25	5,25	4,13	4,88	4,71
C.5.1	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	6,62	6,44	4,05	4,82	6,09	6,19	6,55	5,82
C.5.2	C.5.2 Estandarización de terminología	7,50	1,88	1,88	1,88	3,75	1,88	1,88	2,95
S.I.1.1	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
S.I.1.2	S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	3,58	3,73	2,80	3,50	3,27	3,45	4,18	3,50
S.I.1.3	S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	2,35	2,27	2,23	1,99	2,34	2,35	2,32	2,26
S.I.2.1	S.I.2.1 Navegabilidad	3,73	4,47	3,98	4,83	4,92	4,33	4,11	4,34
S.I.2.2	S.I.2.2 Recuperación	2,81	2,50	2,50	2,50	4,06	2,81	3,75	2,99
S.I.3.1	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	2,50	2,50	2,50	3,75	2,50	2,50	4,25	2,93
S.I.3.2	S.I.3.2 Uso de formatos abiertos	2,50	2,50	5,00	3,00	2,50	2,50	3,00	3,00
		80,05	70,34	66,53	68,95	77,65	70,8	79,41	73,39

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 158: Sistema de indicadores para la evaluación de la transparencia de la ayuda en la CAE, resumen de resultados por criterios de evaluación**

Criterio de evaluación	Punt. Max	GV	DFA	DFB	DFG	BIO	SS	VI
C.1 Disponibilidad de contenidos	15	15,00	10,82	9,48	10,29	13,59	12,84	13,59
C.2 Completitud	15	14,13	13,27	11,21	12,18	12,96	12,77	13,05
C.3 Datación y actualización	10	5,82	6,46	8,91	6,72	7,99	6,80	8,86
C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad	15	10,50	10,50	9,00	10,50	10,69	9,38	10,88
C.5 Comparabilidad / armonización	15	14,12	8,32	5,92	6,69	9,84	8,06	8,42
S.I.1 Accesibilidad	10	8,94	9,00	8,03	8,49	8,61	8,80	9,50
S.I.2 Navegabilidad y recuperación	10	6,54	6,97	6,48	7,33	8,98	7,14	7,86
S.I.3 Reutilización y apertura	10	5,00	5,00	7,50	6,75	5,00	5,00	7,25

Fuente: elaboración propia.

Por último, otra página recoge la descripción y las ponderaciones de los indicadores para que quien realice la evaluación los pueda consultar en todo momento. La metodología está diseñada para que se puedan hacer evaluaciones por pares en las que diferentes personas lleven a cabo el análisis y se pongan en común los resultados de ambas, para delimitar posibles discrepancias y buscar valoraciones intermedias<sup>294</sup>. En el siguiente cuadro se muestra un detalle de dicha página:

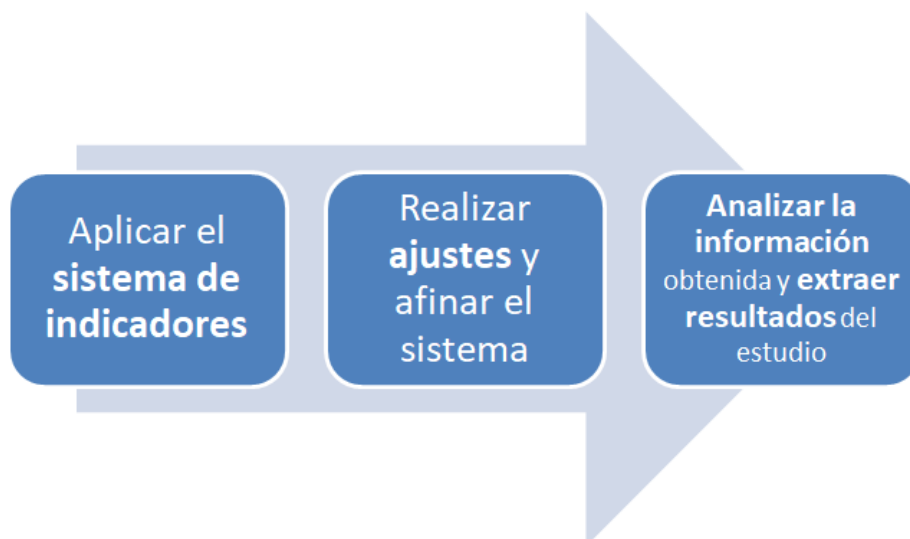
**Cuadro 159: Especificaciones para puntuar en el sistema de indicadores diseñado para la evaluación de la transparencia de la ayuda en la CAE, indicaciones para personas evaluadoras**

Criterio	Indicador	Peso	Puntual	Especificaciones para puntuar		
C.1 Disponibilidad de contenidos	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión	%15	8	15	7,5	¿Está publicada en la web de la unidad que gestiona la cooperación al desarrollo de la ins de la ayuda? Es una pregunta que a su vez se puede desglosar en las siguientes preguntas: 1. ¿Está publicada la información referente a las funciones de la unidad que gestiona la co 2. ¿Está publicada la normativa sobre cooperación al desarrollo de la entidad? 3. ¿Está publicada la estructura organizativa relacionada con la cooperación al desarrollo 4. ¿Están publicados los lineamientos o estrategias sobre cooperación al desarrollo de la e 5. ¿Está publicada la información sobre los órganos de participación relacionados con la c 6. ¿Está publicada la memoria narrativa sobre cooperación al desarrollo de la entidad? 7. ¿Están publicadas las evaluaciones relacionadas con la política de cooperación al desarr 8. ¿Está publicado el posicionamiento de la entidad relativo a la coherencia de políticas p
	C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones	%8	8	7,5	¿Está publicada en la web de la unidad que gestiona la cooperación al desarrollo agente l de la ayuda? Es una pregunta que a su vez se puede desglosar en las siguientes preguntas: 1. ¿Está publicada la información referente los contratos de la entidad relativos a cooper 2. ¿Está publicada la información referente los convenios de la entidad relativos a cooper 3. ¿Está publicada la información referente las subvenciones de la entidad relativos a coop 4. ¿Está publicado el presupuesto de la entidad dedicado a cooperación al desarrollo? 5. ¿Está publicada la memoria económica de la entidad relativa a la cooperación al desarrr	
C.2 Completitud	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	%4	4	15	3,75	* Contratos: 30 puntos si el listado de contratos publicados en la web contienen los 8 ítem
	C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	%15	4	3,75	* Convenios: 30 puntos si el listado de convenios incluye los 6 ítems de información consi	
	C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	%4	4	3,75	* Subvenciones: 40 puntos si el listado incluye los 3 ítems de información considerados	
	C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	%4	4	3,75		

Fuente: elaboración propia.

El aplicar la metodología y analizar sus resultados por primera vez supuso un test en el que se pudieron detectar algunos puntos de mejora, arrojando diversos hallazgos, inicialmente no previstos, relacionados la validez de los indicadores y con la consistencia del sistema en su conjunto. Así, el proceso seguido para llegar a los resultados que mostramos en apartados posteriores, ha sido el recogido de forma gráfica en el siguiente cuadro:

**Cuadro 160: Proceso seguido para realizar la evaluación tras la definición del sistema de indicadores**



Fuente: elaboración propia.

<sup>294</sup> En el presente estudio de caso, sin embargo, el análisis únicamente se llevó a cabo por una persona, el doctorando, y fue revisado meses después de su realización por él mismo para extraer conclusiones.

## **8.2. Resultados obtenidos: análisis individual por instituciones**

Recogemos en este apartado algunos de los resultados tras la aplicación del sistema de indicadores, sistematizando para cada institución las cuestiones analizadas en dos partes:

- Una primera parte recoge de forma narrativa el resumen de la puntuación obtenida y de los principales hallazgos para cada uno de los criterios relacionados con los aspectos analizados de la publicidad activa, diferenciados en dos elementos o dimensiones de análisis: la información publicada y los sistemas de información donde se publica la información.
- Una segunda parte recoge en un cuadro las puntuaciones obtenidas tras la aplicación del sistema para todos los criterios e indicadores.

La suma de esas dos partes constituye la síntesis de todo lo analizado para cada una de las instituciones. Los análisis individuales completos se recogen en la hoja de cálculo del sistema de indicadores, rellena en base a la información consultada en las páginas web de cooperación y en los portales de transparencia y/o datos abiertos de cada institución, partiendo de la web corporativa de cada una de ellas.

### 8.2.1. Gobierno vasco

Tras la aplicación del sistema, el Gobierno Vasco ha obtenido una puntuación total del 80%, desglosada de la siguiente manera por elementos o dimensiones de análisis: el 86% de los puntos posibles en el conjunto de criterios e indicadores relacionados con la información publicada (contenidos de publicidad activa) y el 68% en los relacionados con los sistemas de información en que se publica dicha información.

En lo relativo a los criterios relacionados con los contenidos, observamos que es la disponibilidad de contenidos (criterio C.1) el que más alto puntúa, seguido de la completitud de la información y la comparabilidad o armonización (criterios C.2 y C.5, respectivamente), siendo, por el contrario, la datación y actualización (criterio C.3) el que más bajo puntúa. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis "contenidos" se resumen a continuación:

- C.1 Disponibilidad de contenidos (100%): Está publicada en la web de la unidad que gestiona la cooperación al desarrollo de la institución toda la información: a) institucional, organizativa de planificación, participación y gestión necesaria para la transparencia de la ayuda y b) económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones necesaria para la transparencia de la ayuda
- C.2 Completitud de la información (94%): Se observa un esfuerzo por cumplir los requerimientos en materia de transparencia. El nivel de detalle y la lógica que se sigue a la hora de dar información sobre actividades de diferentes tipos es ligeramente diferente en los diferentes canales/herramientas (memoria anual, web de la AVCD, webs de transparencia).
- C.3 Datación y actualización (58%): Hay informaciones que están publicadas tanto en un apartado principal de la web como en un subapartado del apartado "Portal de Transparencia" de la web de la AVCD. La segunda de ellas cuenta con la fecha de la última modificación, la primera no. La duplicidad de la información en la web resulta en que unas veces está actualizada y otras no, lo que hace pensar que la estructura de la web juega en detrimento de la actualización en su conjunto.
- C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad (70%): Puntúa mejor en redacción y claridad que en estructuración. La estructura de la navegación lateral presenta ciertas dudas en cuanto a los apartados (aparentemente fruto de haber ido ampliándose y parcheándose) y no coincide con lo expuesto en el mapa web. La web tiene amplio margen de mejora en lo que a estructuración se refiere.
- C.5 Comparabilidad / armonización (94%): Las actividades se dan con un elevado y similar nivel de detalle y se cumple todo lo considerado para la estandarización de la terminología.

En lo relativo a los criterios relacionados con los sistemas de información, por su parte, observamos no solo que la media obtenida para el conjunto es sensiblemente inferior a la de los criterios relacionados con los contenidos (68% frente a 86%), sino que la reutilización y apertura (criterio S.I.3) obtiene una puntuación muy discreta. Las puntuaciones y principales

hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con a dimensión de análisis “sistemas de información” se resumen a continuación:

- S.I.1 Accesibilidad (89%): La accesibilidad cognitiva se considera alta ya que dispone del sello WAI-A, además de un apartado dedicado a la accesibilidad. La mayor parte de información está a 3 o menos clicks desde el portal de la AVCD, con lo que se le considera una gran facilidad de acceso. En relación a la accesibilidad idiomática, los textos en html de todas las secciones están traducidos al euskera, también las memorias y muchos otros documentos; no lo están, por el contrario, las evaluaciones del plan director, los documentos de subvenciones, ni los títulos de las acciones financiadas a través de las convocatorias. No hay contenidos traducidos a otros idiomas y la web no tiene otras opciones idiomáticas aparte del euskera y castellano.
- S.I.2 Navegabilidad y recuperación (65%): Puntúa 75% en navegabilidad y 56% en recuperación de la información. Algunas cuestiones de la web de la AVCD tienen margen de mejora: la estructura y el mapa web no coinciden, algunos apartados presentes en una no están en el otro. Se puede llegar a algunas informaciones por más de un camino y no en todos los casos la información tiene el mismo nivel de actualización. No existe versión para imprimir de la web y la impresión a PDF nos da un documento vacío. Tiene un motor de búsqueda que realiza búsquedas en todas las páginas web de euskadi.eus, sin diferenciar entre búsqueda simple y avanzada.
- S.I.3 Reutilización y apertura (50%): Aunque la web no ofrece la posibilidad de exportación de datos, desde ella se direcciona a dos portales desde los cuales se pueden hacer descargas. Se considera que los datos se dan en formatos abiertos, aunque no se ha encontrado mención alguna a licencias abiertas en la web de la AVCD (sí un aviso legal respecto a la privacidad).

En la tabla de la siguiente página se muestra el resumen de todas las puntuaciones obtenidas por el Gobierno Vasco.

Cuadro 161: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación del Gobierno Vasco

	Criterio de evaluación	Punt	%	Indicador	Punt	%	% [Punt]
Contenido (información)	<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	15,00	<b>100</b>	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión	7,50	<b>100</b>	<b>86</b> [59,62]
				C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones	7,50	<b>100</b>	
	<b>C.2 Completitud de la información</b>	14,13	<b>94</b>	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,75	<b>100</b>	
				C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,75	<b>100</b>	
				C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	3,12	<b>83</b>	
				C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	3,51	<b>94</b>	
	<b>C.3 Datación y actualización</b>	5,82	<b>58</b>	C.3.1 Datación	2,07	<b>83</b>	
				C.3.2 Actualización	3,75	<b>50</b>	
	<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	10,50	<b>70</b>	C.4.1 Redacción y claridad	6,00	<b>80</b>	
				C.4.2 Estructuración	4,50	<b>60</b>	
<b>C.5 Comparabilidad / armonización</b>	14,12	<b>94</b>	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	6,62	<b>88</b>		
			C.5.2 Estandarización de terminología	7,50	<b>100</b>		
Soporte (SI)	<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	8,93	<b>89</b>	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3,00	<b>100</b>	<b>68</b> [20,48]
				S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	3,58	<b>90</b>	
				S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	2,35	<b>78</b>	
	<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	6,54	<b>65</b>	S.I.2.1 Navegabilidad	3,73	<b>75</b>	
				S.I.2.2 Recuperación	2,81	<b>56</b>	
	<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	5,00	<b>50</b>	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	2,50	<b>50</b>	
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos				2,50	<b>50</b>		
					<b>80</b>		

Fuente: elaboración propia con base a la aplicación del sistema de indicadores a la web de la AVCD <http://www.elankidetza.euskadi.eus/x63-homev7/eu/> y otras webs de GV relacionadas con la transparencia que comprenden el Registro de contratos en la Plataforma de Contratación Pública de Euskadi <https://www.contratacion.euskadi.eus/inicio/>, el buscador del Boletín Oficial del País Vasco <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/Ultimo.shtml> y el Portal de Open Data <https://opendata.euskadi.eus/inicio/> [última consulta de las páginas web: abril de 2020].

### 8.2.2. Diputación Foral de Álava (DFA)

La DFA ha obtenido una puntuación total del 70%, desglosada de la siguiente manera por elementos o dimensiones de análisis: el 70% de los puntos posibles tanto en el conjunto de criterios e indicadores relacionados con la información publicada como en los relacionados con los sistemas de información en que se publica dicha información.

En lo relativo a los criterios relacionados con los contenidos, observamos que es la completitud de la información (criterio C.2) el que más alto puntúa, y, por el contrario, la comparabilidad o armonización (criterio C.5) el que más bajo puntúa. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis "contenidos" se resumen a continuación:

- C.1 Disponibilidad de contenidos (72%): La mayor parte de la información está accesible en la web de cooperación, que es la del "Servicio de Igualdad, Cooperación al desarrollo e interculturalidad" (se trata de una web que comparte diferentes ámbitos de trabajo de la Diputación, con un apartado específico para cooperación). La web se ha renovado recientemente, por lo que coexisten dos páginas y existen dos posibles rutas de acceso para la información sobre cooperación. La disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones es mayor que la disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión (esta última puntúa 64% porque no se publica memoria anual, no hay evaluaciones disponibles en la web y no se dispone de un apartado relativo a coherencia de políticas).
- C.2 Completitud de la información (88%): Puntúa alto en todos los indicadores, con ligeras diferencias en el nivel de detalle de actividades de diferente tipo, siendo menor en las actividades a través de terceros mediante convocatoria. En la web actual parecen haber empezado a colgar información desde 2018, mientras en la web antigua están colgadas series temporales de información desde 2014.
- C.3 Datación y actualización (65%): Los contenidos de la web del Servicio de Cooperación no cuentan con fecha de publicación. Los contenidos del portal de Transparencia no cuentan con fecha de publicación y la hoja de cálculo que éste genera al descargar los datos se crea con la fecha del momento de descarga. La información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones está totalmente actualizada, sin embargo, no lo está información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión: el último (y único) plan que cuelga no está vigente, y la única memoria disponible es la Memoria 2016 del Servicio de Igualdad, Cooperación e Interculturalidad, ampliamente desactualizada.
- C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad (70%): La redacción es clara y los títulos de los apartados son claros, aunque se echa en falta una descripción de cada uno de ellos. La

nueva web parece haberse estructurado por instrumentos; la estructura de la web anterior era más completa, pues se ha eliminado la parte dedicada a la planificación que era significativa. La extensión es uniforme, breve, las distintas partes siguen una lógica de división similar.

- C.5 Comparabilidad / armonización (55%): Las actividades se dan con un elevado y similar nivel de detalle (86%); sin embargo, se observa un bajo nivel de estandarización de la terminología (25%).

En lo relativo a los criterios relacionados con los sistemas de información, por su parte, observamos que la accesibilidad (criterio S.I.1) obtiene una alta puntuación, mientras la reutilización y apertura (criterio S.I.3) obtiene una puntuación muy discreta. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con a dimensión de análisis “sistemas de información” se resumen a continuación:

- S.I.1 Accesibilidad (90%): La accesibilidad cognitiva se considera alta, porque menciona las Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 1.0 y hace referencia a las medidas tomadas en la web en virtud de lo que marca la normativa. La mayor parte de información está a 5 o menos clicks desde la portada de araba.eus, siendo la relativa a las funciones de la unidad, a la estructura organizativa y al presupuesto la más difícil de acceder. En relación a la accesibilidad idiomática, los textos en html de todas las secciones están traducidos al euskera, incluidos los títulos y descripciones de las acciones subvencionadas. No lo está la única memoria narrativa que cuelga de la web. No tiene otras opciones idiomáticas aparte del euskera y castellano y no hay contenidos traducidos a otros idiomas.
- S.I.2 Navegabilidad y recuperación (70%): Puntúa 89% en navegabilidad y 50% en recuperación de la información. No dispone de mapa web, sino de una barra lateral, a la que se accede desde un icono en la parte superior izquierda. No tiene versión para imprimir. La web del área que gestiona la cooperación al desarrollo tiene un motor de búsqueda capaz de realizar búsquedas simples en todas las páginas web de araba.eus, que no permite ejecutar operaciones de búsqueda por palabras o frases.
- S.I.3 Reutilización y apertura (50%): Se da la posibilidad de exportación de datos en diferentes formatos: pdf (contratos), .doc (acciones de cooperación y Fondo Alavés de Emergencias), .xls (convenios y subvenciones). Las hojas de cálculo en formato Excel que se ofrecen no son aptas para explotación masiva de datos (una por ser demasiado larga, otra por disposición vertical poco adecuada). Se considera que los datos se dan en formatos abiertos, aunque no se ha encontrado mención alguna a licencias abiertas en la web araba.eus ni en el portal (sí un aviso legal y otro relativo a la privacidad).

En la tabla de la siguiente página se muestra el resumen de todas las puntuaciones obtenidas por la DFA.



Cuadro 162: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación de la DFA

	Criterio de evaluación	Punt	%	Indicador	Punt	%	% [Punt]
Contenido (información)	<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	10,82	72	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión	4,82	64	70 [49,37]
				C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones	6,00	80	
	<b>C.2 Completitud de la información</b>	13,28	88	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,59	96	
				C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,44	92	
				C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	2,97	79	
				C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	3,28	87	
	<b>C.3 Datación y actualización</b>	6,46	65	C.3.1 Datación	1,46	58	
				C.3.2 Actualización	5,00	67	
	<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	10,50	70	C.4.1 Redacción y claridad	5,25	70	
				C.4.2 Estructuración	5,25	70	
	<b>C.5 Comparabilidad / armonización</b>	8,32	55	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	6,44	86	
C.5.2 Estandarización de terminología				1,88	25		
Soporte (SI)	<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	9,00	90	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3,00	100	70 [20,97]
				S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	3,73	93	
				S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	2,27	76	
	<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	6,97	70	S.I.2.1 Navegabilidad	4,47	89	
				S.I.2.2 Recuperación	2,50	50	
	<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	5,00	50	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	2,50	50	
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos				2,50	50		
					<b>70</b>		

Fuente: elaboración propia con base a la aplicación del sistema de indicadores a la actual web de cooperación de la DFA <https://web.araba.eus/es/cooperacion> y otras webs de la DFA relacionadas con la transparencia, además de la antigua web de Igualdad, Cooperación e Interculturalidad de la DFA [http://www.araba.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1223991254811&language=es\\_ES&pagename=DiputacionAlava%2FPage%2FDPA\\_contenidoFinal](http://www.araba.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1223991254811&language=es_ES&pagename=DiputacionAlava%2FPage%2FDPA_contenidoFinal) [última consulta de las páginas web: abril de 2020].

### **8.2.3. Diputación Foral de Bizkaia (DFB)**

La DFB ha obtenido una puntuación total del 67%, desglosada de la siguiente manera por elementos o dimensiones de análisis: el 64% de los puntos posibles en el conjunto de criterios e indicadores relacionados con la información publicada (contenidos de publicidad activa) y el 73% en los relacionados con los sistemas de información en que se publica dicha información.

En lo relativo a los criterios relacionados con los contenidos, observamos que es la datación y actualización (criterio C.3) el que más alto puntúa, seguido de la completitud de la información (criterio C.2), siendo, por el contrario, la comparabilidad o armonización (criterio C.5) el que más bajo puntúa, con un 39%. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis “contenidos” se resumen a continuación:

- C.1 Disponibilidad de contenidos (63%): La disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones es mayor que la disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión (esta última puntúa bajo, un 46%, porque no se publica memoria anual, no hay evaluaciones disponibles en la web, no se dispone de un apartado relativo a coherencia de políticas y porque es difícil encontrar la normativa referente a cooperación al desarrollo, a pesar de contar con un apartado titulado “Normativa relacionada”). Se han identificado buenas prácticas en la disponibilidad de información económica y presupuestaria que se da a través de los portales de Transparencia y Open Data: incluye una explicación del presupuesto y permite hacer descargas en diferentes formatos.
- C.2 Completitud de la información (75%): El nivel de detalle y la lógica que se sigue a la hora de dar información sobre actividades de diferentes tipos es diferente en los diferentes canales/herramientas (web de cooperación, portales de transparencia y de open data): puntúa muy alto en los requerimientos de normativa de transparencia (91%), y no lo hace así en el nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria y fuera de convocatoria (58% y 50%, respectivamente). En lo relativo al alcance temporal de la información publicada, en la web de cooperación se incluye información desde 2001 en el mapa de distribución de las ayudas y en el Portal de Transparencia se incluye información sobre subvenciones y ayudas públicas concedidas desde 2014.
- C.3 Datación y actualización (89%): Los contenidos de la web de cooperación y del portal de transparencia no cuentan con fecha de publicación, aunque sí que lo hacen los documentos y de ahí puede deducirse su actualización, que en la mayor parte de los casos es adecuada.

- C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad (60%): La redacción es clara y los títulos de los apartados son claros, aunque sus descripciones son muy escuetas. La información está dividida en partes lógicas y de extensión desigual (muy extensa para el apartado relativo al Plan Director y sin explicación alguna para el apartado relativo a subvenciones).
- C.5 Comparabilidad / armonización (39%): La equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades es media (54%), y el nivel de estandarización de la terminología bajo (25%).

En lo relativo a los criterios relacionados con los sistemas de información, por su parte, observamos que la media obtenida para el conjunto es algo mayor que la de los criterios relacionados con los contenidos (73% frente a 64%), siendo la accesibilidad (criterio S.I.1) el que obtiene una mayor puntuación, seguida de la reutilización y apertura (criterio S.I.3) y de la navegabilidad y recuperación (criterio S.I.2). Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con a dimensión de análisis “sistemas de información” se resumen a continuación:

- S.I.1 Accesibilidad (80%): La accesibilidad cognitiva se considera alta ya que dispone del sello WAI-AA WCAG 2.0, de la Certificación de Accesibilidad TIC de AENOR, así como de un apartado relacionado. Toda la información está a 6 ó menos clicks desde la portada de la web bizkaia.eus, siendo la relativa a los contratos y subvenciones la más difícil de acceder. En cuanto a la accesibilidad idiomática, toda la información está disponible en castellano y euskera, únicamente el portal de Open Data está preparado para albergar contenidos en inglés y no hay información sobre cooperación en ese idioma.
- S.I.2 Navegabilidad y recuperación (65%): Puntúa 80% en navegabilidad y 50% en recuperación de la información. La información que se presenta en pantalla no es uniforme; en el caso del mapa de ayudas, así como del PD es muy larga, y no dispone de enlaces internos que eviten el scroll. Aunque muestra la ruta y en la página principal tiene la opción "Volver a ver todos los temas", se dan saltos entre páginas antiguas y nuevas y retroceder desde una en la que estábamos puede llevarnos a otra diferente. Tiene un motor de búsqueda que realiza búsquedas en todas las páginas de web.bizkaia.eus, que no da opción de búsqueda avanzada ni de ningún tipo de filtrado de los resultados. No existen ayudas y sistemas de recuperación de información adicionales.
- S.I.3 Reutilización y apertura (75%): Las descargas a las que se da acceso desde el portal de transparencia no son de datos completos. En el portal de Open Data existe la opción de previsualización y 5 opciones de descarga: CSV, XML, JSON, TSV y XLSX.

En la siguiente tabla se muestra el resumen de todas las puntuaciones obtenidas por la DFB.

**Cuadro 163: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación de la DFB**

	<b>Criterio de evaluación</b>	<b>Punt</b>	<b>%</b>	<b>Indicador</b>	<b>Punt</b>	<b>%</b>	<b>% [Punt]</b>
<b>Contenido (información)</b>	<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	9,48	<b>63</b>	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión	3,48	46	<b>64</b> [44,53]
				C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones	6,00	80	
	<b>C.2 Completitud de la información</b>	11,21	<b>75</b>	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,40	91	
				C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,75	100	
				C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	2,19	58	
				C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	1,87	50	
	<b>C.3 Datación y actualización</b>	8,91	<b>89</b>	C.3.1 Datación	2,03	81	
				C.3.2 Actualización	6,88	92	
	<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	9,00	<b>60</b>	C.4.1 Redacción y claridad	5,25	70	
				C.4.2 Estructuración	3,75	50	
<b>C.5 Comparabilidad / armonización</b>	5,93	<b>39</b>	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	4,05	54		
			C.5.2 Estandarización de terminología	1,88	25		
<b>SopORTE (SI)</b>	<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	8,03	<b>80</b>	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3,00	100	<b>73</b> [22,01]
				S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	2,80	70	
				S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	2,23	74	
	<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	6,48	<b>65</b>	S.I.2.1 Navegabilidad	3,98	80	
				S.I.2.2 Recuperación	2,50	50	
	<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	7,50	<b>75</b>	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	2,50	50	
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos				5,00	100		
					<b>67</b>		

Fuente: elaboración propia con base a la aplicación del sistema de indicadores a la actual web de cooperación de la DFB <https://web.bizkaia.eus/es/-/cooperacion-al-desarrollo> y otras webs de la DFB relacionadas con la transparencia, que incluyen el Portal de Transparencia Bizakaia Gardena <https://gardentasuna.bizkaia.eus/> y el Portal de Open Data <https://www.opendatabizkaia.eus/> [última consulta de las páginas web: abril de 2020].

#### **8.2.4. Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG)**

La DFG ha obtenido una puntuación total del 69%, desglosada de la siguiente manera por elementos o dimensiones de análisis: el 66% de los puntos posibles en el conjunto de criterios e indicadores relacionados con la información publicada (contenidos de publicidad activa) y el 75% en los relacionados con los sistemas de información en que se publica dicha información.

En lo relativo a los criterios relacionados con los contenidos, observamos que es la completitud de la información (criterio C.2) el que más alto puntúa, seguido de la inteligibilidad o comprensibilidad y la disponibilidad de contenidos (criterios C.4 y C.1, respectivamente), siendo, por el contrario, la comparabilidad o armonización (criterio C.5) el que más bajo puntúa, con un 45%. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis "contenidos" se resumen a continuación:

- C.1 Disponibilidad de contenidos (69%): La disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones es mayor que la disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión (esta última puntúa bajo, un 57%, porque no existe enlace a la normativa, más allá del apartado "Marco", no se publica memoria anual y no hay evaluaciones disponibles en la web). Se han identificado buenas prácticas en la disponibilidad de información económica y presupuestaria que se da a través de los portales de Transparencia y Open Data: incluye una explicación del presupuesto y comparativas con los de años anteriores, y permite hacer descargas en diferentes formatos.
- C.2 Completitud de la información (81%): El nivel de detalle y la lógica que se sigue a la hora de dar información sobre actividades de diferentes tipos es desigual: puntúa muy alto en los requerimientos de normativa de transparencia (96%), alto en el nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria (71%) y medio en lo relativo al nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria (58%).
- C.3 Datación y actualización (67%): Los contenidos de la web de cooperación no cuentan con fecha de publicación (exceptuando las noticias), a diferencia de los publicados en el portal de transparencia que cuentan con fecha de creación y fecha de modificación.
- C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad (70%): La redacción es clara, los epígrafes son relativamente claros y descriptivos. El contenido está estructurado adecuadamente en un buen grado y la información dividida en partes lógicas y de extensión adecuada.

C.5 Comparabilidad / armonización (45%): Las actividades se dan con un desigual nivel de detalle (64%) y se observa un bajo nivel de estandarización de la terminología (25%).

En lo relativo a los criterios relacionados con los sistemas de información, por su parte, observamos que la media obtenida para el conjunto es algo mayor que la de los criterios relacionados con los contenidos (75% frente a 66%), siendo la accesibilidad (criterio S.I.1) el que obtiene una mayor puntuación, seguida de la navegabilidad y recuperación (criterio S.I.2) y de la reutilización y apertura (criterio S.I.3). Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con a dimensión de análisis “sistemas de información” se resumen a continuación:

- S.I.1 Accesibilidad (85%): La accesibilidad cognitiva se considera alta, porque, aunque no dispone de un logotipo WAI, sí de un apartado de accesibilidad y declaración del cumplimiento de la Norma UNE 139803:2012, especificando la última fecha de revisión de la web. La mayor parte de información está a 5 o menos clicks desde la portada de la web de gipuzkoa.eus, siendo más accesible la institucional que la económica. En cuanto a la accesibilidad idiomática, se aprecia que todos los contenidos están accesibles en euskera. La web tiene opción de inglés que, al seleccionarse, nos lleva a un apartado en el que se accede solo a ciertos contenidos entre los que no hay ninguno relacionado con la cooperación
- S.I.2 Navegabilidad y recuperación (73%): Puntúa 97% en navegabilidad y 50% en recuperación de la información. Aunque la información que se presenta en pantalla en algunos casos es extensa (apartados de inicio, marco, recursos), a excepción del primero de ellos, en el resto dispone de enlaces en el lateral izquierdo para derivarnos a partes del texto. Tiene un motor de búsqueda que realiza búsquedas en todas las webs de gipuzkoa.eus, accesible en la parte superior desde todas las páginas, que no da opción de búsqueda avanzada, pero permite hacer búsquedas con varias palabras. No existen ayudas y sistemas de recuperación de información adicionales.
- S.I.3 Reutilización y apertura (68%): Aunque la web no ofrece la posibilidad de exportación de datos, desde ella se direcciona a un portal en el que se pueden hacer descargas. Indica el grado de apertura de cada conjunto de datos según el esquema de 5 estrellas de Tims Berners-Lee (siendo 2 ó 3 estrellas el grado en la mayoría de conjuntos). Permite descargas en formato Excel que derivan a PDF para las resoluciones en el caso de las subvenciones.

En la tabla de la siguiente página se muestra el resumen de todas las puntuaciones obtenidas por la DFG.

Cuadro 164: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación de la DFG

	Criterio de evaluación	Punt	%	Indicador	Punt	%	% [Punt]
Contenido (información)	<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	10,29	69	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión	4,29	64	66 [46,40]
				C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones	6,00	80	
	<b>C.2 Completitud de la información</b>	12,19	81	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,59	96	
				C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,75	92	
				C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	2,19	79	
				C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	2,66	87	
	<b>C.3 Datación y actualización</b>	6,72	67	C.3.1 Datación	1,72	58	
				C.3.2 Actualización	5,00	67	
	<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	10,50	70	C.4.1 Redacción y claridad	5,25	70	
				C.4.2 Estructuración	5,25	70	
<b>C.5 Comparabilidad / armonización</b>	6,70	45	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	4,82	86		
			C.5.2 Estandarización de terminología	1,88	25		
Soporte (SI)	<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	8,49	85	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3,00	100	75 [22,57]
				S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	3,50	93	
				S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	1,99	76	
	<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	7,33	73	S.I.2.1 Navegabilidad	4,83	89	
				S.I.2.2 Recuperación	2,50	50	
	<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	6,75	68	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	3,75	50	
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos				3,00	50		
					<b>69</b>		

Fuente: elaboración propia con base a la aplicación del sistema de indicadores a la actual web de cooperación de la DFG <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/lankidetza> y otras webs de la DFG relacionadas con la transparencia que incluyen el Portal de Transparencia Gipuzkoa Irekia <http://www.gipuzkoairekia.eus/> y el Portal de Presupuestos <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/aurrekontuak> [última consulta de las páginas web: abril de 2020].

### 8.2.5. Ayuntamiento de Bilbao

El Ayuntamiento de Bilbao ha obtenido una puntuación total del 78%, desglosada de la siguiente manera por elementos o dimensiones de análisis: el 79% de los puntos posibles en el conjunto de criterios e indicadores relacionados con la información publicada (contenidos de publicidad activa) y el 75% en los relacionados con los sistemas de información en que se publica dicha información.

En lo relativo a los criterios relacionados con los contenidos, observamos que son la disponibilidad de contenidos y la completitud de la información (criterios C.1 y C.2, respectivamente) los que más alto puntúan, siendo, por el contrario, la comparabilidad o armonización (criterio C.5) el que más bajo puntúa, con un 66%. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis “contenidos” se resumen a continuación:

- C.1 Disponibilidad de contenidos (91%): La disponibilidad de distintos tipos de información es alta. La mayor parte de la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión está accesible en la web de cooperación, mientras que la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones está disponible en la memoria anual y accesible a través de otras vías como el Portal de Transparencia.
- C.2 Completitud de la información (86%): El nivel de detalle y la lógica que se sigue a la hora de dar información sobre actividades de diferentes tipos es desigual: puntúa muy alto en los requerimientos de normativa de transparencia y en el nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria (96% y 92%, respectivamente) y medio en lo relativo al nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria (58%).
- C.3 Datación y actualización (80%): Aunque la información está actualizada en un alto grado, la web de cooperación contiene varios documentos relacionados con la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión que no especifican la fecha de publicación. La información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones (que se aglutina en la memoria anual y puede también accederse a través del portal de transparencia) puntúa mejor en ese indicador. La web de cooperación ofrece acceso a información sobre diferentes instrumentos en periodos diferentes, sin una continuidad clara.
- C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad (71%): La información está compuesta por textos cortos y claros. Los títulos de los epígrafes son descriptivos, aunque no todos ellos cuentan con una descripción. En general, el contenido está estructurado



adecuadamente a pesar de que la estructura de la navegación lateral presenta cierto margen de mejora. En los casos en que la información está dividida, lo está en partes lógicas y de extensión adecuada.

- C.5 Comparabilidad / armonización (66%): La equiparabilidad en el nivel de detalle de actividades es alto (81%), y el nivel de estandarización de la terminología es medio (50%) gracias a que cataloga las acciones en base a los sectores CRS.

En lo relativo a los criterios relacionados con los sistemas de información, por su parte, observamos que la media obtenida para el conjunto es algo inferior aunque muy parecida a la de los criterios relacionados con los contenidos (75% frente a 79%), obteniendo la navegabilidad y recuperación (criterio S.I.2) una muy alta puntuación (90%), mientras la reutilización y apertura (criterio S.I.3) obtiene una puntuación muy discreta (50%). Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis "sistemas de información" se resumen a continuación:

- S.I.1 Accesibilidad (86%): La accesibilidad cognitiva se considera alta, ya que dispone del sello WAI-AA y la Certificación de Accesibilidad TIC de AENOR, además un apartado dedicado a la accesibilidad. Toda la información está a 6 ó menos clicks desde la portada de la web Bilbao.eus, siendo la relativa a los convenios, y a las memorias narrativa y económica las más difíciles de acceder. Toda la información es igual de accesible en castellano y en euskera, a excepción de la relativa a evaluaciones y contratos, que solo se da en castellano. Aunque la web tiene opción de inglés, los contenidos no están traducidos.
- S.I.2 Navegabilidad y recuperación (90%): Puntuación 98% en navegabilidad y 81% en recuperación de la información. Tiene un motor de búsqueda que realiza búsquedas en todas las páginas de Bilbao.eus, accesible en la parte superior desde todas las páginas, que permite hacer búsquedas incluyendo o excluyendo palabras ('Con todas las palabras', 'Con la frase exacta', 'Con alguna de las palabras', 'Sin las palabras'). Cuenta con un apartado titulado "Ayuda" relativo a la web Bilbao.eus, que no ofrece ayuda expresa en las búsquedas genéricas ni de cooperación.
- S.I.3 Reutilización y apertura (50%): Existe la posibilidad de exportación de datos, aunque las descargas a las que da acceso son en PDF. A pesar de no haberse encontrado mención alguna a licencias abiertas en la web de Bilbao (sí un aviso legal respecto a la privacidad), se considera que los datos se dan en formatos abiertos.

En la tabla de la siguiente página se muestra el resumen de todas las puntuaciones obtenidas por el Ayuntamiento de Bilbao.

Cuadro 165: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación del Ayuntamiento de Bilbao

	Criterio de evaluación	Punt	%	Indicador	Punt	%	% [Punt]
Contenido (información)	<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	13,59	<b>91</b>	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión	6,09	81	<b>79</b> [55,08]
				C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones	7,50	100	
	<b>C.2 Completitud de la información</b>	12,97	<b>86</b>	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,59	96	
				C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,75	100	
				C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	2,19	58	
				C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	3,44	92	
	<b>C.3 Datación y actualización</b>	7,99	<b>80</b>	C.3.1 Datación	1,56	63	
				C.3.2 Actualización	6,43	86	
	<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	10,69	<b>71</b>	C.4.1 Redacción y claridad	5,44	73	
				C.4.2 Estructuración	5,25	70	
<b>C.5 Comparabilidad / armonización</b>	9,84	<b>66</b>	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	6,09	81		
			C.5.2 Estandarización de terminología	3,75	50		
Soporte (SI)	<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	8,61	<b>86</b>	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3,00	100	<b>75</b> [22,59]
				S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	3,27	82	
				S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	2,34	78	
	<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	8,98	<b>90</b>	S.I.2.1 Navegabilidad	4,92	98	
				S.I.2.2 Recuperación	4,06	81	
	<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	5,00	<b>50</b>	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	2,50	50	
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos				2,50	50		
					<b>78</b>		

Fuente: elaboración propia con base a la aplicación del sistema de indicadores a la actual web del área de Cooperación, Convivencia y Fiestas del Ayuntamiento de Bilbao <https://www.bilbao.eus/> y otros apartados de la web relacionados con la transparencia, a los que se llega a través de diferentes rutas desde la web principal del Ayuntamiento: Portal de Transparencia, Perfil de contratante/Contratos de la administración, Presupuestos [última consulta de las páginas web: abril de 2020].

### 8.2.6. Ayuntamiento de Donostia

El Ayuntamiento de Donostia ha obtenido una puntuación total del 71%, desglosada de la siguiente manera por elementos o dimensiones de análisis: el 71% de los puntos posibles en el conjunto de criterios e indicadores relacionados con la información publicada (contenidos de publicidad activa) y el 70% en los relacionados con los sistemas de información en que se publica dicha información.

En lo relativo a los criterios relacionados con los contenidos, observamos que son la disponibilidad de contenidos y la completitud de la información (criterios C.1 y C.2, respectivamente) los que más alto puntúan, siendo, por el contrario, la comparabilidad o armonización (criterio C.5) el que más bajo puntúa, con un 54%. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis “contenidos” se resumen a continuación:

- C.1 Disponibilidad de contenidos (86%): La información está disponible en un alto grado. La mayor parte de la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión está accesible en la web del Negociado de Cooperación.
- C.2 Completitud de la información (85%): La información cumple en un alto grado (96%) los requerimientos de la normativa de transparencia. Aún puntuando 75% o más en todos los casos, el nivel de detalle y la lógica que se sigue a la hora de dar información sobre actividades varía por tipos de actividades: es del 100% para las actividades de la propia administración y del 75% para las actividades a través de terceros mediante convocatoria y fuera de convocatoria.
- C.3 Datación y actualización (68%): Tiene un nivel medio de datación tanto de la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión como de la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones, ya que ni la web de cooperación ni el portal de transparencia cuentan con fecha de publicación. La actualización de la información puntúa 71%, siendo desigual si la diferenciamos por tipos: 90% en el caso de la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones, y 25% en el caso de la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión (a consecuencia de que el último plan que cuelga en la web no está vigente actualmente).
- C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad (63%): La claridad en la redacción es notable, ya que se trata de textos cortos y descriptivos, aunque no todos los epígrafes siguen la misma estructura (algunos incluyen descripciones, mientras otros no). En estructuración puntúa menos porque incluye navegación lateral, banners y partes

dentro de otras cuya lógica no resulta fácil de entender, y aunque la extensión es breve, no es uniforme, y las partes de la división lateral no siguen una misma lógica.

- C.5 Comparabilidad / armonización (54%): Las actividades se dan con un elevado y similar nivel de detalle (83%); sin embargo, se observa un bajo nivel de estandarización de la terminología (25%).

En lo relativo a los criterios relacionados con los sistemas de información, por su parte, observamos que la media obtenida para el conjunto es prácticamente igual a la de los criterios relacionados con los contenidos, obteniendo la accesibilidad (criterio S.I.1) una muy alta puntuación (88%), mientras la reutilización y apertura (criterio S.I.3) obtiene una puntuación muy discreta (50%). Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis "sistemas de información" se resumen a continuación:

- S.I.1 Accesibilidad (88%): La accesibilidad cognitiva se considera alta, ya que aunque no dispone del sello WAI, en su apartado sobre accesibilidad menciona que "*en todo momento se ha aplicado el mayor nivel de accesibilidad contemplado en dichas recomendaciones (nivel AAA)*". Toda la información está a 5 ó menos clicks desde la portada de la web donostia.eus, siendo la relativa la estructura organizativa la más difícil de acceder. Toda la información es igual de accesible en castellano y en euskera, a excepción de la relativa a contratos y convenios, que solo se da en castellano. No hay contenidos traducidos a otros idiomas y no tiene otras opciones idiomáticas aparte del euskera y castellano.
- S.I.2 Navegabilidad y recuperación (71%): Puntúa 87% en navegabilidad y 56% en recuperación de la información. Contiene enlaces de arriba/abajo para ayudar en la navegación, aunque no en todas las páginas. No dispone de mapa web, sí de una combinación de navegación vertical y horizontal. Se han encontrado 2 mensajes de error durante la navegación. Tiene un motor de búsqueda que realiza búsquedas en todas las páginas de donostia.eus, accesible en la parte superior desde todas las páginas, que no da opción de búsqueda avanzada, pero permite hacer búsquedas con varias palabras. No existen ayudas y sistemas de recuperación de información adicionales, aunque da la opción de filtrado por categorías en las búsquedas realizadas.
- S.I.3 Reutilización y apertura (50%): En la web de cooperación no da opción de descarga y las descargas a las que se da acceso desde el portal de transparencia no son de datos completos, se ofrecen en PDF y los listados de proyectos están accesibles en html.

En la siguiente tabla se muestra el resumen de todas las puntuaciones obtenidas por el Ayuntamiento de Donostia.

**Cuadro 166: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación del Ayuntamiento de Donostia**

	Criterio de evaluación	Punt	%	Indicador	Punt	%	% [Punt]
Contenido (información)	<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	12,84	86	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión	6,09	81	<b>71</b> [49,85]
				C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones	6,75	100	
	<b>C.2 Completitud de la información</b>	12,77	85	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,40	86	
				C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,75	96	
				C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	2,81	83	
				C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	2,81	83	
	<b>C.3 Datación y actualización</b>	6,80	68	C.3.1 Datación	1,44	73	
				C.3.2 Actualización	5,36	92	
	<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	9,38	63	C.4.1 Redacción y claridad	5,25	80	
				C.4.2 Estructuración	4,13	65	
<b>C.5 Comparabilidad / armonización</b>	8,06	54	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	6,19	87		
			C.5.2 Estandarización de terminología	1,88	25		
Soporte (SI)	<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	8,80	88	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3,00	100	<b>70</b> [20,94]
				S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	3,45	96	
				S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	2,35	71	
	<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	7,14	71	S.I.2.1 Navegabilidad	4,33	82	
				S.I.2.2 Recuperación	2,81	75	
	<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	5,00	50	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	2,50	85	
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos				2,50	60		
					<b>71</b>		

Fuente: elaboración propia con base a la aplicación del sistema de indicadores a la actual web del Negociado de Cooperación de Donostia <https://www.donostia.eus/ataria/es/web/lankidetza> y diversos apartados del Portal de Transparencia municipal <https://www.donostia.eus/ataria/es/web/gardentasuna/> [última consulta de las páginas web: abril de 2020].

### 8.2.7. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha obtenido una puntuación total del 79%, desglosada de la siguiente manera por elementos o dimensiones de análisis: el 79% de los puntos posibles en el conjunto de criterios e indicadores relacionados con la información publicada (contenidos de publicidad activa) y el 80% en los relacionados con los sistemas de información en que se publica dicha información.

En lo relativo a los criterios relacionados con los contenidos, observamos que son la disponibilidad de contenidos, la completitud de la información y la datación y actualización (criterios C.1, C.2 y C.3, respectivamente) los que más alto puntúan, siendo, por el contrario, la comparabilidad o armonización (criterio C.5) el que más bajo puntúa, con un 56%. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis “contenidos” se resumen a continuación:

- C.1 Disponibilidad de contenidos (91%): Tanto la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión como la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones está disponible en un alto grado (81% y 100%, respectivamente). La mayor parte de la primera es accesible en la web del Servicio de Cooperación al Desarrollo y a la segunda puede accederse también a través del catálogo de datos abiertos.
- C.2 Completitud de la información (87%): Puntúa alto en todos los indicadores tenidos en cuenta para este criterio, y la existencia de una memoria anual de cooperación en la que se da cuenta de todas las acciones es un factor que ayuda a ello. El alcance temporal de la información es amplio ya que la web de cooperación incluye memorias anuales desde 2003 y en el portal de transparencia se puede acceder, entre otros, al importe destinado a cooperación al desarrollo desde 1988.
- C.3 Datación y actualización (87%): Puntúa un 73% en datación, obteniendo puntuación más alta en este criterio los contenidos del portal de transparencia que los de la web de cooperación, pues los contenidos de la web de cooperación no cuentan con fecha de publicación y en el catálogo de datos abiertos, por el contrario, se da amplia información al respecto para cada conjunto de datos (cobertura temporal, frecuencia de actualización y fecha de última actualización). La actualización de la información puntúa muy alto, un 92%.
- C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad (73%): Puntúa muy alto, un 80%, en la redacción y claridad, y algo menos, un 65% en la estructuración de la información. Los textos contenidos en la web son cortos, claros y descriptivos, y aunque no todos los epígrafes siguen la misma estructura pues son informaciones muy diversas, incluyen

descripciones claras, estructuradas, divididas en partes para facilitar su comprensión. La navegación lateral derecha incluye multitud de apartados que mezclan información de diferentes temáticas.

- C.5 Comparabilidad / armonización (56%): Las actividades se dan con un elevado y similar nivel de detalle (87%); sin embargo, se observa un bajo nivel de estandarización de la terminología (25%).

En lo relativo a los criterios relacionados con los sistemas de información, por su parte, observamos que la media obtenida para el conjunto es prácticamente igual a la de los criterios relacionados con los contenidos, obteniendo todos los criterios una alta puntuación. Las puntuaciones y principales hallazgos de cada uno de los criterios relacionados con la dimensión de análisis "sistemas de información" se resumen a continuación:

- S.I.1 Accesibilidad (90%): La accesibilidad cognitiva se considera alta, porque, aunque no dispone del sello WAI, sí de un apartado en el que menciona que *"el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se ha comprometido a hacer accesible su sitio web de conformidad con el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público"*. Toda la información está a 4 ó menos clicks desde la portada de la web de Vitoria-Gasteiz, y toda ella es igual de accesible en castellano y en euskera, a excepción de la relativa a contratos y convenios, que solo se da en castellano. La web tiene opción de inglés y francés, pero los contenidos no están traducidos a ninguno de esos idiomas.
- S.I.2 Navegabilidad y recuperación (79%): Puntúa 82% en navegabilidad y 75% en recuperación de la información. No permite deshacer búsquedas, no tiene enlaces arriba/abajo, atrás/adelante. Solo dispone de navegación lateral y no muestra la ruta de la página en todas las secciones. Dispone de un mapa web que no llega al nivel de detalle del Servicio de Cooperación. Tiene un motor de búsqueda simple que no da opción de búsqueda avanzada, aunque permite hacer búsquedas con varias palabras. Existe un apartado muy completo de ayudas a la búsqueda.
- S.I.3 Reutilización y apertura (73%): La web ofrece la posibilidad de exportar algunos datos (una hoja de cálculo con la evolución y gráfica del presupuesto y un PDF con la evolución y gráfica de todo lo destinado al Fondo Alavés de Emergencias, incluyendo el resumen de los proyectos), y además, desde ella se direcciona a un portal en el que se pueden hacer descargas. Aunque el formato predominante es el PDF, se dan algunos datos en ODS. Se considera que los datos se dan en formatos abiertos, aunque no se ha encontrado mención alguna a licencias abiertas en la web de Vitoria-Gasteiz (sí un aviso legal respecto a la privacidad).

En la siguiente tabla se muestra el resumen de todas las puntuaciones obtenidas por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

**Cuadro 167: Puntuación obtenida para los criterios e indicadores de evaluación en materia de publicidad activa de la cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**

	<b>Criterio de evaluación</b>	<b>Punt</b>	<b>%</b>	<b>Indicador</b>	<b>Punt</b>	<b>%</b>	<b>% [Punt]</b>
<b>Contenido (información)</b>	<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	13,59	<b>91</b>	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión	6,09	81	<b>79</b> [54,64]
				C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones	7,50	100	
	<b>C.2 Completitud de la información</b>	13,04	<b>87</b>	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3,21	86	
				C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3,59	96	
				C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	3,12	83	
				C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	3,12	83	
	<b>C.3 Datación y actualización</b>	8,70	<b>87</b>	C.3.1 Datación	1,82	73	
				C.3.2 Actualización	7,50	100	
	<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	10,88	<b>73</b>	C.4.1 Redacción y claridad	6,00	80	
				C.4.2 Estructuración	4,88	65	
<b>C.5 Comparabilidad / armonización</b>	8,43	<b>56</b>	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	6,55	87		
			C.5.2 Estandarización de terminología	1,88	25		
<b>Soporte (SI)</b>	<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	8,96	<b>90</b>	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3,00	100	<b>80</b> [24,07]
				S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	3,83	96	
				S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	2,13	71	
	<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	7,86	<b>79</b>	S.I.2.1 Navegabilidad	4,11	82	
				S.I.2.2 Recuperación	3,75	75	
	<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	7,25	<b>73</b>	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	4,25	85	
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos				3,00	60		
					<b>79</b>		

Fuente: elaboración propia con base a la aplicación del sistema de indicadores a la actual web del Servicio de Cooperación al Desarrollo de Vitoria-Gasteiz <https://www.vitoria-gasteiz.org/> Temas = Cooperación al Desarrollo y diversos apartados de la web de transparencia y del catálogo de datos abiertos, accesibles todas desde la web del ayuntamiento <https://www.vitoria-gasteiz.org/> [última consulta de las páginas web: abril de 2020].



### 8.3. Análisis de los resultados obtenidos: resumen y comparativa entre instituciones

Tras haber llevado a cabo un análisis individual por instituciones, estamos en disposición de esbozar una foto del conjunto de todas ellas, hacer comparativas y extraer aprendizajes y algunas conclusiones, tanto por criterios, como por indicadores. El siguiente cuadro-resumen muestra las puntuaciones totales alcanzadas por todas las instituciones objeto de estudio en cada uno de los criterios tras la aplicación del sistema de indicadores, donde también se indica la puntuación máxima posible, la media obtenida por cada una y por el conjunto de instituciones:

**Cuadro 168: Resultados generales por criterios para todas las instituciones objeto de estudio**

Criterio	Punt Max	GV	DFA	DFB	DFG	BIO	SS	VI	Media
<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	15	15,00	10,82	9,48	10,29	13,59	12,84	13,59	<b>12,23</b>
<b>C.2 Completitud</b>	15	14,13	13,28	11,21	12,19	12,97	12,77	13,04	<b>12,80</b>
<b>C.3 Datación y actualización</b>	10	5,82	6,46	8,91	6,72	7,99	6,80	8,70	<b>7,34</b>
<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	15	10,50	10,50	9,00	10,50	10,69	9,38	10,88	<b>10,21</b>
<b>C.5 Comparabilidad o armonización</b>	15	14,12	8,32	5,93	6,70	9,84	8,06	8,43	<b>8,77</b>
<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	10	8,93	9,00	8,03	8,49	8,61	8,80	8,96	<b>8,69</b>
<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	10	6,54	6,97	6,48	7,33	8,98	7,14	7,86	<b>7,33</b>
<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	10	5,00	5,00	7,50	6,75	5,00	5,00	7,25	<b>5,93</b>
<b>Total:</b>	100	<b>80,04</b>	<b>70,35</b>	<b>66,54</b>	<b>68,97</b>	<b>77,67</b>	<b>70,80</b>	<b>78,71</b>	<b>73,30</b>

Fuente: elaboración propia.

El siguiente cuadro-resumen, por su parte, muestra las puntuaciones totales alcanzadas por las instituciones en cada uno de los indicadores, especificándose también la puntuación máxima posible, la media obtenida por cada una y por el conjunto de instituciones:

Cuadro 169: Resultados generales por indicadores para todas las instituciones objeto de estudio

Indicador	Punt Max	GV	DFA	DFB	DFG	BIO	SS	VI	Media
C.1.1: Disponibilidad de información institucional	7,50	7,50	4,82	3,48	4,29	6,09	6,09	6,09	<b>5,48</b>
C.1.2: Disponibilidad de información económica	7,50	7,50	6,00	6,00	6,00	7,50	6,75	7,50	<b>6,75</b>
C.2.1: Requerimientos de normativa transparencia	3,75	3,75	3,59	3,40	3,59	3,59	3,40	3,21	<b>3,50</b>
C.2.2: Nivel de detalle de acts. propia admon	3,75	3,75	3,44	3,75	3,75	3,75	3,75	3,59	<b>3,68</b>
C.2.3: Nivel de detalle de acts. terceros	3,75	3,12	2,97	2,19	2,19	2,19	2,81	3,12	<b>2,66</b>
C.2.4: Nivel de detalle de act. fuera de convocatoria	3,75	3,51	3,28	1,87	2,66	3,44	2,81	3,12	<b>2,96</b>
C.3.1: Datación	2,50	2,07	1,46	2,03	1,72	1,56	1,44	1,82	<b>1,73</b>
C.3.2: Actualización	7,50	3,75	5,00	6,88	5,00	6,43	5,36	6,88	<b>5,61</b>
C.4.1: Redacción y claridad	7,50	6,00	5,25	5,25	5,25	5,44	5,25	6,00	<b>5,49</b>
C.4.2: Estructuración	7,50	4,50	5,25	3,75	5,25	5,25	4,13	4,88	<b>4,72</b>
C.5.1: Equiparabilidad nivel de detalle de acts.	7,50	6,62	6,44	4,05	4,82	6,09	6,19	6,55	<b>5,82</b>
C.5.2: Estandarización de terminología	7,50	7,50	1,88	1,88	1,88	3,75	1,88	1,88	<b>2,95</b>
S.I.1.1: Accesibilidad cognitiva	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	<b>3,00</b>
S.I.1.2: Facilidad de acceso a la información	4,00	3,58	3,73	2,80	3,50	3,27	3,45	3,83	<b>3,45</b>
S.I.1.3: Accesibilidad idiomática	3,00	2,35	2,27	2,23	1,99	2,34	2,35	2,13	<b>2,24</b>
S.I.2.1: Navegabilidad	5,00	3,73	4,47	3,98	4,83	4,92	4,33	4,11	<b>4,34</b>
S.I.2.2: Recuperación	5,00	2,81	2,50	2,50	2,50	4,06	2,81	3,75	<b>2,99</b>
S.I.3.1: Posibilidad de exportación de datos	5,00	2,50	2,50	2,50	3,75	2,50	2,50	4,25	<b>2,93</b>
S.I.3.2: Uso de formatos abiertos	5,00	2,50	2,50	5,00	3,00	2,50	2,50	3,00	<b>3,00</b>
Total:	<b>100</b>	<b>80,04</b>	<b>70,35</b>	<b>66,54</b>	<b>68,97</b>	<b>77,67</b>	<b>70,80</b>	<b>78,71</b>	<b>73,30</b>

Fuente: elaboración propia.

A partir de los resultados generales mostrados en los anteriores cuadros, en los siguientes subapartados desglosamos y describimos exhaustivamente los resultados para cada uno de los indicadores, agrupándolos por los criterios a los que corresponden. Para cada indicador hemos elaborado un gráfico y un cuadro comparativo, acompañado de un resumen narrativo que contempla las siguientes cuestiones: un análisis para el conjunto, por elementos que componen el indicador, un análisis por tipos de instituciones, en función del nivel administrativo (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Ayuntamientos), y la mención de buenas prácticas y casos particulares.

### 8.3.1. Resultados de la evaluación para los criterios e indicadores relacionados con los contenidos o la información

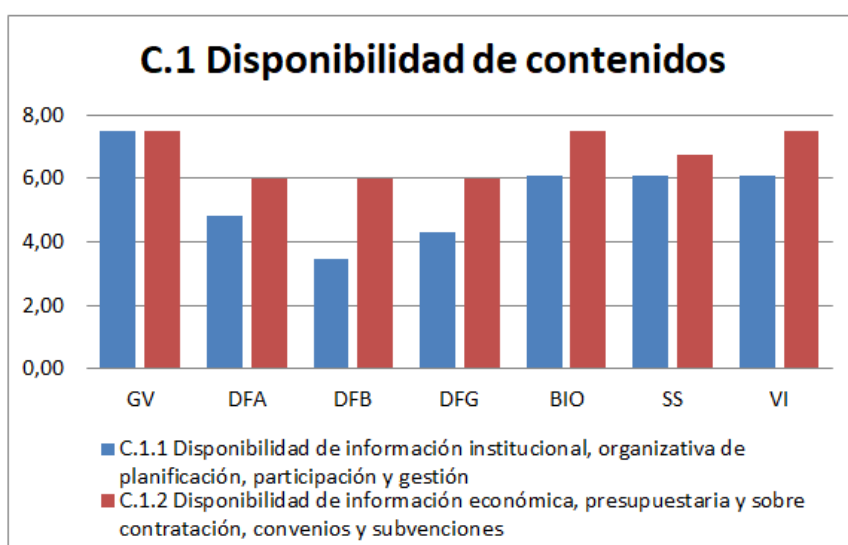
Los criterios considerados en relación a los contenidos (la información) incluidos en los sistemas de información de las instituciones son cinco (C.1 Disponibilidad de contenidos, C.2 Completitud, C.3 Datación y actualización, C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad, C.5 Comparabilidad / armonización) y entre ellos suman un total de doce indicadores, cuyos resultados comparativos se resumen a continuación.

Para cada uno de los criterios mostramos, en primer lugar, una gráfica conjunta de las puntuaciones obtenidas por cada una de las instituciones, y después el desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones, de modo que hacemos un análisis cuantitativo comparativo del conjunto, complementado en algunos casos con un breve análisis cualitativo en el que hacemos referencia a las buenas prácticas, dificultades y casos particulares detectados para las cuestiones analizadas en cada uno de los criterios.

#### 8.3.1.1. Disponibilidad de contenidos (C.1)

Como ya se ha señalado anteriormente, el criterio disponibilidad de contenidos (C.1) analiza la información que las AA.PP. deben publicar para la transparencia de la ayuda<sup>295</sup>. Se muestran en la gráfica del siguiente cuadro los valores obtenidos para cada uno de los dos indicadores que contempla el criterio C.1, siendo el valor máximo alcanzable para cada uno de ellos 7,5 puntos:

**Cuadro 170: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.1**



Fuente: elaboración propia.

<sup>295</sup> Se trata de 13 tipos de información cuya descripción detallada se puede encontrar en el Anexo III.

El desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones se muestra en los siguientes cuadros:

**Cuadro 171: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.1.1 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media <sup>296</sup>
<b>C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión</b>	<b>81</b>	<b>56</b>	<b>100</b>	<b>73</b>
1. Funciones de la unidad responsable	100	100	100	<b>100</b>
2. Normativa de cooperación al desarrollo	67	42	100	<b>61</b>
3. Estructura organizativa	83	100	100	<b>93</b>
4. Lineamientos o estrategias	100	100	100	<b>100</b>
5. Órganos de participación	100	-	100	<b>100</b>
6. Memoria narrativa	100	17	100	<b>64</b>
7. Evaluaciones	83	0	100	<b>50</b>
8. Coherencia de políticas	17	33	100	<b>36</b>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 172: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.1.2 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones</b>	<b>97</b>	<b>80</b>	<b>100</b>	<b>90</b>
1. Contratos	100	100	100	<b>100</b>
2. Convenios	100	100	100	<b>100</b>
3. Subvenciones	100	100	100	<b>100</b>
4. Presupuesto	83	100	100	<b>93</b>
5. Memoria económica	100	0	100	<b>57</b>

Fuente: elaboración propia.

De entre los considerados en el C.1.1, destacan tres tipos de información para los que todas las instituciones cumplen al 100% los requerimientos: Funciones de la unidad responsable de la cooperación al desarrollo de la entidad, Lineamientos o estrategias de cooperación, Órganos de participación<sup>297</sup>. A esos tipos de información les sigue, también con un muy alto grado de cumplimiento (93%), la información sobre estructura organizativa. Disponible en un grado medio (64%, 61% y 50%, respectivamente)

<sup>296</sup> La media para el conjunto de instituciones se calcula teniendo en cuenta el número de cada una de ellas (tres Diputaciones Forales, tres Ayuntamientos y el Gobierno Vasco) a partir de la siguiente fórmula: Media del conjunto = [(3 x media de Ayuntamientos) + (3 x media de Diputaciones Forales) + media de Gobierno Vasco]/7. Así, el cálculo de la media para el indicador C.1.1 a partir de los datos de las medias por tipos de instituciones mostrados en el cuadro, se ha realizado del siguiente modo:  $73 = [(3 \times 81) + (3 \times 56) + 100] / 7$ .

<sup>297</sup> En el caso de las Diputaciones Forales, al no existir tales órganos, no se da cuenta de dicha información y en lugar de una valoración numérica figura un “-” en nuestra tabla.

encontramos la normativa de cooperación al desarrollo, la memoria narrativa y la información sobre evaluaciones. Y finalmente, está disponible en un bajo grado (36%) la información relativa a la coherencia de políticas. En lo que respecta a la información considerada en el C.1.2, la disponibilidad es más alta en su conjunto y para cada uno de los tipos considerados, siendo total en más de la mitad de ellos (Contratos, Convenios, Subvenciones), de un muy alto grado (93%) en el caso de los presupuestos, y medio (57%) en el caso de la memoria económica.

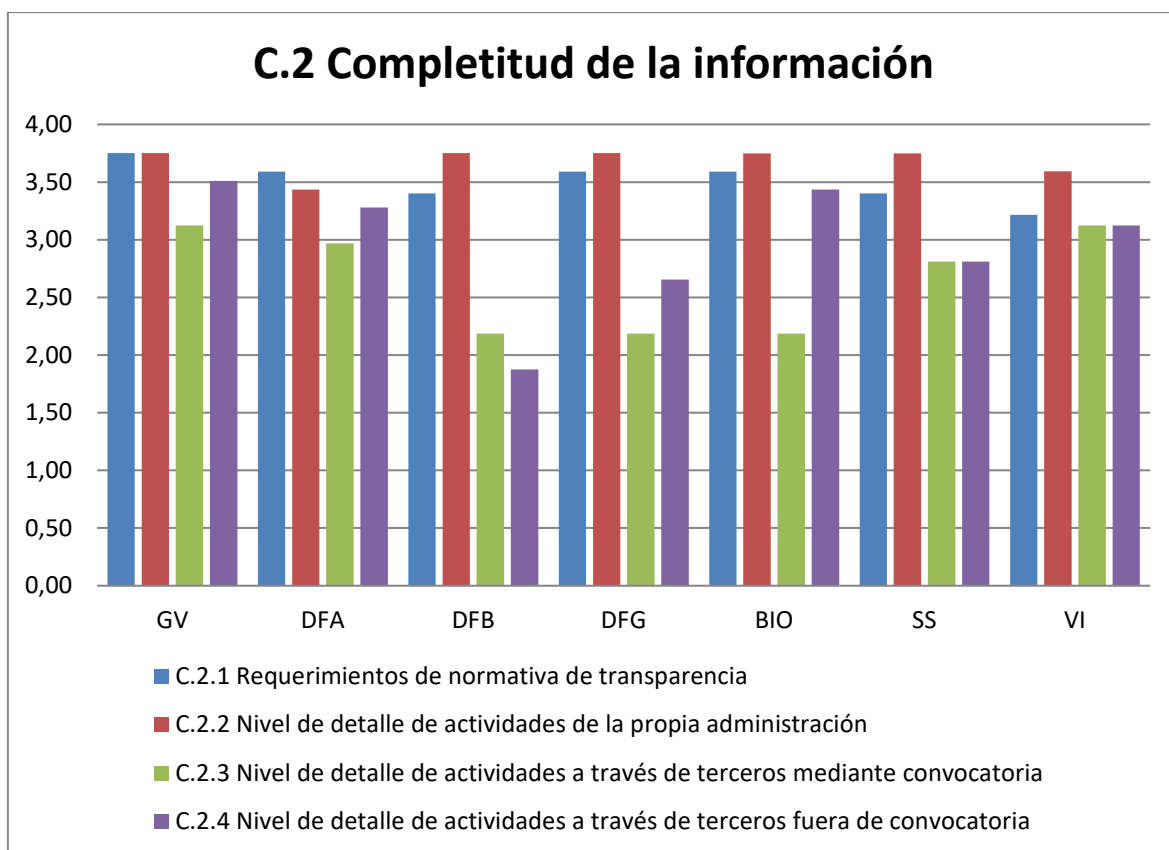
Analizando los datos por tipos de instituciones, observamos como el Gobierno Vasco cumple al 100% con la disponibilidad de información de todos los tipos, los Ayuntamientos en un muy alto grado en el caso de la información institucional (81%) y económica (97%) y las Diputaciones Forales en un grado medio la información institucional (56%) y en un alto grado la económica (80%). En conjunto, son las Diputaciones las que ofrecen menor disponibilidad de información, siendo las memorias en lo que peor puntúan, pues ninguna de ellas hace pública memoria narrativa o económica alguna.

En lo que respecta a las buenas prácticas, dificultades y casos particulares en materia de disponibilidad de contenidos, podemos decir que, en general, la mayor parte de la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión está accesible en la web de cooperación de las instituciones, aunque algunos tipos como la información relativa a las funciones de la unidad o a la estructura organizativa, no son de tan fácil acceso como otros. Además de no publicar memorias, ninguna de las Diputaciones Forales da cuenta de la información relativa a evaluaciones, y solo tres de las instituciones (Donostia, DFG, GV) cuentan con un apartado relacionado con la coherencia de políticas.

### **8.3.1.2. Completitud de la información (C.2)**

El criterio completitud de la información (C.2) analiza, por una parte, si la información sobre contratos, convenios y subvenciones se da con el suficiente nivel de detalle en virtud de las obligaciones establecidas en la LTAIPBG, y por otra, si la información sobre acciones de cooperación impulsadas a través de diferentes instrumentos o formas de canalización (actividades de de la propia administración, actividades a través de terceros mediante convocatoria y fuera de convocatoria) se da con el suficiente nivel de detalle. Se muestran en la gráfica del siguiente cuadro los valores obtenidos para cada uno de los cuatro indicadores que contempla el criterio C.2, siendo el valor máximo alcanzable para cada uno de ellos 3,75 puntos:

Cuadro 173: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.2



Fuente: elaboración propia.

El desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones se muestra en los siguientes cuadros:

**Cuadro 174: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.2.1 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia</b>	<b>91</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>93</b>
<b>Relación de los contratos menores / contratos, que incluya:</b>	<b>86</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>88</b>
1. Indicación del objeto / 1. Objeto	100	100	100	<b>100</b>
2. Duración / 2. Duración	0	67	100	<b>43</b>
3. Presupuesto / 3. Importe de licitación	100	100	100	<b>100</b>
4. Importe de adjudicación	100	100	100	<b>100</b>
5. Identidad del adjudicatario	100	100	100	<b>100</b>
6. Decisiones de desistimiento	100	100	100	<b>100</b>
7. Identidad del adjudicatario	100	100	100	<b>100</b>
8. Texto del Contrato	0	0	0	<b>0</b>
<b>Relación de los convenios, que incluya:</b>	<b>83</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>90</b>
1. Partes firmantes	100	100	100	<b>100</b>
2. Objeto del convenio	100	67	100	<b>86</b>
3. Plazo de duración	67	100	100	<b>86</b>
4. Modificaciones realizadas	33	100	100	<b>71</b>
5. Obligados a realizar de prestaciones	100	100	100	<b>100</b>
6. Obligaciones económicas convenidas	100	100	100	<b>100</b>
<b>Relación de las subvenciones adjudicadas, que incluya:</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1. Importe	100	100	100	<b>100</b>
2. Objetivo o finalidad	100	100	100	<b>100</b>
3. Beneficiarios	100	100	100	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 175: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.2.2 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración<sup>298</sup></b>	<b>98*</b>	<b>92*</b>	<b>-*</b>	<b>96</b>
1. Código del expediente	100	100	-	<b>100</b>
2. Instrumento (clasificación propia)	100	100	-	<b>100</b>
3. Departamento	100	100	-	<b>100</b>
4. Título del proyecto	100	100	-	<b>100</b>
5. Descripción del proyecto	100	100	-	<b>83</b>
6. Nombre entidad socia local	100	100	-	<b>100</b>
7. Importe concedido	100	100	-	<b>100</b>
8. Fecha inicio	100	100	-	<b>100</b>
9. Fecha fin	100	100	-	<b>100</b>
10. País/Territorio	100	100	-	<b>100</b>
11. Localización	100	50	-	<b>83</b>
12. Sector	100	50	-	<b>83</b>

Fuente: elaboración propia.

<sup>298</sup> Se marcan con un asterisco (\*) la puntuación de los Ayuntamientos, las Diputaciones Forales y de Gobierno Vasco, porque se ha considerado que ninguna de ellas, a excepción de la DFA, Donostia y Vitoria-Gasteiz, llevan a cabo actividades propias de cooperación. En esos casos, para no restar validez al indicador, en lugar de asignar una puntuación de 0, se ha asignado un valor de 100%, cosa que no reflejamos en la tabla, donde para las DF solo tenemos en cuenta a la DFA y para los Ayuntamientos la media entre Donostia y Vitoria-Gasteiz.

**Cuadro 176: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.2.3 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria</b>	<b>72</b>	<b>65</b>	<b>83</b>	<b>71</b>
1. Código del expediente	33	67	100	<b>57</b>
2. Instrumento (clasificación propia)	100	100	100	<b>100</b>
3. Departamento	100	100	100	<b>100</b>
4. Título del proyecto	100	100	100	<b>100</b>
5. Descripción del proyecto	67	33	100	<b>57</b>
6. Nombre entidad socia local	33	17	100	<b>36</b>
7. Importe concedido	100	100	100	<b>100</b>
8. Fecha inicio	100	100	100	<b>100</b>
9. Fecha fin	0	0	0	<b>0</b>
10. País/Territorio	100	100	100	<b>100</b>
11. Localización	100	67	0	<b>71</b>
12. Sector	33	0	100	<b>29</b>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 177: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.2.4 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria</b>	<b>83</b>	<b>69</b>	<b>94</b>	<b>79</b>
1. Código del expediente	67	67	100	<b>71</b>
2. Instrumento (clasificación propia)	100	100	100	<b>100</b>
3. Departamento	100	100	100	<b>100</b>
4. Título del proyecto	100	67	100	<b>86</b>
5. Descripción del proyecto	100	67	100	<b>86</b>
6. Nombre entidad socia local	83	33	100	<b>64</b>
7. Importe concedido	100	100	100	<b>100</b>
8. Fecha inicio	100	100	100	<b>100</b>
9. Fecha fin	33	100	100	<b>71</b>
10. País/Territorio	100	67	100	<b>86</b>
11. Localización	100	33	24	<b>61</b>
12. Sector	17	0	100	<b>21</b>

Fuente: elaboración propia.

De entre los requerimientos de normativa de transparencia considerados en el C.2.1, destaca un tipo para el que todas las instituciones cumplen al 100% los requerimientos: la relación de las subvenciones adjudicadas. Los requerimientos en la relación de los contratos y convenios se cumplen en un grado menor. En lo que respecta al nivel de detalle de diferentes tipos de actividades consideradas en los indicadores C.2.2, C.2.3 y C.2.4, podemos ver que éste es mayor en su conjunto (96%) y para cada tipo de instituciones en las actividades de la propia administración, seguido por las actividades



a través de terceros fuera de convocatoria (79%), y las actividades a través de terceros mediante convocatoria (71%). En todos los casos se advierten dos vías para acceder a la información: a través de la web de cooperación y a través del portal de transparencia, y son datos como el sector, la localización y la fecha fin de la acción, el nombre entidad socia local o el código del expediente los que más asiduamente faltan.

Analizando los datos por tipos de instituciones, observamos todas ellas obtienen una muy alta valoración en los requerimientos de normativa de transparencia (el 100% en el caso de Gobierno Vasco y superior al 90% en los casos de Diputaciones y Ayuntamientos). La institución que da la información con un mayor nivel de detalle es GV, que en el caso de las de actividades a través de terceros fuera de convocatoria es del 94% y del 83% en el caso de las actividades a través de terceros mediante convocatoria, seguido de los ayuntamientos (83% y 72%) y las Diputaciones (69% y 65%). En conjunto, son las Diputaciones las que ofrecen menor nivel de detalle para todos los tipos de información.

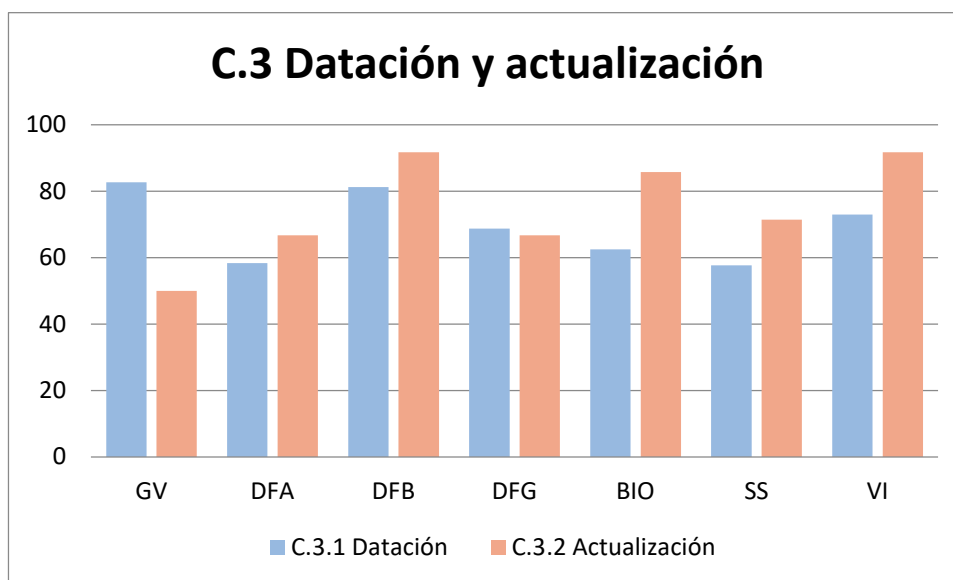
En lo que respecta a las buenas prácticas, dificultades y casos particulares en materia de disponibilidad de contenidos, llama la atención que todos los contratos considerados sean contratos menores (de un importe inferior a los 15.000 euros), y que en ninguno de ellos se especifique el texto del contrato. A la información sobre contratos y convenios se llega mayoritariamente a través de los portales de transparencia que publican listados en diferentes formatos y con diferente número de campos: desde los 7 a los 15, incluyendo entre ellos algunas instituciones campos que corresponden a códigos internos de gestión y no aportan información, sino confusión, al usuario externo a la institución o lego en la materia. Como buena práctica en este ámbito podemos destacar la de GV, quien pone accesible a través de la web de la AVCD un listado de contratos y convenios que incluye exacta y únicamente todos los datos que exige al respecto la normativa de transparencia, de manera clara y fácil de interpretar.

Otra cuestión que ha sido recogida a lo largo de la aplicación del sistema de indicadores, a pesar de que éste no incluyera ningún indicador para ello, ha sido el alcance temporal de los datos ofrecidos en las páginas web. Se observa que todas las instituciones ofrecen series temporales de información: en los casos de los portales de transparencia información sobre contratos, convenios y subvenciones desde 2014, y en el caso de las webs de cooperación información de diferentes tipos (memorias, informes de distribución de las ayudas, etc.), principalmente desde mediados de la década del 2010. La que ofrece información con un mayor alcance temporal es Vitoria-Gasteiz, con memorias anuales desde 2003, y el resumen del importe destinado a cooperación al desarrollo desde 1988.

### 8.3.1.3. Datación y actualización (C.3)

El criterio datación y actualización de la información (C.3) analiza, por un lado, si la información publicada dispone de fecha de datación; y por otro, si se ha producido una actualización o revisión cercana en el tiempo<sup>299</sup> que permita a la ciudadanía tener la garantía de que la información, sea cual sea su datación, está actualizada y vigente. Se muestran en la gráfica del siguiente cuadro los porcentajes sobre el total posible obtenidos para cada uno de los dos indicadores que contempla el criterio C.3, siendo el valor máximo alcanzable para el primero de ellos (C.3.1 datación) 2,5 puntos, y para el segundo de ellos (C.3.2 actualización) 7,5 puntos:

Cuadro 178: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.3



Fuente: elaboración propia.

Para medir la datación se ha revisado la fecha de publicación de toda la información contenida en la web, sea ésta del tipo que sea; la actualización, por su parte, se se ha revisado en el caso de todos los tipos de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones, y únicamente en el caso de ciertos tipos de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión (en concreto, la memoria narrativa y los lineamientos o estrategias de cooperación). El desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones se muestra en los siguientes cuadros:

<sup>299</sup> Se considera como datación cualquier fecha que permita situar la información en el tiempo, considerándola “cercana” o actualizada si está dentro de los doce meses anteriores al mes de la fecha de consulta (a excepción de la información sobre lineamientos o estrategias de cooperación, en cuyo caso se considera actualizada si está publicada dentro del intervalo de su vigencia).

Cuadro 179: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.3.1 por tipos de instituciones

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.3.1 Datación</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>83</b>	<b>70</b>
<b>1. Información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión</b>	<b>56</b>	<b>53</b>	<b>72</b>	<b>57</b>
1. Funciones de la unidad responsable	0	33	100	29
2. Normativa de cooperación al desarrollo	67	33	100	57
3. Estructura organizativa	67	67	100	71
4. Lineamientos o estrategias	50	58	100	61
5. Órganos de participación	58	0	0	25
6. Memoria narrativa	75	42	75	61
7. Evaluaciones	75	0	100	46
8. Coherencia de políticas	17	0	0	7
<b>2. Información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones</b>	<b>67</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>80</b>
1. Contratos	92	83	100	89
2. Convenios	92	83	100	89
3. Subvenciones	83	75	100	82
4. Presupuesto	92	100	100	96
5. Memoria económica	25	0	100	25

Fuente: elaboración propia.

De entre los tipos de información cuya datación se ha tenido en cuenta a través del indicador C.3.1, es la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones la que mejor puntúa, con un margen porcentual de entre el 11% (en el caso de los Ayuntamientos) y 28% (en el caso de Gobierno Vasco) respecto a la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión. Es Gobierno Vasco la que mejor puntúa de todas las instituciones para ambos tipos de información, especialmente en lo que a información económica se refiere, en la que obtiene un 100%. Si nos fijamos en las puntuaciones medias alcanzadas para los diferentes ítems de información, es el presupuesto el que mayor puntuación alcanza (96%), seguido de los contratos y convenios (89%), subvenciones (82%) y estructura organizativa (71%).

Cuestiones recurrentes en relación a este indicador que hemos encontrado en las diferentes instituciones son: memorias, informes y otros documentos cuya fecha de publicación no se especifica, contenidos en las páginas web sin fecha de publicación.

**Cuadro 180: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.3.2 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.3.2 Actualización</b>	<b>83</b>	<b>75</b>	<b>50</b>	<b>75</b>
<b>1 Información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión</b>	<b>58</b>	<b>25</b>	<b>50</b>	<b>43</b>
1. Funciones de la unidad responsable	67	33	50	50
2. Normativa de cooperación al desarrollo	50	17	50	36
<b>2. Información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>90</b>
1. Contratos	100	100	100	100
2. Convenios	100	100	0	86
3. Subvenciones	100	100	50	93
4. Presupuesto	100	100	100	100
5. Memoria económica	33	0	0	14

Fuente: elaboración propia.

De entre los tipos de información cuya actualización se ha tenido en cuenta a través del indicador C.3.2 es, una vez más, la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones la que mejor puntúa, con un margen de 47 puntos porcentuales para la media del conjunto de las instituciones. Al contrario que en la datación, en la actualización es Gobierno Vasco quien peor puntúa. Por tipos de instituciones son los Ayuntamientos quienes ofrecen información más actualizada, y por ítems de información son el presupuesto, la información sobre contratos, subvenciones, y convenios la que mejor puntúa (100%, 100%, 93% y 86%, respectivamente), las que peor puntúan, por el contrario, son la memoria económica y la normativa (14% y 36%) y en un puesto medio (50%) se encuentra la información sobre lineamientos o estrategias de cooperación.

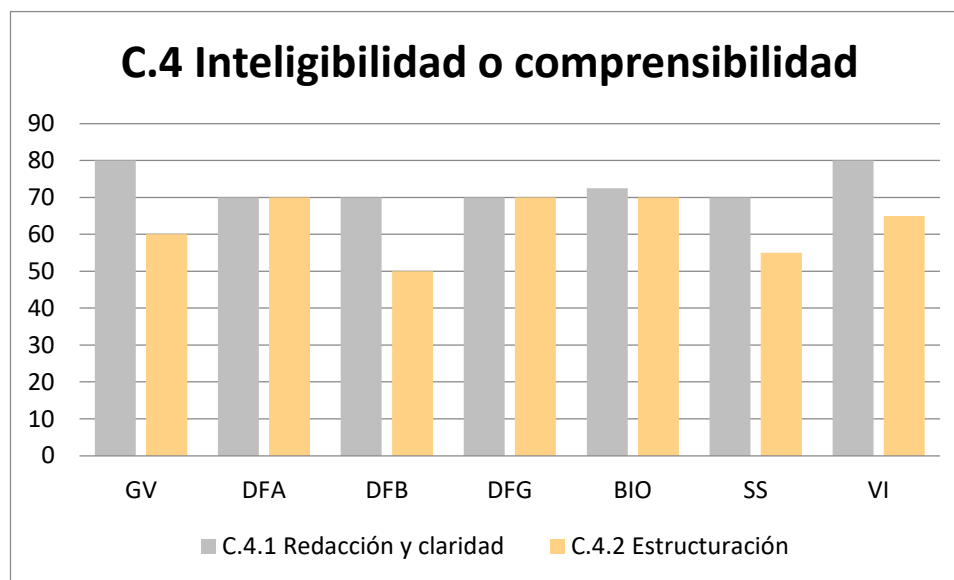
Otra cuestión analizada, aunque fuera del sistema de indicadores, ha sido la existencia de información desactualizada o de series temporales truncadas, lo cual sucede en varias de las instituciones, en especial en el caso de Bilbao, que ofrece información sobre convocatorias de subvenciones solo de 2008 y 2009, publicaciones y evaluaciones solo entre 2007 y 2016 e información acerca del Premio Bilbao Norte-Sur solo entre 2008 y 2014.

#### **8.3.1.4. Inteligibilidad o comprensibilidad (C.4)**

El criterio inteligibilidad o comprensibilidad de la información (C.4) analiza, por un lado, si la información se presenta en un lenguaje adecuado y fácil de entender para el público general; y por otro, si se presenta con una disposición que permite a la persona visitante una lectura ordenada y organizada. Se muestran en la gráfica del siguiente cuadro los porcentajes sobre el total posible obtenidos para cada uno de los dos indicadores que

contempla el criterio C.4 (C.4.1 Redacción y claridad, C.4.2 Estructuración), siendo el valor máximo alcanzable para para cada uno de ellos 7,5 puntos:

**Cuadro 181: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.4**



Fuente: elaboración propia.

El desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones se muestra en los siguientes cuadros:

**Cuadro 182: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.4.1 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.4.1 Redacción y claridad</b>	<b>74</b>	<b>70</b>	<b>80</b>	<b>73</b>
Claridad en la redacción	100	100	100	<b>100</b>
Epígrafes claros y descriptivos	58	50	60	<b>57</b>
Existencia de ayuda para usar la información: glosario, índice o apartado FAQ	8	0	0	<b>4</b>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 183: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.4.2 por tipos de instituciones**

	Ayts	DFs	GV	Media
<b>C.4.2 Estructuración</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>60</b>	<b>63</b>
Contenido estructurado adecuadamente	60	60	60	60
Información dividida en partes lógicas y de extensión adecuada	67	67	60	66

Fuente: elaboración propia.

De entre las cuestiones consideradas en el C.4.1, es la claridad de la redacción en la que más alto puntúan todas las instituciones (100%) por considerarse que todas ellas utilizan textos cortos, claros y descriptivos en sus webs. Por el contrario, es en la existencia de ayuda para usar la información donde puntuaciones más bajas alcanzan (4%), ya que ninguna de ellas cuenta con ayudas, glosarios o comentarios aclaratorios para entender mejor la información sobre cooperación, y es el Ayuntamiento de Bilbao la única que puntúa en ese ítem, gracias a que aunque no es expresamente ayuda para buscar ni usar la información sobre cooperación, el apartado de ayuda de su web sí que incluye algunas pautas para facilitar la navegación. En relación a los epígrafes claros y descriptivos, donde todos los tipos de instituciones puntúan entre 50% y 60%, existen casuísticas diversas y es donde mayor variedad podemos encontrar: títulos de apartados claros, aunque no incluyen una descripción tras cada uno de ellos; descripciones muy escuetas; epígrafes a lo largo de una misma web que no siguen la misma estructura y mezclan informaciones muy diversas dentro de algunos de ellos, etc.

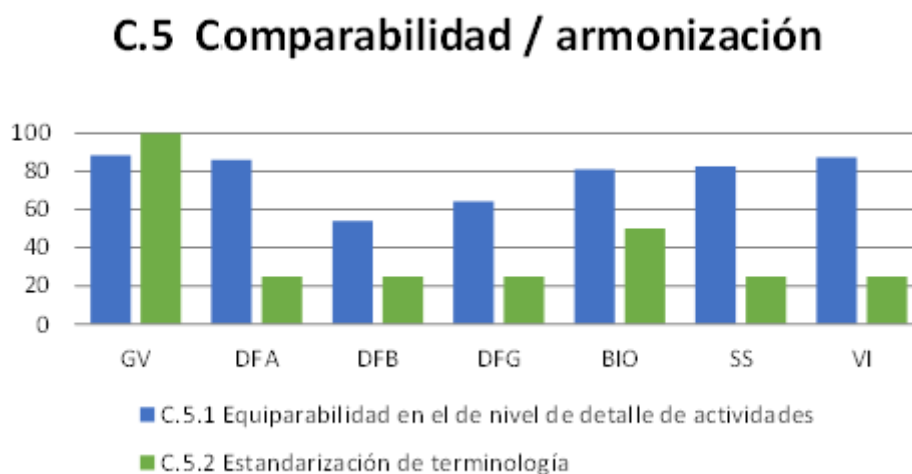
De entre las cuestiones consideradas en el C.4.2, es en lo relativo a si la información está dividida en partes lógicas y de extensión adecuada en lo que más alto puntúan todas las instituciones (66%), aunque todas ellas presentan cierto margen de mejora en ello, habiéndose identificado las siguientes cuestiones: partes de la división lateral que no siguen una misma lógica (mezclan diferentes formas de canalización, sin explicarlo explícitamente); multitud de apartados en la navegación lateral que mezclan información de diferentes niveles mostrándola en uno mismo; extensión desigual de las partes que componen la web (algunas muy largas, con descripciones extensas, y otras sin explicación alguna). En lo relativo a la estructuración del contenido, todas las instituciones puntúan 60%, y también se observa cierto margen de mejora para todas ellas, ya que no en todos los casos la información está dividida en secciones lógicas y claramente establecidas mediante títulos expresivos y descripciones claras. Las casuísticas encontradas incluyen las siguientes: estructura de la navegación lateral que presenta ciertas dudas en cuanto a algunos apartados y/o que no coincide con lo expuesto en el mapa web (a consecuencia de haber ido ampliándose a lo largo del tiempo); estructura que incluye navegación lateral, banners y partes dentro de otras que no resulta fácil de entender; cambios de web (renovaciones totales) en las que se han eliminado partes significativas, resultando la última versión menos completa. En varios

de los casos se deduce que los contenidos de la web han sido estructurados atendiendo a los instrumentos.

### 8.3.1.5. Comparabilidad / armonización (C.5)

El criterio comparabilidad o armonización de la información (C.5) analiza el nivel de detalle y la forma de presentación de los datos, así como la terminología utilizada. Se muestran en la gráfica del siguiente cuadro los porcentajes sobre el total posible obtenidos para cada uno de los dos indicadores que contempla el criterio (C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades, C.5.2 Estandarización de terminología), siendo el valor máximo alcanzable para para cada uno de ellos 7,5 puntos:

**Cuadro 184: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio C.5**



Fuente: elaboración propia.

El desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones se muestra en los siguientes cuadros:

**Cuadro 185: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.5.1 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades</b>	<b>84</b>	<b>68</b>	<b>88</b>	<b>78</b>
Nivel de detalle de actividades de la propia administración	99	97	100	<b>98</b>
Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	72	65	83	<b>71</b>
Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria	83	69	94	<b>79</b>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 186: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador C.5.2 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>C.5.2 Estandarización de terminología</b>	<b>33</b>	<b>25</b>	<b>100</b>	<b>39</b>
Sectores: CRS del CAD de la OCDE	33	0	100	29
Países: ISO 3166	100	100	100	100
Entidades canalizadoras: Registro de entidades de la CAE	0	0	100	14
Socias locales: Registro de entidades de la CAE	0	0	100	14

Fuente: elaboración propia.

Para evaluar la comparabilidad de la información hemos analizado el nivel de detalle y la forma de presentación de la información, así como la terminología utilizada, elementos que en conjunto atienden a dos dimensiones de la comparabilidad: la interna y la externa. Las cuestiones medidas a través del indicador C.5.1 (equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades) tienen en cuenta comparabilidad interna (referida a la información de diferentes acciones promovidas por la entidad, independientemente de su forma de canalización o instrumento) con el fin de analizar si la información de acciones que corresponden a diferentes tipos de instrumentos es comparable, para lo cual debe ser igual de completa para todos ellos. Las cuestiones medidas a través del indicador C.5.2 (estandarización de terminología), por su parte, tienen en cuenta la comparabilidad interinstitucional (referida a la información de diferentes instituciones) con el fin de analizar si la información es comparable entre instituciones, para lo cual, además de ser igual de completa, debe también ser homologable en lo que respecta a las clasificaciones (armonizada o estandarizada).

De entre los tipos de información consideradas en el C.5.1, es la información sobre actividades de la propia administración la que se ofrece con mayor nivel de detalle (media de 98%) por todas las instituciones. Ese nivel de detalle es algo menor en el caso de la información sobre actividades a través de terceros fuera de convocatoria (79%), y



en el caso de las actividades a través de terceros mediante convocatoria (71%). Ello se debe a que, para el caso de las actividades financiadas a través de convocatorias de subvenciones, algunas instituciones se limitan a dar un listado con los datos básicos de cada una de ellas (nombre de la entidad beneficiaria, título de la acción, monto adjudicado). Se constata que el nivel de detalle con el que se da la información de las diferentes actividades no coincide totalmente en ninguna de las instituciones, lo cual dificulta, sino imposibilita, hacer comparativas completas de dicha información.

En lo que respecta a la estandarización de la terminología considerada a través del C.5.2, se ve que la media alcanzada es baja (39%) con diferencias considerables entre el Gobierno Vasco (100%) y el resto de tipos de instituciones (Ayuntamientos 33% y Diputaciones 25%). Las diferencias significativas encontradas en la estandarización de terminología hacen que las comparativas sean difíciles a la hora de hacer el seguimiento de los fondos canalizados a través de un instrumento, institución particular o destinados a una modalidad, país o sector concreto.

### ***8.3.2. Resultados de la evaluación para los criterios e indicadores relacionados con el soporte de la información***

Los criterios considerados en relación al soporte de la información (los sistemas de información) de las instituciones son tres (S.I.1 Accesibilidad, S.I.2 Navegabilidad y recuperación, S.I.3 Reutilización y apertura) y entre ellos suman un total de siete indicadores, cuyos resultados comparativos se resumen a continuación.

Análogamente a lo realizado con los criterios e indicadores relacionados con contenidos o la información, para cada uno de estos criterios relacionados con el soporte de la información mostramos, en primer lugar, una gráfica conjunta de las puntuaciones obtenidas por cada uno de las instituciones y, en segundo lugar, el desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones. De ese modo, hacemos un análisis cuantitativo comparativo del conjunto, complementado en algunos casos con un breve análisis cualitativo en el que hacemos referencia a las buenas prácticas, dificultades y casos particulares detectados para las cuestiones analizadas en cada uno de los criterios.

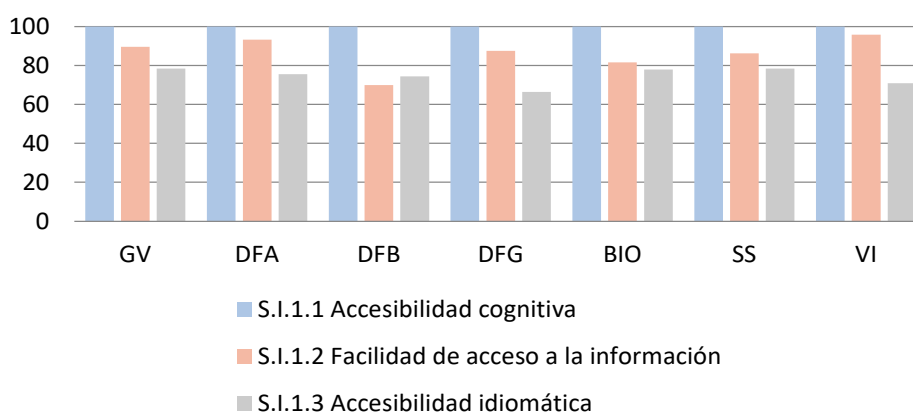
#### **8.3.2.1. Accesibilidad (S.I.1)**

El criterio accesibilidad del soporte de la información (S.I.1) analiza dos dimensiones de la accesibilidad: por una parte, la accesibilidad cognitiva de la web, consistente en la posibilidad de acceso a la información sin limitación alguna por discapacidad, dificultades de lectura o comprensión; y por otra, la facilidad de acceso a la información, que hace referencia al grado de facilidad o dificultad para llegar a la información de interés buscada. Se muestran en la gráfica del siguiente cuadro los porcentajes sobre el

total posible obtenidos para cada uno de los tres indicadores que contempla el criterio (S.I.1.1 accesibilidad cognitiva, S.I.1.2 facilidad de acceso a la información, S.I.1.3 accesibilidad idiomática), siendo el valor máximo alcanzable para el primero de ellos 3,0 puntos, para el segundo 4,0 puntos, y para el tercero 3,0 puntos:

**Cuadro 187: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio S.I.1**

### S.I.1 Accesibilidad



Fuente: elaboración propia.

Para evaluar la accesibilidad cognitiva a través del indicador S.I.1.1 hemos tenido en cuenta si ésta se acredita a través de estándares internacionales de accesibilidad, como los establecidos por la WAI del consorcio W3C. Para evaluar la facilidad de acceso a la información a través del indicador S.I.1.2 hemos tenido en cuenta el número de clicks necesarios para llegar hasta el lugar donde está publicada la información de interés (empezando a contar siempre desde la página inicial de la web de la entidad), así como si la información es accesible o no en diferentes idiomas, a través del indicador S.I.1.3.

En el indicador S.I.1.1 relativo a la accesibilidad cognitiva todas las instituciones puntúan 100%, pues cuentan con sello WAI o similar. El desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores restantes (S.I.1.2 y S.I.1.3) se muestra en los siguientes cuadros por tipos de instituciones:

Cuadro 188: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.1.2 por tipos de instituciones

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información</b>	<b>91</b>	<b>84</b>	<b>90</b>	<b>88</b>
<b>Información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión</b>	<b>88</b>	<b>83</b>	<b>90</b>	<b>86</b>
1. Funciones de la unidad responsable	97	90	90	<b>93</b>
2. Normativa de cooperación al desarrollo	93	33	90	<b>67</b>
3. Estructura organizativa	87	90	90	<b>89</b>
4. Lineamientos o estrategias	90	87	90	<b>89</b>
5. Órganos de participación	97	0	90	<b>54</b>
6. Memoria narrativa	87	33	80	<b>63</b>
7. Evaluaciones	57	0	90	<b>37</b>
8. Coherencia de políticas	33	30	100	<b>41</b>
<b>Información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones</b>	<b>97</b>	<b>84</b>	<b>89</b>	<b>90</b>
1. Contratos	90	83	90	<b>87</b>
2. Convenios	87	83	90	<b>86</b>
3. Subvenciones	88	90	85	<b>89</b>
4. Presupuesto	92	80	90	<b>86</b>
5. Memoria económica	87	0	90	<b>50</b>

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 189: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.1.3 por tipos de instituciones

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>S.I.1.3 Accesibilidad idiomática</b>	<b>78</b>	<b>72</b>	<b>78</b>	<b>75</b>
<b>Toda la información publicada en euskera y castellano</b>	<b>90</b>	<b>85</b>	<b>92</b>	<b>88</b>
Información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión				
1. Funciones de la unidad responsable	100	100	100	<b>100</b>
2. Normativa de cooperación al desarrollo	100	33	100	<b>71</b>
3. Estructura organizativa	100	100	100	<b>100</b>
4. Lineamientos o estrategias	100	67	100	<b>86</b>
5. Órganos de participación	100	0	100	<b>57</b>
6. Memoria narrativa	90	0	100	<b>53</b>
7. Evaluaciones	67	0	50	<b>36</b>
8. Coherencia de políticas	33	8	100	<b>32</b>
Información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones				
1. Contratos	50	100	100	<b>79</b>
2. Convenios	60	100	100	<b>83</b>
3. Subvenciones	83	100	50	<b>86</b>
4. Presupuesto	100	100	100	<b>100</b>
5. Memoria económica	100	0	100	<b>57</b>
<b>Información publicada también en otro idioma principal (inglés o francés)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta al indicador S.I.1.2, vemos que en conjunto la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones es algo más accesible que la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión, (siendo para ambas muy alto el valor medio obtenido: 90% y 88%, respectivamente), y que para ambos tipos de información son los Ayuntamientos los que mayor facilidad de acceso proporcionan. En cuanto a los ítems concretos de información, vemos que son la información relativa a evaluaciones, coherencia de políticas y memorias narrativas las menos accesibles (37%, 41% y 50%), principalmente debido a que algunas instituciones no ofrecen tal información.

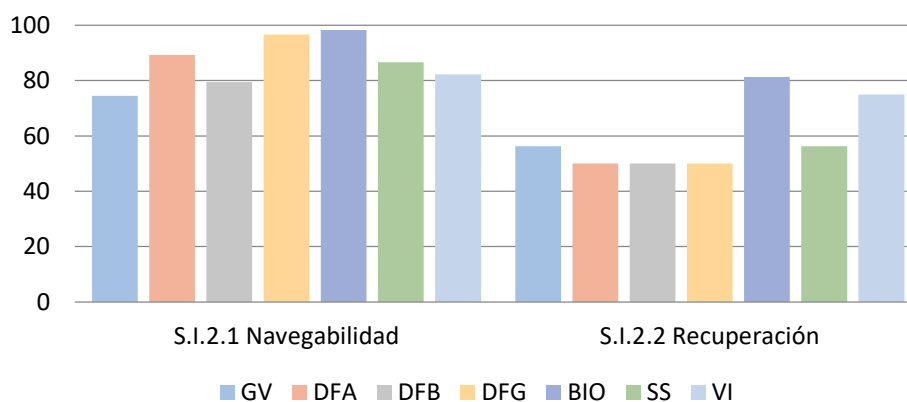
En lo que respecta al indicador S.I.1.3, vemos que la accesibilidad idiomática en las lenguas cooficiales de la CAE es alta (media del 88%), aunque no es total en ninguna de las instituciones, y para algunos tipos de información se queda en niveles bajos (evaluaciones, 36%) o medios (memoria narrativa, 53%). En relación a ofrecer información también en otro idioma principal (inglés o francés), ninguna de las instituciones lo hace, y muy pocas tienen su web preparada para ofrecerla.

### **8.3.2.2. Navegabilidad y recuperación (S.I.2)**

El criterio navegabilidad y recuperación (S.I.2) tiene en cuenta los dos principales procedimientos de obtención de información en las páginas web: la navegación, basada en desplazamientos sucesivos a través de una red de nodos de información, que pueden estar o no organizados; y la recuperación, consistente en extraer información de una sede web en base a las necesidades de las personas usuarias, a través de un sistema de búsqueda que albergue la propia página. Se muestran en la gráfica del siguiente cuadro los porcentajes sobre el total posible obtenidos para cada uno de los dos indicadores que contempla el criterio (S.I.2.1 Navegabilidad, S.I.2.2 Recuperación), siendo el valor máximo alcanzable para cada uno de ellos 5,0 puntos:

Cuadro 190: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio S.I.2

## S.I.2 Navegabilidad y recuperación



Fuente: elaboración propia.

El desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones se muestra en los siguientes cuadros:

**Cuadro 191: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.2.1 por tipos de instituciones**

	Ayts	DFs	GV	Media
<b>S.I.2.1 Navegabilidad</b>	<b>89</b>	<b>88</b>	<b>75</b>	<b>87</b>
Información en pantalla no muy extensa o con enlaces internos	100	77	90	<b>89</b>
Enlaces internos normalizados: atrás/adelante, página de inicio/cabecera	68	75	25	<b>65</b>
Cualquier información accesible a solo 3 clicks o a través de atajos	89	83	90	<b>86</b>
Existe salida fácil y directa de la sede	100	100	100	<b>100</b>
Proporciona indicadores de posición en las distintas páginas	83	92	50	<b>82</b>
Dispone de índice navegable, tabla de contenidos o mapa web	67	75	50	<b>68</b>
Enlaces significativos, bien indicados y etiquetados	100	100	90	<b>99</b>
Información está etiquetada de forma inequívoca y consistente	100	100	100	<b>100</b>
Mensajes del sistema claros (errores, avisos de tiempo de carga, etc.)	83	100	100	<b>93</b>
Se puede imprimir con facilidad o existen versiones para imprimir	100	83	50	<b>86</b>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 192: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.2.2 por tipos de instituciones**

	Ayts	DFs	GV	Media
<b>S.I.2.2 Recuperación</b>	<b>71</b>	<b>50</b>	<b>56</b>	<b>60</b>
Proporciona servicios de recuperación de información (motor de búsqueda)	100	100	100	100
Permite ejecutar operaciones de búsqueda por palabras o frases	100	100	100	100
Diferencia entre búsqueda simple y avanzada	33	0	0	14
Ofrece ayuda y sistemas de recuperación de información adicionales (tesauro, etc.)	50	0	25	25

Fuente: elaboración propia.

De entre las cuestiones analizadas en el indicador S.I.2.1 para evaluar la navegabilidad y valorar las facilidades o dificultades para moverse de un lado a otro de la información dentro de la web, destaca como positivo que todas ellas tienen una salida fácil y directa de la sede, que disponen de enlaces significativos, bien indicados y etiquetados y que los mensajes del sistema son claros. Como posibles puntos de mejora encontramos que no en todos los casos los enlaces internos están normalizados (atrás/adelante, arriba/abajo, página de inicio/cabecera de sección) y que no todas ellas disponen de un índice navegable, una tabla de contenido navegable o un mapa de la web. En conjunto, los resultados indican que todos los sistemas de información analizados están bien diseñados y permiten a la persona visitante acceder a resultados satisfactorios con cierta rapidez.

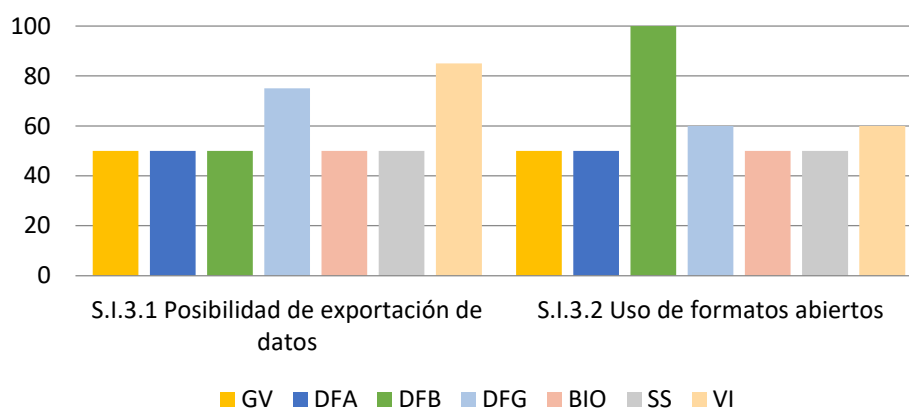
De entre las cuestiones analizadas en el indicador S.I.2.2 para evaluar la recuperación y valorar las funcionalidades de búsqueda, destaca que todas ellas proporcionan servicios de recuperación de información y que en los motores de búsqueda que ofrecen es posible ejecutar operaciones de búsqueda por palabras (en todas) o frases (en algunas de ellas). Como posibles puntos de mejora encontramos que prácticamente ninguna de ellas da opción de hacer búsquedas avanzadas y que muy pocas ofrecen ayudas y sistemas de recuperación de información adicionales.

### **8.3.2.3. Reutilización y apertura (S.I.3)**

El criterio reutilización y apertura del soporte de la información (S.I.3) tiene en cuenta si la web contiene datos desglosados detallados y permite su exportación gratuita y masiva, y si los datos se publican bajo licencias abiertas, de acuerdo con lo establecido por la LRISP y su normativa de desarrollo. Se muestran en la gráfica del siguiente cuadro los porcentajes sobre el total posible obtenidos para cada uno de los dos indicadores que contempla el criterio (S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos, S.I.3.2 Uso de formatos abiertos), siendo el valor máximo alcanzable para cada uno de ellos 5,0 puntos:

Cuadro 193: Comparativa de resultados para los indicadores del criterio S.I.3

### S.I.3 Reutilización y apertura



Fuente: elaboración propia.

El desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman cada uno de los indicadores por tipos de instituciones se muestra en los siguientes cuadros<sup>300</sup>:

<sup>300</sup> La forma de puntuar estos indicadores es diferente a la de los anteriores. En este caso, los 100 puntos posibles se reparten en bloques de 0, 25, 50, 75 ó 100, según se cumplan las condiciones que se detallan en los propios cuadros que resumen las puntuaciones. Esas condiciones representan grados o estadios de apertura y reutilización de los SSII, por lo que se puntúa asignando a cada institución un único grado. Para más información consultar las tablas de indicadores en el Anexo III.

**Cuadro 194: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.3.1 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos</b>	<b>62</b>	<b>58</b>	<b>50</b>	<b>59</b>
La web o portal de transparencia de la entidad da acceso a descarga masiva de datos desglosados y completos. (100 puntos)				
Desde la web de la entidad se direcciona a una base de datos o web de terceros que da acceso a descarga masiva de datos desglosados y completos. (75 puntos)	VI <sup>301</sup>	DFG		
La web o portal de transparencia de la entidad da acceso a descarga, pero esta no es masiva ni los datos son desglosados y/o completos. (50 puntos)	BIO SS	DFA DFB	GV	
Desde la web de la entidad se direcciona a una base de datos o web de terceros que da acceso a descarga, pero esta no es masiva ni los datos son desglosados y/o completos. (25 puntos)				
No se da ninguna posibilidad de descarga en la web ni de acceso a bases de datos o webs donde sea posible la descarga. (0 puntos)				

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 195: Desglose de las puntuaciones de los elementos que conforman el indicador S.I.3.2 por tipos de instituciones**

	Aytos	DFs	GV	Media
<b>S.I.3.2 Uso de formatos abiertos</b>	<b>60</b>	<b>53</b>	<b>70</b>	<b>50</b>
Datos disponibles en un formato abierto no propietario, como CSV. (100 puntos)		DFB		
Datos disponibles de forma estructurada, p.e. hojas de cálculo en Excel. (75 puntos)		DFG <sup>302</sup>		
Datos están disponibles en la Web en cualquier formato bajo una licencia abierta, como archivos PDF o escaneos de imágenes de una tabla. (50 puntos)	BIO SS VI <sup>303</sup>	DFA	GV	
Ningún dato en formatos de licencia abierta. (0 puntos)				

Fuente: elaboración propia.

<sup>301</sup> Al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se le han asignado un total de 85 puntos en este indicador: 75 puntos porque menciona el Portal de la Cooperación Pública Vasca en el apartado "Memorias y datos anuales" de su web (ofreciendo el enlace de acceso a dicho portal), y otros 10 puntos adicionales porque en ese mismo apartado "Memorias y datos anuales" cuenta con un subapartado titulado "Presupuesto y porcentaje por año" desde el que se puede descargar una hoja de cálculo en la que muestra una tabla y una gráfica con la evolución del presupuesto, y el enlace al catálogo de datos abiertos de la institución.

<sup>302</sup> A la DFG se le han asignado un total de 60 puntos en este indicador: 15 menos de los correspondientes a la categoría en que se muestra dentro del cuadro, porque aunque permite descargas en excel de la información relativa a las convocatorias de subvenciones, estas derivan a resoluciones en PDF y es en esas resoluciones donde se encuentran los datos a efectos prácticos.

<sup>303</sup> Al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se le han asignado un total de 60 puntos en este indicador: 10 adicionales a los correspondientes a la categoría en que se muestra dentro del cuadro, porque aunque predomina el PDF entre los formatos en que muestra la información en su web, algunos datos (como la evolución de los presupuestos) los da en ODS.



A través del criterio hemos tenido en cuenta si la información está accesible en las sedes web de las instituciones, así como en bases de datos de proyectos, portales de transparencia de la ayuda o en otras fuentes a las que den acceso dichas sedes.

Los resultados obtenidos para el indicador S.I.3.1 que evalúa la posibilidad de exportación de datos, nos muestran como la media de las instituciones se sitúa en el 59%, siendo los Ayuntamientos los que consiguen la puntuación más alta (62%) y el Gobierno Vasco la más baja (50%). En cinco de las siete instituciones analizadas la propia web o portal de transparencia da acceso a descargas, pero éstas no son masivas ni los datos son desglosados y/o completos. En las dos restantes, además de ofrecer posibilidad de descargas la web institucional, desde ella también se direcciona a una base de datos o web de terceros que da acceso a descarga masiva de datos desglosados y completos.

Los resultados obtenidos para el indicador S.I.3.2, por su parte, que evalúa el uso de formatos abiertos, nos muestran también una media discreta del conjunto de instituciones que se sitúa en el 60%, estando únicamente en el caso de una de ellas los datos abiertos disponibles en un formato abierto no propietario, como CSV. En otras dos los datos están disponibles como datos estructurados, como tablas de Excel, y en las cuatro restantes los datos están disponibles en otro tipo de formatos, principalmente como textos en HTML y archivos en PDF.



## **9 CONCLUSIONES**

---



Llegados a este punto, y tras desgranar a lo largo de los capítulos precedentes distintos aspectos tanto del marco teórico como del estudio de caso, pasamos a exponer las principales conclusiones de la investigación llevada a cabo.

Para mostrar estas conclusiones hemos separado y ordenado las mismas en dos bloques principales, a los que dedicamos sendos apartados. En primer término, se exponen las conclusiones relacionadas con el marco teórico y, en segundo lugar, aquellas otras que tienen que ver directamente con el caso analizado. Finalmente, a modo de resumen y en un apartado diferenciado, se plantea una conclusión de carácter general relacionada con la hipótesis y las preguntas de investigación centrales propuestas al comienzo de este trabajo.

### **9.1. Conclusiones relativas al marco teórico**

Como primera conclusión, consideramos que, del examen de la literatura sobre el tema, puede deducirse la existencia de una importante relación entre la noción de transparencia y tres enfoques o preocupaciones que están presentes en el estudio de las políticas públicas: la rendición de cuentas, el acceso a la información, y el gobierno abierto. Por un lado, se ha observado la importancia del nexo existente entre transparencia y rendición de cuentas, si bien la transparencia, aunque condición necesaria, no es suficiente para asegurar una rendición de cuentas efectiva. En lo que respecta al Derecho de Acceso a la Información, hemos mostrado que este último incentiva la transparencia en su conjunto y posibilita específicamente la transparencia pasiva. Y en lo que respecta a la relación entre gobierno abierto y transparencia, los estudios llevados a cabo muestran que la transparencia es un pilar fundamental del Gobierno Abierto, aunque no es suficiente para garantizarlo. Partiendo de estas observaciones, podemos concluir que desde los tres enfoques planteados se pueden lograr mejoras en el campo de la transparencia, lo que confiere a ésta un papel central en la relación entre todos ellos. Se trata de una relación compleja y multidireccional en el que la transparencia actúa como hilo conductor y nexo de unión entre todos ellos, situándose en el centro o núcleo aglutinador.

En segundo término, señalaremos que a lo largo de nuestro trabajo de recopilación bibliográfica hemos podido identificar algunos factores impulsores, así como ciertos requisitos y medios para la consecución de la transparencia en las administraciones públicas. Entre ellos destacan cuestiones como la existencia de una ciudadanía activa, participativa y demandante de información, la existencia de un marco legal adecuado, el liderazgo político, o la dotación de recursos suficientes. Se trata de factores que, como se ha podido comprobar, contribuyen al avance o limitan el alcance de la transparencia

de las administraciones públicas, explicando parte de las diferencias existentes entre unos y otros casos.

Por otra parte, cabe señalar que, si bien no existe un consenso pleno ni una única clasificación, los estudios realizados sobre el tema permiten observar la existencia de una amplia variedad de tipos y flujos de información, cuestión que ha sido puesta de manifiesto en muy distintos trabajos. Algunos de ellos tienen que ver con las fuerzas y dinámicas principales que impulsan la transparencia, mientras otros aparecen relacionados con las finalidades que se persiguen, asociándose las mismas con los principios del Buen Gobierno. Otros, en fin, se identifican con el objeto mismo de la información (institucional, legal, sectorial, geográfica, etc.), lo que permite observar un conjunto de perspectivas de gran interés para avanzar hacia un Gobierno Abierto. La constatación de todo ello resulta de gran importancia para nuestro trabajo, obligándonos a prestar atención a un variado número de temas a la hora de centrar nuestra mirada en los elementos clave que deben ser estudiados en el campo de la transparencia de las políticas de cooperación al desarrollo.

En cuarto lugar, el análisis de la literatura sobre la transparencia nos ha permitido contrastar la relevancia de este concepto como referencia en el estudio de las políticas públicas, confirmando de alguna manera el interés de basarnos en él como eje principal de nuestra investigación. En efecto, son muchos los aspectos beneficiosos que se asocian al avance de la transparencia, cuyos impactos pueden dejarse sentir en muy diversos campos, tanto de manera transversal como más específicamente en lo relativo a distintos grupos de interés. Entre ellos cabría subrayar su relación con la información que la ciudadanía recibe y procesa sobre las leyes y decisiones que le conciernen; la mayor facilidad para la rendición de cuentas referida al gasto público; la posibilidad de una mayor y mejor participación en la vida política y en la toma de decisiones; el mejor conocimiento de los servicios públicos disponibles; la mayor eficiencia en el gestión y en el manejo de los flujos de información interna; o el incremento de las dificultades para la manipulación de la información. Todo ello vendría a redundar en una mayor calidad de la democracia, así como en distintos tipos de beneficios económicos y sociales.

Sin embargo, y pese a lo señalado en la conclusión anterior, en quinto término, es preciso señalar que el concepto de transparencia dista de ser algo preciso o unívoco, existiendo distintas corrientes que señalan el alcance limitado del mismo, al encontrarse sujeto a debates e interpretaciones diversas en cuanto a su aplicación práctica, más allá de los acuerdos generales existentes sobre su significado en términos abstractos. Como consecuencia de ello, algunos sectores han venido subrayando la existencia de una cierta ambigüedad en torno a la transparencia, que desdibuja en parte su significado. En este sentido, hemos podido constatar la existencia de importantes críticas que plantean la posibilidad de una transparencia estética que oculte una cierta opacidad de los datos en bruto mediante el diseño de laberintos informativos en los que es fácil perderse.

Todo ello constituye una realidad que necesariamente debe tenerse en cuenta (y así lo hemos hecho) a la hora de avanzar en una investigación evaluativa como la que hemos realizado.

En siguiente lugar, señalaremos que existe un importante consenso sobre la relevancia de los marcos legales para la promoción de la transparencia, subrayándose que son esenciales, aunque también tienen sus límites. Las leyes de acceso no serán utilizadas si la sociedad civil es incapaz de reconocer los beneficios potenciales del acceso a determinada información o es incapaz de actuar para conseguirla. Así, las leyes de acceso a la información son un requisito necesario, pero no suficiente para lograr la transparencia. Además, existen lagunas en la legislación sobre transparencia en diferentes ámbitos de la administración, si bien, en ocasiones, dichas lagunas han sido cubiertas por la normativa de otros niveles inferiores. Por otra parte, la realidad de la administración no es la misma en todos los niveles, existiendo exigencias difíciles de cumplir para las Entidades y Administraciones Locales de menor tamaño o con menos recursos.

Por otra parte, se ha podido constatar que gran parte de las Iniciativas de Transparencia y Rendición de Cuentas (creadas muchas veces como expresión de la colaboración entre sectores gubernamentales y de la sociedad civil), constituyen un valioso instrumento para promover el avance de la transparencia en las políticas públicas. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas, impulsadas con el objetivo principal de proponer estándares de referencia, son de carácter voluntario, por lo que su implementación queda a merced de la buena voluntad de sus promotores, lo que constituye su principal limitación. En cualquier caso, se constata la necesidad de profundizar en el estudio y análisis de estas iniciativas, al objeto de lograr una mejor aproximación a su alcance real.

Como octava conclusión es preciso señalar que, en cuanto a la evaluación de la transparencia, los estudios realizados sobre el tema permiten afirmar que el positivo impacto asociado a la publicación de índices y de rankings se ve limitado por el menor alcance logrado a la hora de medir o evaluar resultados en términos de desarrollo o de gobernabilidad, tendiéndose a visibilizar aspectos más formales relacionados con cumplimiento de estándares o cambios en procedimientos organizacionales. Además, como ha podido observarse, el impulso de evaluaciones de la transparencia basadas en índices y rankings contrasta con la ausencia de metodologías adecuadas para evaluar aspectos más cualitativos, relacionados con la calidad de la información o con la participación ciudadana.

En otro orden de cosas, se ha constatado que el campo de la cooperación al desarrollo, a través de los procesos vinculados con la Aid Transparency, ha sido un valioso ámbito de trabajo, habiéndose impulsado y puesto en marcha diversas propuestas e iniciativas vinculadas con la transparencia de las políticas públicas. En ello ha jugado un papel importante la Agenda de París sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobada en 2005, y

posteriormente ampliada y desarrollada durante las cumbres de Accra (donde en la Agenda para la Acción, la cuestión de la transparencia tuvo un papel especialmente relevante) y de Busan. La propia Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI) fue en buena medida la palanca que dio origen a todo ello.

En décimo lugar, se ha podido observar que, en el ámbito de la cooperación y la ayuda al desarrollo, las necesidades y demandas de transparencia son diferentes dependiendo del tipo de agente, ya que no son las mismas en el caso de los gobiernos, de donantes, de los países socios, de las organizaciones no gubernamentales, de la academia, de periodistas y analistas de datos, o de la ciudadanía. Ello da lugar a diferentes tipos de respuestas. Sin embargo, puede hablarse de un cierto consenso en torno a la necesidad de información sobre una serie de elementos básicos para facilitar la transparencia a todos los agentes, como son los siguientes: políticas y procedimientos, estrategias de la ayuda, flujos y cuantía de los mismos, términos de la ayuda, evaluaciones de la eficacia, procedimientos de integridad, participación del público, y acceso a la información, entre otros.

En siguiente término, se ha constatado que, en el caso español, la promoción de la transparencia de la ayuda se ha planteado en paralelo a la promoción de la transparencia transversal, impulsada por los debates sobre la eficacia de la ayuda, y en ocasiones a la par que los debates del movimiento por el gobierno abierto. En concreto, se han identificado los siguientes campos de impulso de la transparencia: seguimiento y evaluación, rendición de cuentas en el parlamento, publicación de memorias, informes de seguimiento de la cooperación española, o participación en iniciativas internacionales. Todo ello se ha reflejado, además, en una creciente presencia de la preocupación por la transparencia en los Planes Directores de la cooperación española. Cabe decir, sin embargo, que estas preocupaciones son relativamente recientes, pues datan de la última década, siendo aún pronto para valorar su alcance real.

Como décimo segunda conclusión, cabe señalar que, por lo que se refiere a la cooperación de las CCAA, la transparencia se presenta normalmente de manera genérica, como referencia y/o como principio inspirador en algunas de las mismas, sin que luego tenga un reflejo concreto en la legislación autonómica sobre cooperación, con la excepción de la Comunidad Valenciana que dedicó cierta importancia al tema de la transparencia en la reforma de la Ley llevada a cabo en 2017. Por lo que respecta al caso específico de la CAE, la legislación autonómica sobre cooperación no recoge ningún precepto en relación con la transparencia, si bien tanto los Planes Directores de la AVCD como los elaborados por las principales instituciones locales se han venido haciendo eco del asunto, especialmente durante la última década.

En siguiente término, se ha podido constatar que, hacia el año 2010, se produjo un gran interés sobre todo lo relativo a la transparencia de la ayuda, lo que dio origen al surgimiento de diversas iniciativas, entre las cuales la IATI se erigió como principal



esperanza. Asimismo, durante todo este tiempo, se han venido enunciando distintas declaraciones y principios de transparencia de la ayuda con el objetivo de servir de guía a los Estados y demás agentes que participan en la cooperación para avanzar en la consecución de sus compromisos relacionados con la eficacia de la ayuda. Sin embargo, el balance de todo ello es incierto y la propia IATI ha resultado ser demasiado lenta en la puesta en marcha de sus iniciativas sin que se hayan obtenido algunos de los resultados esperados.

En décimo cuarto lugar, y en línea con lo señalado en una conclusión anterior referida al marco general de la transparencia, también en el campo de la ayuda se ha podido constatar la existencia de cierta confusión conceptual entre datos e información, y sobre qué tipo de datos e información son más relevantes para avanzar en la transparencia. A este respecto es importante subrayar que, aunque determinadas herramientas como portales de transparencia, plataformas de interacción con la ciudadanía, u otras, son imprescindibles para la transparencia, no representan la transparencia por sí mismas. Existen por el contrario numerosas características de la información (como la accesibilidad, la interoperabilidad o la posibilidad de reutilización) que deben ser tenidas en cuenta a la hora de valorar el alcance real de dichas herramientas.

Para finalizar con las conclusiones relativas al marco teórico, señalaremos que se ha observado la persistencia a lo largo del tiempo de problemas de estandarización en la información referente a la transparencia de la ayuda. Por una parte, pese a los esfuerzos desplegados en algunos casos, no se han resuelto las cuestiones referidas a la homogeneización de términos y nomenclaturas. Y, por otro lado, se han ido solapando iniciativas en favor de la transparencia, poniéndose en marcha nuevas propuestas sin que previamente se hubieran resuelto algunas dificultades ya identificadas. Con todo ello, la interoperabilidad entre los sistemas de información para la transparencia de la ayuda sigue siendo una asignatura pendiente.

### 9.2. Conclusiones relativas al estudio de caso

En relación con la segunda parte de la tesis, dividiremos las conclusiones en dos grandes bloques. En primer lugar, las que tienen que ver con el tratamiento de la transparencia y con los sistemas de información de las instituciones objeto de estudio. Y, en segundo término, las que tienen que ver con los resultados obtenidos en la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación de las distintas instituciones.

Por lo que se refiere al primero de estos dos bloques, señalaremos en primer término que, del estudio llevado a cabo sobre las instituciones de la CAE, cabe inferir que las AA.PP. vascas han cumplido con mayor o menor rapidez y con diferentes grados de exigencia los requerimientos en materia de transparencia, pudiéndose afirmar que se ha conseguido dar pasos importantes para el establecimiento de una cultura de la transparencia. Sin embargo, hemos podido observar que los cambios en la cultura organizativa no se están dando tan rápido como en la promulgación de normativa y puesta en marcha de iniciativas. Así, mientras en el plano discursivo, las instituciones estudiadas parecen tener claro que no se trata únicamente de facilitar datos e información (sino que ésta debe ser accesible, comprensible, de calidad, actualizada, interoperable y presentarse en formatos reutilizables) la realidad muestra que no se han dado esfuerzos paralelos para medirlos y garantizar que se cumplan por parte de las instituciones estudiadas. De hecho, en nuestro trabajo hemos topado con dificultades para medir la transparencia desde un sentido más amplio, considerando su parte más cualitativa.

En segundo lugar, y en lo referente al marco normativo, se ha podido contrastar que todas las instituciones objeto de estudio han promulgado normativa relativa a la transparencia, o bien han incluido la transparencia en distintos instrumentos de planificación. Ahora bien, mientras el Gobierno Vasco y las Diputaciones han plasmado todo ello en Leyes o Normas Forales, los Ayuntamientos no han emitido ordenanzas específicas sobre la materia, limitando la regulación al ámbito de la planificación. En este último ámbito, se han observado directrices que abarcan tanto el nivel político (planes/programas de gobierno y/o de legislatura), como el sectorial (planes de gobierno abierto, de transparencia, etc.) o el relativo a actividades o servicios concretos (planes operativos o de acción, estrategias, cartas de servicios). Todas las AA.PP. estudiadas incluyen la transparencia en sus planes de gobierno o legislatura, y casi todas también lo hacen en planes sectoriales o específicos de transparencia.

En tercer término, por lo que respecta a los instrumentos, se ha podido constatar que las instituciones estudiadas cuentan con herramientas para posibilitar la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de salvaguarda del derecho de acceso a la información pública, cumpliendo en ese sentido con la necesidad de trasladar a la

práctica lo contemplado en las normativas y los documentos de planificación. En ese sentido, se ha comprobado que tanto el Gobierno Vasco, como las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las tres capitales de la CAE han creado un catálogo de publicidad activa y han puesto en marcha portales de transparencia (o de gobierno abierto, o apartados en su web corporativa específicos sobre la materia), así como portales de datos abiertos, aunque en este último caso el alcance de alguno de ellos sea limitado. En lo que respecta al derecho de acceso a la información, para garantizarlo, cada administración pública estudiada tiene un servicio responsable y un procedimiento propios al objeto de garantizarlo, partiendo para ello de lo dictado por la LTAIPBG, o las normativas forales o locales de aplicación.

En cuarto lugar, es preciso señalar que el resultado del análisis de la conceptualización de la transparencia llevado a cabo en las instituciones estudiadas ofrece resultados contradictorios. Por una parte, al menos en el plano discursivo, dichas instituciones parecen tener claro que no se trata únicamente de facilitar datos e información, sino que ésta debe reunir distintos atributos entre los que se señalan los de ser accesible, comprensible, de calidad, actualizada, interoperable, y presentarse en formatos reutilizables. Sin embargo, no existe un consenso entre unas y otras instituciones a la hora de listar y delimitar estos atributos, que se presentan de manera diferente en cada caso. Por otro lado, no se observa una separación clara entre los enfoques DAI, RdC y GA, ni se ha observado tampoco una diferenciación adecuada entre datos, información y conocimiento.

Como quinta conclusión de esta parte, cabe destacar que, por lo que respecta al seguimiento y evaluación de la transparencia a través de indicadores, se ha podido constatar que las mismas presentan algunas limitaciones. Por un lado, porque algunas cuestiones cualitativas relacionadas con las características que debe tener la información quedan normalmente fuera del análisis, lo que limita notablemente su alcance y significación. Y, por otra parte, porque la utilización de índices y rankings basados en el cumplimiento de diversos requisitos formales tiene una utilidad orientada principalmente a la proyección de la propia imagen y la afirmación del buen trabajo realizado en el ámbito de la transparencia. Ello, que puede resultar un incentivo para mantener buenas puntuaciones y buenas posiciones en los mencionados rankings, tiene sin embargo escasa proyección a la hora de utilizar la evaluación como proceso de aprendizaje y mejora de las propias actuaciones, especialmente en lo que respecta a algunos aspectos más cualitativos.

En cuanto a la presencia y el reflejo de la cooperación al desarrollo en las iniciativas y medios dispuestos para la transparencia en las instituciones objeto de estudio, se ha podido constatar que la misma es, en general, muy escasa. Ello se manifiesta, por una

parte, en la casi nula presencia de la cooperación, como área temática, entre las diferentes categorías de información existentes. El acceso a algunas informaciones sobre la cooperación al desarrollo llevada a cabo por las instituciones puede realizarse únicamente de manera indirecta, mediante el seguimiento de su política general de subvenciones y convenios, entre los cuales están los referidos a cooperación, si bien se constata la diferencia existente entre unas y otras en lo que se refiere al tipo y la cantidad de campos de posible búsqueda.

En séptimo lugar, a la hora de valorar la inclusión de la transparencia en las políticas de cooperación, se observan dos tendencias bastante acusadas: por un lado, la desigualdad existente entre unas y otras instituciones, ya que algunas apenas mencionan este asunto, mientras otras lo desarrollan con cierta amplitud. Y, por otra parte, se constata la diferencia entre aquellos casos en los que la transparencia aparece como principio inspirador, con formulaciones más o menos retóricas, y aquellos otros en los que, yendo un paso más allá, se definen también objetivos y metas específicas relacionadas con la transparencia.

En octavo término, en cuanto a los sistemas de información se refiere, se constata que, a lo largo de los últimos años se ha producido en todas las instituciones estudiadas un cambio en la entrada de información a los mismos, transitándose desde los canales convencionales (registro y correo postal) a los electrónicos (tramitación telemática). Ello no obstante, se ha podido observar que el avance hacia el uso de canales electrónicos no parece haber traído consigo el aprovechamiento de éstos en términos de eficiencia en la gestión de la información, existiendo una escasa conexión entre los canales de entrada de información, las bases de datos en las que la almacenan los órganos responsables de la cooperación, y los archivos o bases de datos en las que es tratada para hacer el seguimiento presupuestario o atender a las demandas existentes, resultando en la práctica compartimentos estancos de información. Además, se ha observado la existencia de duplicidades en instituciones que, contando con una BD en la que almacenan una información bastante completa, la transfieren parcialmente a otros formatos.

En noveno lugar, se ha podido comprobar que, a lo largo de la última década, no se han producido grandes avances en el conjunto de las instituciones estudiadas en lo que se refiere a la cantidad y calidad de la información almacenada. Además, se ha observado la persistencia de dos tipos de problemas relacionados respectivamente con la estandarización y con la variabilidad. En relación con lo primero, se constata que, en la mayor parte de los casos, la información no está totalmente estandarizada, de manera que la nomenclatura utilizada para designar modalidades, instrumentos, sectores, nombres de entidades, etc., rara vez coincide entre unas y otras instituciones. Y, en cuanto a lo segundo, se observa que cuando las instituciones almacenan la información en varios soportes, muchas veces la nomenclatura cambia también de unos a otros.

Por lo que se refiere al segundo bloque de conclusiones relativas al estudio de caso, las que tienen que ver con la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación de las instituciones estudiadas, señalaremos que, en primer lugar, en cuanto a la disponibilidad de los contenidos de la información, se advierte cierta disparidad entre unas y otras. Así, mientras el Gobierno Vasco cumple al 100% con los requerimientos establecidos en los indicadores, los Ayuntamientos lo hacen en un grado muy alto, pero algo menor, y las Diputaciones en un grado medio para la información institucional y en un alto grado para la económica. Y, en cuanto a las buenas prácticas, cabe concluir que, en general, la mayor parte de la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión está accesible en la web de cooperación de las instituciones, aunque algunos tipos como la información relativa a las funciones de la unidad o a la estructura organizativa, no son de tan fácil acceso como otros.

En segundo término, en lo que tiene que ver con la completitud de la información, los resultados obtenidos muestran que el conjunto de instituciones cumple en gran medida con los requerimientos en materia de normativa de transparencia. En lo que afecta a las buenas prácticas, cabe señalar, sin embargo, la existencia de diferencias notables entre unas y otras instituciones, destacándose que el Gobierno Vasco permite acceder a través de la web de la AVCD a un listado de contratos y convenios que incluye exacta y únicamente todos los datos que exige al respecto la normativa de transparencia, de manera clara y fácil de interpretar.

En tercer lugar, el análisis de la datación y la actualización de la información muestra resultados dispares no sólo entre unas y otras instituciones, sino especialmente en función del tipo de información. La de carácter institucional, organizativa, de planificación, participación y gestión se encuentra en general peor datada y menos actualizada que la referente a aspectos económicos presupuestarios, y de contratación, lo que indica la existencia de mayores problemas para la transparencia en ese primer ámbito.

En cuarto término, en lo que concierne a la inteligibilidad o comprensibilidad de la información, se ha comprobado que, según los resultados arrojados por los indicadores utilizados, la información mostrada es clara en lo que afecta a su presentación y redacción de los textos, aunque al mismo tiempo destacan los malos resultados obtenidos en lo referente a la existencia de ayudas (glosarios, índices, apartados FAQ, u otros), lo que limita a veces la comprensión de la información, afectando a este aspecto de la transparencia. En lo que se refiere a la estructuración de la información, los resultados son relativamente buenos y más uniformes entre unas y otras instituciones, lo que muestra una buena situación.

Por otra parte, en quinto lugar, en lo relativo a la comparabilidad y/o armonización de la información, se constata la existencia de niveles de detalle bastante diferentes entre

unas y otras instituciones y entre unos y otros tipos de información, lo que dificulta la realización de análisis comparativos a partir de los datos ofrecidos. De hecho, se ha observado que no hay coincidencia en dicho nivel de detalle en ninguna de las instituciones analizadas. Además, las diferencias significativas encontradas en la estandarización de terminología hacen que las comparativas sean difíciles a la hora de hacer el seguimiento de los fondos canalizados a través de los distintos instrumentos, instituciones, modalidades o sectores.

Entrando ya en la parte correspondiente a los soportes de información, se constata, en sexto término, que en cuanto a la accesibilidad que los mismos permiten, ésta es buena en general, siendo la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones algo más accesible que la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión, observándose asimismo que son los Ayuntamientos los que proporcionan una mayor facilidad de acceso. En cualquier caso, existen ítems para los cuales la accesibilidad es menor, como los relativos a evaluaciones, coherencia de políticas o memorias narrativas. Por otra parte, se ha podido comprobar que la accesibilidad idiomática en las lenguas cooficiales de la CAE es alta, aunque no es total en ninguna de las instituciones, y para algunos tipos de información se queda en niveles más bajos. Y por lo que se refiere a la accesibilidad en otro idioma principal (inglés o francés), ninguna de las instituciones lo permite, y muy pocas tienen su web preparada para ofrecerla.

En séptimo lugar, en lo referente a navegabilidad y recuperación, se ha podido comprobar que, en general, las instituciones tienen una salida fácil y directa de la página web o sede electrónica, que disponen de enlaces significativos, bien indicados y etiquetados y que los mensajes del sistema son claros, si bien no todas ellas disponen de un índice navegable, una tabla de contenido navegable o un mapa de la web. En conjunto, los resultados indican que todos los sistemas de información analizados están bien diseñados y permiten a la persona visitante acceder a resultados satisfactorios con cierta rapidez. Por otra parte, los resultados obtenidos muestran que el conjunto de instituciones proporciona servicios de recuperación de información, y la posibilidad de ejecutar operaciones de búsqueda por palabras (en todas) o frases (en algunas de ellas), aunque ello no se traduce en ningún caso en la opción de hacer búsquedas avanzadas.

Y, finalmente, en octavo y último lugar, cabe señalar que en lo que afecta a la reutilización y a la apertura de los soportes, los resultados obtenidos del contraste realizado son bastante discretos en lo relativo a la posibilidad de exportación de datos, ya que los indicadores se mueven en niveles intermedios. Por su parte, en lo que tiene que ver con la existencia de formatos abiertos, se constata asimismo un amplio margen de mejora ya que sólo una de las instituciones analizadas cuenta con datos abiertos disponibles en un formato abierto no propietario.

### 9.3. Conclusión general

A través de esta batería de conclusiones sobre distintos aspectos parciales, tanto del marco teórico como del estudio de caso, hemos podido responder a buena parte de las preguntas de investigación específicas que nos hacíamos al comienzo de este trabajo.

Una vez realizado este ejercicio, podemos ahora concluir, de manera más general, que la hipótesis de la que partíamos ha quedado en buena medida contrastada, en la medida en que hemos podido mostrar las insuficiencias que, en aras a promover la transparencia, tienen las instituciones vascas que trabajan en el campo de la cooperación al desarrollo. En efecto, pese a los avances registrados en los últimos años, se ha podido comprobar la existencia de limitaciones significativas en el ámbito de la transparencia en cooperación. Como ya se ha planteado, algunas de ellas tienen que ver con el contexto en el que trabajan dichas instituciones (cultura organizativa, legislación y normativa, instrumentos disponibles, etc.), mientras que otras se derivan de sus propios sistemas de información, tanto en lo que afecta a las características de esta última, como en lo relativo a los soportes en los que se presenta.

Como consecuencia de todo ello, el alcance de las políticas de cooperación y la propia calidad de las mismas se ve afectada, en la medida en que se dificulta la incidencia social del trabajo realizado, así como los procesos de aprendizaje y mejora que se encuentran asociados a un mayor debate y participación social.





## **EPÍLOGO: CONTRIBUCIONES DE LA TESIS Y LÍNEAS DE TRABAJO FUTURAS**

---



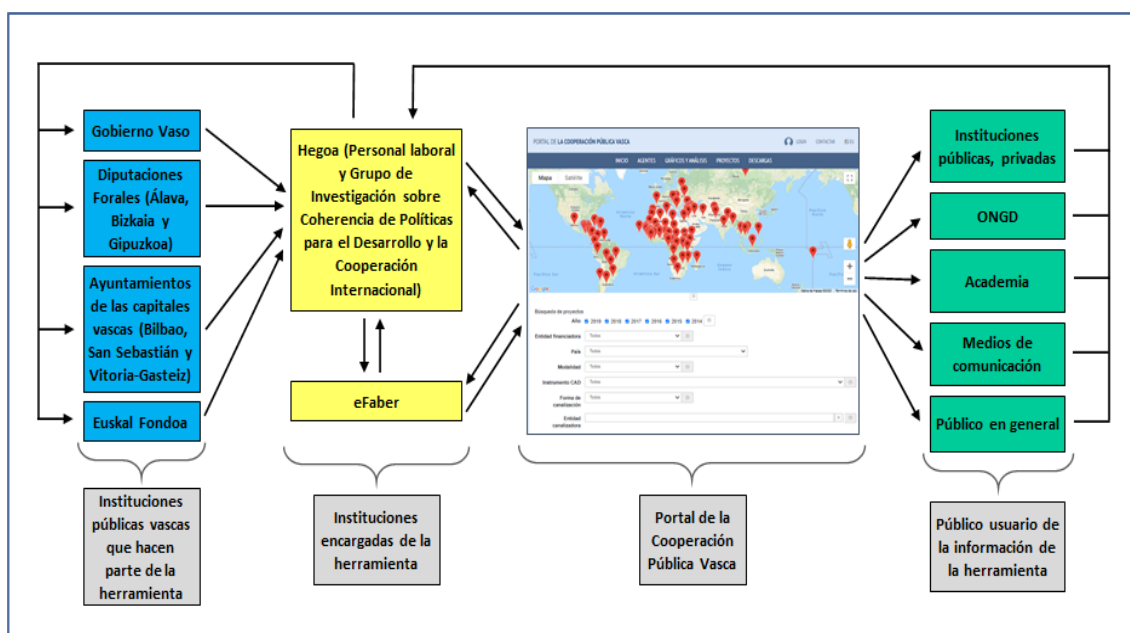
Tal y como se ha descrito en el Capítulo 1 al abordar el objeto de estudio y la justificación del mismo, esta tesis tiene su origen en y deriva del proyecto de investigación *Evaluación de políticas públicas de cooperación al desarrollo descentralizadas: estudio de caso de la CAE (1988-2008)* y está ligada estrechamente al trabajo del doctorando en el Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa.

En el marco de la actividad del citado Grupo, en paralelo a la realización de la tesis, durante los últimos años, el doctorando ha tenido la oportunidad de participar en diversas actividades de investigación aplicada, a través de las cuales ha podido poner en práctica parte de los conocimientos adquiridos, y contribuido así a la mejora de la transparencia de la cooperación pública vasca. Nos referimos, en concreto, a su trabajo como personal investigador contratado durante los años 2016 y 2017 para el proyecto *Análisis y mejora de los sistemas de información y diseño de una plataforma armonizada para las instituciones vascas en materia de cooperación al desarrollo* y trabajos posteriores relacionados.

Dicho proyecto, impulsado por las instituciones objeto de estudio de la presente tesis (el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, y los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz) junto con Euskal Fundazioa-Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes, dio como resultado el diseño y la puesta en marcha en 2018 del Portal de la Cooperación Pública Vasca <https://euskalankidetza.hegoa.ehu.eus/>.

Se trata de un sistema de información conjunto que contribuye a su vez a mejorar los sistemas de información de las instituciones que lo impulsan, armonizar la información sobre las actividades realizadas, rendir cuentas, facilitar los análisis e investigación, y promover la coordinación interinstitucional y la cultura evaluativa en el seno de la cooperación vasca.

Cuadro 196: Esquema de actores involucrados en el Portal de la Cooperación Pública Vasca



Fuente: Informe del diagnóstico del portal de la cooperación pública vasca (2018-2020) (Herrera, Gutiérrez y Villena, 2021).

Desde su puesta en marcha, el portal ha ido manteniéndose y actualizándose anualmente, como una actividad integrada en los convenios entre el Instituto Hegoa y la AVCD. El doctorando ha participado ininterrumpidamente en dichos trabajos, así como en el diagnóstico de la herramienta llevado a cabo en 2020, transcurridos dos años de su puesta en marcha, con el fin de conocer en qué grado está cumpliendo sus objetivos iniciales e identificar qué nuevas demandas y necesidades existen por parte de las instituciones impulsoras y el público usuario, a fin de idear posibles mejoras a implementar en el futuro.

El diagnóstico ha evidenciado la buena valoración del Portal por parte de sus usuarios, a la vez que ciertas áreas de mejora en lo relativo a las búsquedas y descargas de información, así como a los gráficos en los que dicha información se muestra. Está previsto definir y coordinar la implementación de las mejoras a partir del presente 2021 por parte del Grupo de Investigación antes citado.

Además de formar parte de dicho grupo y colaborar en todos los trabajos relativos al Portal, el doctorando trabaja desde finales de 2019 como profesor laboral interino del Departamento de Ingeniería Eléctrica de la UPV/EHU y desde el curso 2020/2021 imparte también docencia en la asignatura Evaluación de Políticas, Planes y Programas de Desarrollo en el Máster en Globalización y Desarrollo. Todo ello le brinda la oportunidad de continuar profundizando en los temas tratados en la tesis, también a través de la dirección de trabajos académicos relacionados.

## BIBLIOGRAFÍA

---



- Abad, M. F. (2005). *Evaluación de la calidad de los sistemas de información*. Madrid: Síntesis.
- Abad, C. (2015). A vueltas con el Portal Gubernamental de Transparencia. *Revista española de la transparencia*, 0, 44-45.
- Abdel-Malek, T. (15 de agosto de 2012). *Light global structure*. Recuperado de <https://www.dandc.eu/en/article/global-partnership-effective-development-cooperation-assuming-its-duties>
- Aberastury, P. (2014). Los deberes éticos de la administración y la transparencia (con especial referencia a Argentina). En R.J. García (coord.), *Ordenación y transparencia económica en el Derecho público y privado*. Madrid: Marcial Pons.
- Access Info Europe (2009). *The Aid Transparency Principles (Draft for Consultation)*. Recuperado de <https://www.access-info.org/es/2009-10-20/aid-transparency-background/>
- Acevedo, M. (2004a). Las TIC en las políticas de cooperación al desarrollo: hacia una nueva cooperación en la sociedad Red. En *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*, 2, 1-10
- Acevedo, M. (2004b). *La integración de las TIC en las Agencias de Cooperación al Desarrollo: posibilidades, discurso y práctica*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Ackoff, R. (1989). *From Data to Wisdom*. *Journal of Applied Systems Analysis* 16, 3-9.
- AECID (2014). *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID*. Madrid: AECID.
- AEVAL (2016). *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública*. Recuperado de <http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E42-2016.pdf>
- AiDA (marzo, 2004). Overview of AiDA Accessible Information on Development Activities. Trabajo presentado en el *APLIC 37th Annual Meeting*, Boston. Recuperado de <http://www.aplici.org/wp-content/uploads/2004/AiDA.pdf>
- Alianza Global (2013). *Guía para el marco de monitoreo de la Alianza Global*. Recuperado de [https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2013/08/20130701-Busan-Global-Monitoring-Guidance\\_SPA\\_FINAL.pdf](https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2013/08/20130701-Busan-Global-Monitoring-Guidance_SPA_FINAL.pdf)
- Alianza Global (2016). *Contextualización: la Alianza Global, qué es y cómo puede marcar la diferencia*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20170207005101/http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/08/Session-1-Introduccion-rapida-a-la-AGCED.pdf>
- Almeida, M.D. (2014). Experiencias internacionales en transparencia fiscal. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 146. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Amorós, F.J. (2016). Utilidades particulares de la transparencia y respuesta ciudadana a la nueva cultura. *Revista española de la transparencia*, 3, 46-53.

Arizmendi, E. (2015). Entrevista a entrevista Esther Arizmendi, presidenta del CTBG. *Revista española de la transparencia*, 1, 60-69.

Arizmendi, E. (2016). Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA). *Revista española de la transparencia*, 4, 40-44.

Arizmendi, E. (2017a). *La transparencia, a examen*. Recuperado de [https://www.huffingtonpost.es/esther-arizmendi/la-transparencia-a-examen\\_b\\_14637638.html](https://www.huffingtonpost.es/esther-arizmendi/la-transparencia-a-examen_b_14637638.html) [última fecha de consulta: 28/10/2018]

Arizmendi, E. (2017b). *Evaluación de la transparencia*. Recuperado de: [https://www.huffingtonpost.es/esther-arizmendi/evaluacion-de-la-transparencia\\_a\\_23029820/](https://www.huffingtonpost.es/esther-arizmendi/evaluacion-de-la-transparencia_a_23029820/) [última fecha de consulta: 27/12/2018]

Arizmendi, E. (2017c). *Coloquio sobre periodismo, información y transparencia*. Recuperado de <https://www.youtube.com/playlist?list=PLc9EbFj9IXcdkiEnl4gh3sV-HP1g5Z27R>

ARTICLE 19 (2017). *Open Development. Access to Information and the Sustainable Development Goals*. Londres: ARTICLE 19 [Recuperado de: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/07/Open-Development-Access-to-Information-and-the-SDGs-2017.pdf>]

AVCD (2018). *IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021*. Recuperado de [http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/planificacion\\_avcd/es\\_def/adjuntos/IV\\_Plan\\_Director\\_version\\_final\\_CR-CG.pdf](http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/planificacion_avcd/es_def/adjuntos/IV_Plan_Director_version_final_CR-CG.pdf)

Avila, R., Feigenblatt, H., Heacock, R. y Heller, N. (2010). *Global Mapping of Technology for Transparency and Accountability*. Londres: Transparency & Accountability Initiative.

Ayuntamiento de Bilbao (2016). *III Plan Director de Cooperación 2016-2020*. Recuperado de [https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/iii\\_plan\\_director\\_cooperacion\\_bilbao\\_2016\\_2010\\_cooperacion\\_espainola.pdf](https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/iii_plan_director_cooperacion_bilbao_2016_2010_cooperacion_espainola.pdf)

Ayuntamiento de Donostia (2017). *Plan Municipal de Cooperación y Educación para la Transformación Social 2017-2019*. Recuperado de <https://www.donostia.eus/ataria/documents/3946347/4803893/lankiPlanCastFinal2017.pdf/525d0d1a-368f-4112-a2cd-faeeb9ff713a>

Ayuntamiento de Donostia (2018). *Modelo y Plan Operativo de Transparencia*. Recuperado de <https://www.donostia.eus/ataria/documents/3950031/3961377/Modelo+y+Plan+operativo+de+transparencia+v02+-+Donostia.pdf/e3b52159-4637-4f19-bb98-834c0d9e69b7>



Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2016). *Plan director de cooperación al desarrollo 2016-2019*. Recuperado de <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/57/04/65704.pdf>

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2019). *Estado de la transparencia informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- ejercicio 2018*. Recuperado de <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/43/69/84369.pdf>

Basañes, F. (25 de abril de 2017). El BID apuesta al código abierto para el desarrollo. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2017/04/25/el-bid-apuesta-al-codigo-abierto-para-el-desarrollo/>

Bellver, A. y Kaufmann, D. (julio, 2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Trabajo presentado en la *IMF conference on transparency and integrity*, Washington, D.C.

Bellver, A. (2007). Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional. *Reforma y Democracia*, 38, 1-28.

Benítez, E. (2016a). Transparencia: de los políticos a las políticas. *Revista española de la transparencia*, 2, 9-11.

Benítez, E. (2016b). Transparencia, confianza y democracia. *Revista española de la transparencia*, 3, 23-25.

Bennett, D. y Harvey, H. (2009). *Publishing Open Government Data. W3C Working Draft 8 September 2009*. Recuperado de <http://www.w3.org/TR/gov-data/>

Berners-Lee, T. (26 de julio de 2006). *Linked Data*. Recuperado de <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>

Bernus, P., Mertins, K. y Schmidt, G. (Eds.) (2006). *Handbook on Architectures of Information Systems*. Londres: Springer.

Blagescu, M. De Las Casas, L. y Lloyd, R. (2005). *Pathways to Accountability. The GAP Framework*. Londres: One World Trust.

Blanes, M.A. (2015). ¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes. *Revista española de la transparencia*, 1, 31-41.

Boni, A. (coord.), Peris, J. Hueso, A., Acebillo, M., McGee, R., Calabuig, C. (2009). Los discursos de la "accountability" en el sistema de cooperación español. *Revista española de desarrollo y cooperación*, 29, 199-212.

Burgar, J.M. (2016). Aspectos formales de la publicidad activa. *Revista española de la transparencia*, 2, 20-31.

CAIB (s/f). *¿Qué es la Sede electrónica?* Recuperado de <https://www.caib.es/seucaib/es/fichainformativa/1445664>

Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010). *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Algon Editores.

Campos, M.C. (2014). Implantación de la Ley 19/2013 ¿Cirugía o maquillaje? Claves para el diseño de una estrategia de transparencia. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 18, 2231-2248.

Campos, M.C. (2015). Entidades locales y transparencia. Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación. *Revista española de la transparencia*, 1, 72-80.

Carbonell, P., Kherfan, R. y Rivadeneira G. (2018). Las TIC aplicadas en la cadena de suministro. *Revista Ingeniería, Desarrollo e Innovación*, 1(1), 10-21. [oai:ojs2.revistas.ul.edu.co:article/21](http://oai.ojs2.revistas.ul.edu.co:article/21)

Carrascosa, L. (2017). Transparencia y rendición de cuentas en las páginas webs de los ayuntamientos canarios de más de 20.000 habitantes. *Revista española de la transparencia*, 5, 94-114.

Celorio, G. y López de Munain, A. (coords.) (2008). *Diccionario de educación para el desarrollo*. Vitoria-Gasteiz, Hegoa.

Cendejas, M. (2010). El derecho a la información. Delimitación conceptual. *Derecho comparado de la información*, 15, 3-47.

Centro de Recursos Anti Corrupción U4 (30 de diciembre de 2016). *Glossary*. Recuperado de <http://www.u4.no/glossary/>

Chen, C. y Ganapati, S. (2018). *Is Transparency the Best Disinfectant? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Government Corruption*. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/is-transparency-the-best-disinfectant/>

CLAD (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Recuperado de <https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/>

Codina, L. (2000). Evaluación de recursos digitales en línea: conceptos, indicadores y métodos. *Revista española de Documentación Científica*, 23(1), 9-44 <http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/issue/view/32>

Codina, L. (2006). *Evaluación de calidad en sitios web. Metodología de proyectos de análisis sectoriales y de realización de auditorías*. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/8854/1/procedimientos2006.pdf>

Codina, L. (2008). *Metodología de análisis y evaluación de recursos digitales en línea (v. 7). Segunda Parte*. Barcelona: UPF. Sección Ciencias de la Documentación.

Colón de Carvajal, B. (2016). Más allá de la Transparencia: buscando un enfoque integral hacia la Rendición de Cuentas. *Revista española de la transparencia*, 2, 14-19.

Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A10109>

Comisión Europea (2006). *MEPSIR Measuring European Public Sector Information Resources Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/mepsir-measuring-european-public-sector-information-resources-final-report-study-exploitation-0>

Coordinadora Galega de ONG para o Desenvolvemento (2010). *Eficacia de la Ayuda y Sociedad Civil. Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y Agenda de Acción de Accra*. Santiago de Compostela: Coordinadora Galega de ONG para o Desenvolvemento.

Coroan, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno abierto: Alcance e Implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.

Cossío, J.R. (2005). ¿Es la transparencia una condición del Estado de derecho? *Revista Este País*, 175, 40-46.

Cruz-Rubio, C.N. (2016). Gobierno abierto en España: Principales hallazgos del segundo informe independiente de progreso 2014-2015. *Revista española de la transparencia*, 2, 46-61.

Cunill, N. (2006): La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad? *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 8, 22-44.

Darbishire, H. (2010). *Proactive Transparency: The future of the right to information?* Washington, D.C.: World Bank.

Davies, T. (10 de septiembre de 2012). *What is Open Development?* Recuperado de <http://www.timdavies.org.uk/2012/09/10/what-is-open-development/>

Davies, T. (12 de abril de 2014). *Data, information, knowledge and power – exploring Open Knowledge's new core purpose*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20160304000151/http://www.timdavies.org.uk/2014/04/12/data-information-knowledge-and-power-exploring-open-knowledges-new-core-purpose/>

Davies, T. (2020a). *Aligning Insight: standardisation and data collection for COVID-19 responses*. Recuperado de <https://www.timdavies.org.uk/2020/04/08/aligning-insight-standardisation-and-data-collection-for-covid-19-responses/>

- Davies, T. (2020b): *Inclusive AI Needs Inclusive Data Standards*. Recuperado de <https://www.rockefellerfoundation.org/blog/inclusive-ai-needs-inclusive-data-standards/>
- Davies, T. y Perini, F. (2016). Researching the Emerging Impacts of Open Data: Revisiting the ODDC Conceptual Framework. *The Journal of Community Informatics*, 12 (2), 148-178. <https://doi.org/10.15353/joci.v12i2.3246>
- De Grolier, E. (1980). *Organización de los sistemas de información de los poderes públicos*. París: UNESCO.
- De la Torre, R.M. y Torres, E. (2013). Autonomía Universitaria y Transparencia: Acceso a la información pública y rendición de cuentas. Comentarios en torno al caso mexicano. *Nueva Época*, 15, 38-53.
- Delft University of Technology (2017). *MOOC Open and Smart Government*. Recuperado de <https://online-learning.tudelft.nl/courses/open-government/>
- Delgado, F. (2015a). Sistemas de Medición y Transparencia en los Ayuntamientos. *Revista española de la transparencia*, 0, 12-17.
- Delgado, F. (2015b). De qué hablamos cuando hablamos de Transparencia. *Revista española de la transparencia*, 1, 24-307.
- Delgado, F. (2016a). Informe de evaluación del cumplimiento de la Ley de Transparencia en el Sector Público Estatal. *Revista española de la transparencia*, 2, 62-67.
- Delgado, F. (2016b). La Transparencia de Schrödinger. *Revista española de la transparencia*, 3, 3-4.
- Del Río, O. (2010). El valor de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para el Desarrollo Humano: ¿Oportunidad o amenaza? *Folios, Revista de la Facultad de Comunicaciones, Universidad de Antioquia*, 24, 13-33. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/folios/article/view/11652>
- DFB (22 de mayo de 2013). *Elorrio, primer municipio de Bizkaia en poner en marcha la plataforma Udala Zabaltzen impulsada por la Diputación*. Recuperado de [http://www.biscaytik.eus/es-ES/Noticias/Paginas/20130517\\_Elorrio,primermunicipiodeBizkaiaenponerenmarchalaplataformaUdalazabaltzenimpulsadaporlaDiputacion.aspx](http://www.biscaytik.eus/es-ES/Noticias/Paginas/20130517_Elorrio,primermunicipiodeBizkaiaenponerenmarchalaplataformaUdalazabaltzenimpulsadaporlaDiputacion.aspx)
- DFB (2017). *III Plan Director de la Cooperación de Bizkaia (2017-2020)*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia.
- DFB (2019). *Transparencia en la Diputación Foral de Bizkaia. MEMORIA ANUAL 2018*. Recuperado de

<http://gardentasuna.bizkaia.eus/documents/1261696/1267395/MEMORIA+2018.pdf/dd3345eb-46fc-772d-5678-e583a57da211>

DFG (2015). *Marco estratégico de actuación de la cooperación al desarrollo de la DFG*. Recuperado de [https://www.gipuzkoa.eus/documents/3724543/3724812/031-eranskina\\_marco+estrategico\\_eu-es.pdf/d137](https://www.gipuzkoa.eus/documents/3724543/3724812/031-eranskina_marco+estrategico_eu-es.pdf/d137)

DGPOLDE (2009). *Tercer Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: MAEC-SECI.

DGPOLDES (2018). *Manual para el Establecimiento, Implementación, Seguimiento y Evaluación de los Marcos de Asociación País*. Madrid: MAUC.

Díaz, P. (2010). Una historia con dos finales. En C. Calderón y S. Lorenzo (Coords.), *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Alfon Editores.

Development Initiatives (2009). *International Aid Transparency Study (IATI). Scoping Paper for Consultation*. Recuperado de [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/IATI\\_Scoping\\_Paper\\_220209-2.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/IATI_Scoping_Paper_220209-2.pdf)

Development Initiatives (2010). *IMPLEMENTING IATI. Practical Proposals*. Recuperado de <https://iatistandard.org/media/documents/archive/2009/06/Implementing-IATI-Jan-2010-v2.pdf>

Escudero, J. (2017). *Coloquio sobre periodismo, información y transparencia*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=avudOO7n5zs&list=PLc9EbFj9IXcdkjEnl4gh3sV-HP1g5Z27R&index=4>

EUDEL (2014). *GUÍA para la puesta en marcha y gestión de la TRANSPARENCIA MUNICIPAL*. Recuperado de [https://www.eudel.eus/es/publicaciones/libro/guia\\_para\\_la\\_puesta\\_en\\_marcha\\_y\\_gestion\\_de\\_la\\_transparencia\\_municipal](https://www.eudel.eus/es/publicaciones/libro/guia_para_la_puesta_en_marcha_y_gestion_de_la_transparencia_municipal)

Faust, J (2011). *Donor Transparency and Aid Allocation, Discussion Paper*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Florini, A. (abril, 1999). Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency. Trabajo presentado en el *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.

Fox, J. (2007a). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Oxford: Oxford University Press.

Fox, J. (2007b). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17(4), 663-71.

García, J.C. (2015). La Propiedad Intelectual de los Indicadores de Transparencia. A cuenta de un lapidario y engolado aviso. *Revista española de la transparencia*, 0, 47-49.

Gauchi, V. (2012). Derecho de acceso a la información pública. *Métodos de Información*, 3(5), 167-176.

Gavelin K., Burall S. y Wilson R. (2009). *Open Government: beyond static measures. A paper produced by Involve for the OECD*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>

Giménez-Chornet (2012). El acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública. *El profesional de la información*, 21(5), 504-508. <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2012.sep.09>

GIZ (2017). *Data for development: What's next?* Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Gobierno Vasco (2010). *Propuesta de Comunicación para Tecnimap 2010. OPEN DATA EUSKADI, apertura de datos públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Recuperado de [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/opcion01\\_innovacion\\_publica/eu\\_pr\\_tc10/adjuntos/OpenDataEuskadi\\_Tecnimap.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/opcion01_innovacion_publica/eu_pr_tc10/adjuntos/OpenDataEuskadi_Tecnimap.pdf)

Gobierno Vasco (2014). *Libro Blanco De Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi*. Recuperado de [https://bideoak2.euskadi.eus/2014/02/12/propgob\\_participacion/Libro Blanco DyPC\\_anexos\\_es.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/2014/02/12/propgob_participacion/Libro Blanco DyPC_anexos_es.pdf)

Gobierno Vasco (2015). *Embarcamos en la Transparencia. Manual de Tripulación*. Recuperado de [https://www.euskadi.eus/contenidos/recurso\\_tecnico/guia\\_transparencia/es\\_def/adjuntos/transparencia\\_es.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/recurso_tecnico/guia_transparencia/es_def/adjuntos/transparencia_es.pdf)

Gómez, M. (2009). *La Cooperación al Desarrollo ante el futuro: ¿Hacia dónde nos dirigimos?*. E M. Gómez y L. Cámara (Coords.), *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas* (pp.15-35). Madrid: CIDEAL.

Guardián, C. (2010). ¿Transparencia? En C. Calderón y S. Lorenzo (coords.), *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Alfon Editores.

Hartman, W., Matthes, H. y Proeme, A. (1972). *Manual de Los Sistemas de Informacion*. Madrid: Paraninfo.

Heacock, R. (2010). *Technology for Transparency: Five Lessons Learned*. Recuperado de <https://globalvoices.org/2010/08/25/technology-for-transparency-five-lessons-learned/>

Heeks, R. (2008). ICT4D 2.0: The Next Phase of Applying ICT for International Development. *IEEE Computer*, 41 (6), 26–33. doi:10.1109/MC.2008.192

Heeks, R. (30 de marzo de 2016). *From ICT4D to Digital Development?* Recuperado de: <https://ict4dblog.wordpress.com/2016/03/30/from-ict4d-to-digital-development/> [Última fecha de consulta: 07/08/2018]

Herrera, A., Gutiérrez, J. y Villena, U. (2021). Informe del diagnóstico del portal de la cooperación pública vasca (2018-2020). Manuscrito no publicado.

Honig, D. y Weaver, C. (2018). *A Race to the Top?: The Aid Transparency Index and the Social Power of Global Performance Indicators*. Recuperado de [https://img1.wsimg.com/blobby/go/79440b61-e70b-4220-b67f-e5edb0157a24/downloads/1c9p5i4th\\_435791.pdf](https://img1.wsimg.com/blobby/go/79440b61-e70b-4220-b67f-e5edb0157a24/downloads/1c9p5i4th_435791.pdf)

Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191–210. <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>

Hüsemann, S. (2001a). Information Exchange Platform for Humanitarian Development Projects. Versión de 25 de abril de 2001. Recuperado de: [http://huesemann.org/wp-content/uploads/2015/03/Paper\\_Dies\\_Huesemann.pdf](http://huesemann.org/wp-content/uploads/2015/03/Paper_Dies_Huesemann.pdf)

Hüsemann, S. (2001b). Web-basierter Informationssysteme für Humanitäre Organisationen. *VM - Verbandsmanagement*, 3.

IDS (2013). *Understanding ‘the users’ in Technology for Transparency and Accountability Initiatives*. Recuperado de: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3133/IDSPB40.pdf>

IATI (2008). International Aid Transparency Initiative Accra Statement. Recuperado de [https://www.iatistandard.org/documents/582/IATI\\_Accra\\_Statement.pdf](https://www.iatistandard.org/documents/582/IATI_Accra_Statement.pdf)

IATI (2010): *Complementary roles for the OECD-DAC Creditor Reporting System and the International Aid Transparency Initiative*. Recuperado de <https://iatistandard.org/documents/63/The-relationship-between-IATI-and-CRS.doc>

IATI (2014). *International Aid Transparency Initiative. Annual Report 2014*. Recuperado de: <https://iatistandard.org/documents/657/IATI-annual-report-2014.pdf>

IATI (2015): *Informe anual 2015 de la IATI*. Recuperado de [https://dev.iatistandard.org/documents/21/IATI\\_Annual\\_Report\\_Exec\\_Summary\\_ES.pdf](https://dev.iatistandard.org/documents/21/IATI_Annual_Report_Exec_Summary_ES.pdf)



IATI (2017). *Informe anual 2016 de la IATI*. Recuperado de [https://iatistandard.org/documents/4/IATI-Informe-Anual-2017\\_ES\\_25042018\\_WEB.compressed.pdf](https://iatistandard.org/documents/4/IATI-Informe-Anual-2017_ES_25042018_WEB.compressed.pdf)

IATI (2018). *Informe anual 2017 de la IATI*. Recuperado de [https://iatistandard.org/documents/4/IATI-Informe-Anual-2017\\_ES\\_25042018\\_WEB.compressed.pdf](https://iatistandard.org/documents/4/IATI-Informe-Anual-2017_ES_25042018_WEB.compressed.pdf)

IATI/PNUD (2009). *Partner Countries and the International Aid Transparency Initiative Synthesis report from the 6 regional/sub-regional partner country consultations prepared for the IATI Steering Committee on 30 September 2009*. Recuperado de [https://web.archive.org/web/20131020110849/http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/06/Partner-Countries-and-IATI\\_v1.1\\_250909.docx](https://web.archive.org/web/20131020110849/http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/06/Partner-Countries-and-IATI_v1.1_250909.docx)

IBON International (2009). *Aid information for the people. A Summary Report of Civil Society Consultations on the International Aid Transparency Initiative (IATI)*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20131021015539/http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/08/iati-report-aid-information-for-the-people.pdf>

IEAG (2014). *A World that Counts. Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*. Recuperado de <https://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf>

INDIX (1994). *CEFDA: Common Exchange Format for Development Activity Information*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20170225021008/http://idmlinitiative.org/wp-content/uploads/2013/11/CEFDA.pdf>

INTEF (2018). *MOOC Educación en Gobierno Abierto*. Recuperado de: [http://enlinea.intef.es/courses/course-v1:MOOC-INTEF+EduGobAbierto+2018\\_ED1/about](http://enlinea.intef.es/courses/course-v1:MOOC-INTEF+EduGobAbierto+2018_ED1/about)

Jaraquemada M. y Darbshire, H. (2010). *The Aid Transparency Toolkit. What you always wanted to know about aid and how to get the information. A guide for civil society organisations and members of the public*. Recuperado de <https://www.access-info.org/es/2015-02-25/aid-transparency-toolkit-2/>

Jiménez, M. y Ortiz-Repiso, V. (2007): *Evaluación y calidad de sedes web*. Gijón: Ediciones TREA.

Joshi, A. (2010). *Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery*. Brighton: Institute of Development Studies.



Kaufmann, D. (2005). *Transparency Matters: The 'Second Generation' of Institutional Reform*. Washington, D.C.: Development Gateway Foundation.

Linders, D. (2013). Towards open development: Leveraging open data to improve the planning and coordination of international aid. *Government Information Quarterly*, 30(4), 426-434. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.04.001>

Llinares, J. (2010). Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government. En C. Calderón y S. Lorenzo (coords.), *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Alfon Editores.

Lizcano, J. (2011). La transparencia como indicador del progreso social: El índice de percepción de la corrupción no mejora en España (que pasó de 7,1 en 2004 al 6.1 en 2010) aunque avanza en transparencia. *Consejeros: la revista del buen gobierno y la responsabilidad corporativa*, 57, 30-31.

López, F.J. (2015). Los retos de una consultoría en transparencia. *Revista española de la transparencia*, 1, 108-111.

López, M. (2015). El filtro básico de la Transparencia. Criterios generales para instituciones y específicos para universidades. *Revista española de la transparencia*, 0, 36-39.

López, A. y Rey, M. (2015). Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España. *Revista española de la transparencia*, 1, 50-58.

López, A., Ayala, R. y Camacho, R. (2016). Entrevista a Manuel Medina Guerrero. Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. *Revista española de la transparencia*, 3, 5-18.

López, A. (2017). El silencio bajo las alfombras. *Revista española de la transparencia*, 4, 3-4.

López, F. J. y Sierra J. (2016). Algunas reflexiones sobre los datos del Barómetro de la Transparencia 2016. *Revista española de la transparencia*, 2, 71-76.

MAEC (2006). *Guía para la integración de las TIC en la Cooperación Española*. Madrid: MAEC.

MAEC (2007). *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la AECID*. Madrid: MAEC.

MAEC (16 de octubre de 2014). *España asciende al puesto 21 en el Índice Mundial de Transparencia de la Ayuda Internacional*. Recuperado de <https://www.cooperacionspanola.es/es/prensa/noticias/espana-asciende-al-puesto-21-en-el-indice-mundial-de-transparencia-de-la-ayuda#>

Magro, R. (2015). La transparencia municipal desde dentro. *Revista española de la transparencia*, 1, 81-84.

Martin, M. (2009). *Background Study for the Development Cooperation Forum High-Level Symposium: enhancing mutual accountability and transparency in development cooperation*. Recuperado de [http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/analytical%20background%20study%20\(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency\).pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/analytical%20background%20study%20(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency).pdf)

Martin, M. (2010). *Background Paper for Development Cooperation Forum High-Level Symposium: review of progress in international and national mutual accountability and transparency on development cooperation*. Recuperado de [http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/ma\\_study-status\\_and\\_progress.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf/ma_study-status_and_progress.pdf)

Manchado, A. (2010). Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado”. En C. Calderón y S. Lorenzo (coords.), *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Alfon Editores.

Martínez, C. (2015). La transparencia, una condición indispensable de la democracia avanzada. *Revista española de la transparencia*, 1, 2015, 14-16.

Martínez M.J. y Zabala, I. (2013). La Reforma del Sistema Internacional de Cooperación Frente al Horizonte Post-2015: Retos, Propuestas y Realidades. *Revista de Economía Mundial*, 36, 71-93.

Martisi, B. (2016). La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo. *Revista española de la transparencia*, 3, 26-28.

McDevitt, A. (2017). *Transparency and Accountability in the Extractives Sector. K4D Helpdesk Report*. Brighton: Institute of Development Studies.

McGee, R. y Gaventa, J. (2010). *Review of the Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Synthesis Report*. Brighton: Institute of Development Studies.

McGee, R. y Gaventa, J. (2011). *Shifting Power? Assessing the impact of Transparency and Accountability Initiatives, IDS Working Paper*. Brighton: Institute of Development Studies.

McGee, R. (2013). Aid Transparency and Accountability: ‘Build It and They’ll Come’? *Development Policy Review*, 31, 107–124. doi: 10.1111/dpr.12022

McGee, R. y Edwards, D. (2016). Introduction: Opening Governance – Change, Continuity and Conceptual Ambiguity. *IDS Bulletin*, 47(1), 1–22. <https://doi.org/10.19088/1968-2016.103>

Melero, M. (2015). Transparencia en las asociaciones y federaciones de municipios. *Revista española de la transparencia*, 0, 18-33.

Medland, L. y Darbshire, H. (2009). *Not available! Not accessible! Aid transparency monitoring report*. Recuperado de [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Not\\_Available\\_Not\\_Accessible\\_Access\\_Info\\_Europe.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Not_Available_Not_Accessible_Access_Info_Europe.pdf)

Mendel, T. (2008). *Libertad de información: Comparación jurídica*. París: UNESCO, 2008.

Molina, P., Simelio, N., Corcoy, M. (2017). Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, 818-831. doi: 10.4185/RLCS-2017-1194

Montesinos, C. (2017). Corrupción y transparencia en España: Diagnóstico a la luz de las directrices del Consejo de Europa y la Unión Europea. En J. Queralt y D.M. Santana (dirs.), *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho* (pp. 79-89). Valencia: Tirant de Blanch.

Mulley, S. (2010). *Donor Aid. New Frontiers in Transparency and Accountability*. Londres: Transparency and Accountability Initiative.

Nemirovski, O. (2010). Un cambio cultural. En C. Calderón y S. Lorenzo (coords.), *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Alfon Editores.

Nwakanma, N. (2 de agosto de 2018). *Can we harness the full power of data with half the world still offline?* Recuperado de <https://undataforum.org/WorldDataForum/can-we-harness-the-full-power-of-data-with-half-the-world-still-offline/>

Nuet, J.J. (2015). El rotundo fracaso de una Ley de Transparencia que nació muerta. *Revista española de la transparencia*, 1, 2015, 12-13.

OCDE (2002): *OECD Best Practices for Budget Transparency*. París: OCDE.

OCDE (2005a). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

OCDE (2005b): *Modernising Government: The Way Forward*. París: OCDE.

OCDE (2005a). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

OCDE (2007). *Reporting directives for the creditor reporting system, DCD/DAC(2007)39/FINAL*. Recuperado de <https://www.cbd.int/financial/doc/oecd-crs-reportingdirectives-en.pdf>

OCDE (2011). *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

OCDE (2012). *What is the common standard for aid information? Communications Note drafted by the ad-hoc group for the common standard, October 2012*. Recuperado de <https://iatistandard.org/media/documents/archive/2012/12/Final-comm-note-common-standard-for-aid-info.pdf>

OCDE (2016). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016*. París: OCDE.

OCDE/PNUD (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2014*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209718-es>

OCDE/PNUD (2017). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de Avance 2016*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276789-es>

OEA (2007). *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

Ortiz de Zárate, A. (2010). ¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana? En C. Calderón y S. Lorenzo (coords.), *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Alfon Editores.

Ortiz de Zárate, A. (2012). Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 2(15), 1-25. Recuperado de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/23>

OGP (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/es/declaracion-de-gobierno-abierto/>

OGP (2017). *Compromisos ilustrativos y recomendaciones de Gobierno Abierto en materia de Ayuda al desarrollo*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20170202040355/http://www.opengovguide.com/topics/aid/?lang=es>

Olvera, A. e Isunza, E. (2002). Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. En A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 335-357). México, D.F.: UNAM.

ODC (25 de septiembre de 2015). *Openness as an Enabler of the 2030 Sustainable Development Agenda*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20170225112541/http://opendatacharter.net/openness-as-an-enabler-of-the-2030-sustainable-development-agenda/#>

PAe (s/f). *Interoperabilidad. Portal de Administración Electrónica-PAe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de España*. Recuperado de [https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio.html#.XIJS3ohKjIV](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio.html#.XIJS3ohKjIV)

Pardo, G. (2016). ¿Administraciones de cristal o espejismos interesados? La transparencia no quiere (o no puede) ser transparente. *Revista española de la transparencia*, 3, 20-22.

Pérez, R. (2016). La mejora de la transparencia en el Congreso de los Diputados: una mejora necesaria. *Revista española de la transparencia*, 2, 32-35.

Pérez-Montoro, M. (2003). El documento como dato, conocimiento e información. *Revista tradumàtica: traducció i tecnologies de la informació i la comunicació*, 2. <https://ddd.uab.cat/record/4869>

Pérez-Montoro, M. (2008). *Gestión del conocimiento en las organizaciones*. Gijón: Ediciones TREA.

Pérez-Montoro, M. (2010). *Arquitectura de la información en entornos web*. Gijón: Ediciones TREA.

PowerData (s/f). *Big Data: ¿En qué consiste? Su importancia, desafíos y gobernabilidad*. Recuperado de <https://www.powerdata.es/big-data>

PWYF (2008). *The Aid Transparency Principles. Draft for consultation*. Recuperado de [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Aid\\_Transparency\\_Principles.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Aid_Transparency_Principles.pdf)

PWYF (2010). *2010 Aid Transparency Assessment*. Londres: Publish What You Fund.

PWYF (2011). *2011 Pilot Aid Transparency Index*. Londres: Publish What You Fund

PWYF (2012). *2012 Aid Transparency Index*. Londres: Publish What You Fund.

PWYF (2013). *2013 Aid Transparency Index*. Londres: Publish What You Fund.

PWYF (2014). *2014 Aid Transparency Index*. Londres: Publish What You Fund.

PWYF (2015). *2015 EU Aid Transparency Review*. London: Publish What You Fund.

PWYF (2016). *2016 Aid Transparency Index*. Londres: Publish What You Fund.

PWYF (2018a). *2018 Aid Transparency Index*. Londres: Publish What You Fund.

PWYF (2018b). *2018 Aid Transparency Index Guidelines*. Londres: Publish What You Fund.

Rank, R. (28 de julio de 2014). *Why open data matters for sustainable development post-2015*. Recuperado de <https://www.publishwhatyoufund.org/2014/07/why-open-data-matters-sustainable-development-post-2015/>

Rajevic, E. (2012). Transparencia: qué están haciendo los gobiernos. En G. Concha y A. Naser (eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Redpath, R. (13 de julio de 2020). *To be truly open, you need to standardise*. Recuperado de <https://medium.com/opendatacoop/to-be-truly-open-you-need-to-standardise-f120af760558>

Roberge, M. (2006). *Lo esencial de la gestión documental. Sistema integrado de gestión de los documentos analógicos y de los documentos electrónicos*. Quebec: Editions GESTAR.

Rodríguez-Ariza, C. (2008). *Sistemas de información basados en indicadores de seguimiento de proyectos en organizaciones de cooperación descentralizada. Estudio de caso de los proyectos cofinanciados por la Comunidad de Madrid en Parú* (Tesis doctoral). Recuperado de <http://oa.upm.es/7812/>

Rodríguez-Ariza, C. (2009). *La gestión de la información en organizaciones de desarrollo. El caso de los departamentos de las administraciones públicas españolas que trabajan a través de las ONGD. Un reto y un compromiso asociado a la agenda de calidad de la ayuda*. Madrid: Fundación Universitaria San Pablo CEU.

Ruiz, V. (2016). El modelo de madurez en gestión documental para la transparencia y publicidad activa. *Revista española de la transparencia*, 3, 58-64.

Sánchez, M. (2015). La aventura de la Transparencia. *Revista española de la transparencia*, 0, 5-6

Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Recuperado de [http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que\\_es\\_la\\_rendicion\\_de\\_cuentas.pdf](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/que_es_la_rendicion_de_cuentas.pdf)

Shulz, N. (2008). *De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza global de al ayuda*. Madrid: FRIDE.

Sierra, J. (2018). Mediciones y premios de transparencia. *Revista Española de la Transparencia*, 7, 71-97.

Síndic de Greuges de Catalunya (2016). *Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

Smith, M. y Reilly, K. (eds.) (2013): *Open Development. Networked Innovations in International Development*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press e IDRC.

Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Editorial Graó.

Stiglitz, J. (2002). Transparency in Government. En R. Islam, S. Djankov y C. McLeish (Eds.), *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development* (pp. 27-44). Washington, D.C.: World Bank.

TAI (2017). *Open Government Guide. Guía sobre Gobierno Abierto. Customised Report*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-open-government-guide/>

Tejedor, L. (2015). Aciertos y fracasos de la Ley de Transparencia y su portal. *Revista española de la transparencia*, 1, 90-97.

Tauberer, J. (2014). *Open Government Data: The Book*. Recuperado de <https://opengovdata.io/>

Transparency International (2009): *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Berlin: Transparency International.

UIT (2018). *ICT.Fact and figures 2017* Recuperado de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2017.pdf>

Unceta, K., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., SabalZA, M., Villena, U., Zabala, I. (2011). *La Cooperación al Desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: Hegoa.

Unceta, K., Martínez M.J. y Zabala, I. (2012a). Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 1(2), 100-116.

Unceta, K., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., SabalZA, M., Villena, U., Zabala, I. (2012b). *25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi: La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Bilbao: Hegoa.

Unceta, K. (2013). *Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación*. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 33, 125-136.

Unceta, K., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., SabalZA, M., Villena, U., Zabala, I. (2013). *Cooperación al Desarrollo de base local en Euskadi = Garapenerako Udal-Lankidetzak Euskadin*. Bilbao: Hegoa.

Unceta, K., Millán, N., Álvarez, Y., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., SabalZA, M., Villena, U., Zabala, I. (2014). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: Diagnóstico y propuestas*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

Unceta, K. (2020). *Informe sobre la Ley de Cooperación para el Desarrollo del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

UNDESA (2015). *Sustainable Development Goals*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> [Última fecha de consulta: 13/02/2019]

Verhulst, S. y Young, A. (2016). *Open Data Impact: When Demand and Supply Meet. Key Findings of the Open Data Impact Case Studies*. Recuperado de <https://thegovlab.org/static/files/publications/open-data-impact-key-findings.pdf>



Vercelli, A. (2010). Datos, informaciones, obras y gobiernos abiertos a los ciudadanos. En C. Calderón y S. Lorenzo (coords.), *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Alfon Editores.

Villanueva, E. (2003). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México, D.F.: UNAM.

Villar, D. (2010). Estrategias de OGov para un desarrollo sostenido. En C. Calderón y S. Lorenzo (coords.), *Open Government-Gobierno Abierto*. Jaén: Alfon Editores.

Weaver, C., Powell, J. y Leson, H. (2019). Development assistance and humanitarian action. En T. Davies, S. Walker, M. Rubinstein y F. Perini (Eds.), *The State of Open Data: Histories and Horizons*. Ciudad del Cabo y Ottawa: African Minds and International Development Research Centre.

Wood, B., Kabell, D., Sagasti, F. y Muwanga, N. (2008). *Informe de síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París*. Copenhague: Instituto Danés de Estudios Internacionales.

Wood, B., Betts, J., Etta, F., Gayfer., J., Kabell, D., Ngwira, N., Samaranayake, M. y Sagasti, F. (2011). *Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París, Fase 2*. Copenhague: Instituto Danés de Estudios Internacionales.

World Bank Data Team (1 de diciembre de 2011). *Open Aid Partnership*. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/opendata/open-aid-partnership>

Zabala, I. (2005). *La perspectiva de género en los análisis y en las políticas del Banco Mundial: su evolución y sus límites* (Tesis doctoral). UPV/EHU, Bilbao. Recuperada de: <https://addi.ehu.es/handle/10810/14782>

Zubero, I. (dir.), Aierdi, X., Campelo, P., Ispizua, M., Izaola, A., Urrutia, V., Usategui, E., Del Valle, A. I., Atutxa, E. (2012). *El Modelo Vasco de Open Government: Caracterización y Evaluación*. Leioa: Civersity – UPV/EHU.



## ANEXOS

---

## ANEXO I.A: Descripción de iniciativas de transparencia y rendición de cuentas

En este anexo se describen, listadas en orden cronológico, iniciativas a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en un sentido amplio (organizaciones, redes y campañas para la transparencia, rendición de cuentas, derecho de acceso a la información y gobierno abierto).

Precediendo al nombre de cada una de las iniciativas se detalla su año de puesta en marcha, y en algunos casos también se indica a continuación de ese año, entre paréntesis, otro año o años en los que se pusieron en marcha campañas o herramientas específicas relacionadas con la iniciativa.

Las descripciones de las iniciativas, cuando no se indique ninguna otra cita, se han extraído de sus páginas web, que se referencian al final de cada una de ellas.

- 1987: **ARTICLE 19** es una ONG pro derechos humanos fundada en 1987 cuyo trabajo se sustenta en la defensa de dos libertades entrelazadas: la libertad de expresión (referida al derecho de todas las personas a expresar y difundir opiniones, ideas e información por cualquier medio, así como a estar en desacuerdo con, y cuestionar, a los que tienen el poder) y la libertad de saber (referida al derecho de exigir y recibir información por parte de los titulares del poder para la transparencia, el buen gobierno y el desarrollo sostenible). Realiza campañas de sensibilización e incidencia política y en 1999 enunció los *Principles on Freedom of Information Legislation*, un conjunto de principios internacionales sobre legislación en materia de libertad de información que establecen las maneras en las que los gobiernos pueden maximizar su aperturismo y ponerse a la altura de los estándares y las prácticas internacionales más avanzadas. Ha promovido y participado en numerosas iniciativas junto con otras OSC, como por ejemplo: la red global de organizaciones de la sociedad civil que promueven la libertad de expresión e información (IFEX) y la red internacional de organizaciones de la sociedad civil por el derecho de acceso a la información (FOIANet). <https://www.article19.org/> ; <https://ifex.org/es/> ; <http://foiadvocates.net/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 1993: **Transparencia Internacional (TI)** es una ONG a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global. En el ámbito internacional, TI impulsa campañas de concienciación sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas, el establecimiento de convenciones internacionales sobre la materia; alienta la adhesión a las mismas y luego observa la implementación de dichos acuerdos por parte de los gobiernos, corporaciones y empresas. Se fundó en 1993, su sede central se encuentra en Berlín, pero opera en más de 70 países a nivel nacional, en los denominados “capítulos de TI” que actúan en aras de una mayor transparencia y del cumplimiento del principio de rendición de cuentas en su territorio. Han participado en el lanzamiento de diversas iniciativas junto a otras OSC (Right to Info junto con OSF, PWYF junto Access Info...) y creado índices de transparencia tanto a nivel mundial como estatal (Corruption Perceptions Index- CPI índice de percepción de la corrupción, índices de transparencia en España...) <http://transparencia.org.es/> ; <https://www.transparency.org/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].

- 
- 1997 (2006, 2010): **International Budget Partnership (IBP)**. Se creó en 1997 para colaborar con las organizaciones de la sociedad civil en los *países en desarrollo* (sic.) con el fin de analizar, controlar e influir en los procesos presupuestarios, las instituciones y los resultados del gobierno. Su objetivo es hacer que los sistemas presupuestarios respondan mejor a las necesidades de las personas pobres y de bajos ingresos en la sociedad y, en consecuencia, hacer que esos sistemas sean más transparentes y responsables ante el público a través de su trabajo en cuatro áreas interconectadas: 1) fortalecimiento de las organizaciones y redes de la sociedad civil mediante el desarrollo de las capacidades y las relaciones necesarias para mejorar los procesos presupuestarios y generar cambios en los países donde operan. 2) investigar, medir y monitorear la transparencia presupuestaria, la participación y la responsabilidad en todo el mundo para crear una base de evidencia que promueva una mayor apertura, 3) establecer normas globales a través de la participación de una amplia gama de partes interesadas internacionales, incluidos donantes, instituciones gubernamentales de supervisión y ONG internacionales y 4) producir pruebas rigurosas, análisis y estudios de casos sobre el impacto de la IBP y sus socios para contribuir a prácticas más estratégicas y efectivas. <https://www.internationalbudget.org/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018]. De la IBP han derivado una serie de campañas e iniciativas, de entre las cuales destacan:
    - (2006): **Open Budget Survey (OBS)** Encuesta de Presupuesto Abierto y **Open Budget Index (OBI)** Índice de Presupuesto Abierto. Realizada por investigadores independientes de los países evaluados, la OBS mide el estado de la transparencia, la participación y la supervisión presupuestarias en países de todo el mundo. El OBI, por su parte, asigna a cada país encuestado una puntuación de transparencia, en una escala máxima de 100 puntos, que se basa en la información presupuestaria publicada por el gobierno mediante ocho documentos presupuestarios fundamentales, cuya divulgación debe ser exhaustiva y oportuna. <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/> ; <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
    - (2010): **Campaña “Ask your government”**. “¡Pregúntale a tu gobierno!” fue una iniciativa coordinada conjuntamente por la International Budget Partnership (IBP), Access Info Europe (AIE) y el Centro de Derecho y Democracia (CLD). Lanzada en enero de 2010, a través de ella 100 organizaciones de la sociedad civil unieron esfuerzos para documentar el acceso público a la información presupuestaria en 80 países, tratando de responder a la siguiente pregunta: ¿qué sucede cuando los ciudadanos solicitan a su gobierno información presupuestaria específica relacionada con compromisos clave de desarrollo internacional de los cuales el gobierno es signatario? La respuesta obtenida fue que la mayoría de las veces, los gobiernos no responden en absoluto o lo hacen con información insuficiente. <https://www.internationalbudget.org/publications/ask-your-government-initiative/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].

- 1997 (2017): **Global Reporting Initiative (GRI)**. Creada por la organización CERES, miembros de la cual fueron pioneros en definir un marco para la presentación de informes ambientales a principios de la década de 1990 y pusieron en marcha el departamento de proyectos de Global Reporting Initiative en 1997 para desarrollar dicho marco. Su objetivo fue crear un mecanismo de responsabilidad para garantizar que las empresas siguieran los Principios CERES para una conducta ambiental responsable. Para cumplir su misión, GRI cuenta actualmente con cuatro áreas de trabajo: 1) creación de estándares y pautas para avanzar en el desarrollo sostenible, 2) armonización del panorama de sostenibilidad, 3) liderazgo en la presentación de informes sobre sostenibilidad, 4) impulso del uso efectivo de la información sobre sostenibilidad. La iniciativa publicó su estándar en 2017, pasando de realizar informes de sostenibilidad a aplicar dicho standard. <https://www.globalreporting.org/standards> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 1998 (2001): **Convenio de Aarhus**. El convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente es un tratado internacional que regula los derechos de participación ciudadana en relación con el medio ambiente. El tratado fue elaborado en el marco de la UNECE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa)<sup>304</sup> y se estructura en torno a tres pilares que se corresponden con tres derechos ciudadanos: 1) el acceso a la información en materia de medio ambiente, 2) la participación del público en la toma de decisiones, y 3) el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El acceso a la información en materia de medio ambiente es el primero de los derechos regulados por el Convenio de Aarhus y es un requisito previo para que puedan ejercerse el resto de derechos regulados por él. El tratado recoge el derecho de acceso a la información tanto en su vertiente activa (Art. 5) como en su vertiente pasiva (Art. 4). La vertiente activa implica la obligación de las administraciones públicas de difundir la información ambiental que poseen y, en concreto, elaborar informes sobre la situación del medio ambiente en cada Estado al menos cada cuatro años. La vertiente pasiva, en cambio, implica la obligación de entregar a los ciudadanos la información en materia de medio ambiente que soliciten, en el plazo máximo de un mes. <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 1998: **Código de transparencia fiscal del FMI**. El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI se publicó en 1998, fue actualizado en 2007 y posteriormente revisado mediante un proceso de consultas públicas que finalizó en 2014. En él se identifican una serie de principios y prácticas a través de los cuales las administraciones pueden generar una visión clara de la estructura y las finanzas del sistema público. Consta de unos principios de transparencia fiscal y de unos indicadores cuantitativos. Además de servir como estándar actualizado para la divulgación de información fiscal, el Código revisado sirve de fundamento para la elaboración de la evaluación de la transparencia fiscal (FTE, por sus siglas en inglés). Estas evaluaciones se están poniendo a prueba actualmente en varios

---

<sup>304</sup> El Convenio fue firmado el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa de Aarhus y entró en vigor el 31 de octubre de 2001. En julio de 2012, había sido firmado por 51 Estados de Europa y Asia Central (además de por la Unión Europea) y había sido ratificado por 46 Estados (además de la UE). España ratificó el Convenio el 15 de diciembre de 2004 y dos años después, en 2006, aprobó la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que aplica en España las disposiciones del Convenio.

países tanto de ingresos bajos, como emergentes y avanzados. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/> [Última fecha de consulta: 31/10/2019].

- 1999: **Principios internacionales sobre legislación en materia de libertad de información.** Publicados en 1999 por ARTICLE 19, fueron diseñados fundamentalmente para orientar en el ámbito de la legislación nacional en materia de libertad de información y acceso a la información oficial, estableciendo las maneras en las que los gobiernos podían maximizar su aperturismo y ponerse a la altura de los estándares y las prácticas internacionales más avanzadas en aquel momento. <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2001: **Global Accountability Project (GAP).** El GAP es parte del Programa de rendición de cuentas de One World Trust<sup>305</sup>, cuyo objetivo es generar un compromiso más amplio con los principios y valores de la rendición de cuentas, aumentar la responsabilidad de las organizaciones globales hacia aquellas a las que afectan, y fortalecer la capacidad de la sociedad civil para participar mejor en los procesos de toma de decisiones. GAP se desarrolló en 2001 con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas de los procesos de toma de decisiones de las organizaciones intergubernamentales (OIG), las empresas transnacionales (ETN) y las organizaciones no gubernamentales internacionales (OING) ante las personas y las comunidades a las que afectan. Plantea lineamientos para esas organizaciones en relación a 4 cuestiones (transparencia, participación, evaluación, mecanismos de denuncia y respuesta) en torno a las cuales plantea recomendaciones a dos niveles: 1) política y capacidad organizativa, 2) requisitos de información específicos [https://en.wikipedia.org/wiki/One\\_World\\_Trust](https://en.wikipedia.org/wiki/One_World_Trust) [Última fecha de consulta: 05/01/2019].
- 2002: **Directrices de mejores prácticas en transparencia presupuestaria de la OCDE.** Las mejores prácticas en transparencia presupuestaria de la OCDE, publicadas en 2002, son una herramienta que los gobiernos pueden emplear a modo de referencia para incrementar la transparencia presupuestaria. Las mejores prácticas se basan en las experiencias de los estados miembros de la OCDE, sin que constituyan formalmente ningún tipo de estándar o norma formal de transparencia presupuestaria. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2002: **Publish What You Pay (PWYP).** Se fundó en 2002 como una coalición de OSC (sus seis promotoras fueron Global Witness, CAFOD, Open Society Institute, Oxfam GB, Save the Children UK y Transparencia Internacional Reino Unido) para abordar la falta de transparencia en las industrias extractivas y la corrupción y la mala gestión que estas industrias causan en países ricos en recursos naturales. A través de su trabajo de incidencia política fue impulsora de la creación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias

---

<sup>305</sup> One World Trust se define en su web como una entidad que “promueve la educación y la investigación de los cambios necesarios en la gobernanza mundial para lograr la erradicación de la pobreza, la injusticia, la degradación ambiental y la guerra. Desarrolla recomendaciones sobre formas prácticas de hacer que las organizaciones poderosas rindan cuentas ante las personas que afectan ahora y en el futuro, y cómo el estado de derecho se puede aplicar a todos”. Fuente: <http://www.oneworldtrust.org/accountability.html> [Última fecha de consulta: 31/12/2018]

Extractivas (EITI), y centra su trabajo en promover dicha iniciativa: <https://www.pwyp.org/> [Última fecha de consulta: 07/07/2020].

- 2002 (2013): **Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)**. Es una coalición multi-actor lanzada en 2002 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que reúne a gobiernos, empresas y sociedad civil con el propósito de lograr la transparencia de las industrias extractivas (petrolera, minera y de gas natural). Su objetivo es mejorar la administración y gobernanza de los recursos naturales que extraen en un proceso amplio y participativo. Creó un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. Al ser implementada por un país, la EITI trata de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas sobre cómo se rigen sus recursos naturales. Esto abarca desde cómo se emiten los derechos, hasta cómo se monetizan los recursos, cómo benefician a los ciudadanos y la economía. La iniciativa se creó en 2002 y en 2013 publicó su estándar, tras dos años de consultas con partes interesadas: <https://eiti.org/document/standard#download> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2002: **Freedominfo**. Es una red internacional de ONG por el derecho de acceso a la información que cuenta con un portal en el que identifica buenas prácticas, explica estrategias y tácticas de incidencia política y conecta los esfuerzos de los defensores de la libertad de información de todo el mundo. Cuenta con información crucial sobre leyes en torno a la libertad de información, así como de la forma en que fueron elaboradas e implantadas. Se trata de una red virtual que intenta reunir a los movimientos mundiales que luchan por la libertad de información (Zubero et al., 2012). <http://www.freedominfo.org/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2003 (2005): **Convención de Las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC)**<sup>306</sup>. Tiene los siguientes objetivos: adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes; fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2004: **Open Knowledge International (antigua Open Knowledge Foundation, OKFN)**. Es una organización sin ánimo de lucro fundada en 2004 en Reino Unido. Promueve el conocimiento abierto, construye herramientas y comunidades y desarrolla proyectos basados en el trabajo en red. Organiza su actividad en grupos de trabajo, comunidades regionales y proyectos enfocados a diferentes temáticas concretas pero relacionados por unos intereses y una cultura de trabajo comunes del movimiento open. Es una fundación que trabaja en una gran variedad de áreas: generación de conocimiento abierto y

---

<sup>306</sup> También conocida como la Convención de Mérida, el nombre de la ciudad de México en la que fue adoptada, en diciembre de 2003, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas. España firmó el Convenio el 16 de septiembre de 2005 y lo ratificó el 9 de junio de 2006.

- organización de eventos asociados, promoción de actividades de investigación y publicaciones. Ha desarrollado iniciativas como el Global Open Data Index (GODI) y Open Data Day. <https://okfn.org/> , <https://index.okfn.org/> ; <https://opendataday.org/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2006: **Access Info Europe (AIE)** es una organización de derechos humanos dedicada a promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europa y el mundo, como una herramienta para la defensa de las libertades civiles y los derechos humanos, para facilitar la participación pública en la toma de decisiones y para facilitar la fiscalización de los gobiernos. Fue creada en junio de 2006 para satisfacer la necesidad en Europa de una organización dedicada a promover el derecho de acceso a la información. Trabaja para defender el acceso a la información como un derecho humano fundamental en sí mismo y como un derecho instrumental, factor esencial para la participación en la toma de decisiones del gobierno, para responsabilizar al gobierno y para defender otros derechos humanos. Entre otras, ha promovido la iniciativa *Ask your Government* (2010) <http://internationalbudget.org/publications/ask-your-government-initiative-slide-show/> y junto con Centre for Law and Democracy creó el portal *Global Right to Information Rating* (2011) <http://www.rti-rating.org/> . <https://www.access-info.org/esp/11679> ; [https://15mpedia.org/wiki/Access\\_Info](https://15mpedia.org/wiki/Access_Info) [Última fecha de consulta: 31/12/2018]
  - 2006: **Sunlight Foundation**. Creada en 2006 en EEUU, se trata de una organización sin ánimo de lucro que tiene como objetivo promover gobiernos más abiertos y transparentes y poner a disposición de los medios y la ciudadanía nuevas herramientas y recursos, aprovechando los beneficios que reporta Internet. Apoya el desarrollo de nuevas políticas de transparencia y apertura de datos para hacer los gobiernos más transparentes, facilita datos reutilizables, construye herramientas y páginas webs que permiten un acceso fácil a la información, lleva a cabo proyectos de investigación y forma a periodistas y ciudadanía en la utilización de los datos de gobierno abierto (Zubero et al., 2012). Ha promovido, entre otras, las siguientes iniciativas: 10 principios de los datos abiertos (2010), *6 Degrees of Corporations* (2011), directrices de datos abiertos para contratación pública (2013). <https://sunlightfoundation.com/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018]
  - 2008: **Right2INFO.org**. Portal sobre derecho de acceso a la información pública creado en 2008 por *Open Society Foundations* y *Access Info Europe*, junto con otras organizaciones y personas expertas del mundo entero, que recoge toda la legislación y últimas novedades en la materia. Fuente: <http://right2info.org/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018]
  - 2009: **Centre for Law and Democracy (CLD)**. El Centro de Derecho y Democracia es una organización no gubernamental con sede en Canadá que trabaja internacionalmente para promover los derechos fundamentales para la democracia, con énfasis en la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho a la información y los derechos digitales. Ha promovido, junto con otras OSC, diversas iniciativas relacionadas con la transparencia, entre las que destacan: Right2INFO.org con Open Society Foundations y Access Info Europe y Global RTI Rating junto con Access Info <https://www.law-democracy.org/live/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018]



- 2011 (2012): **Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT)**. GIFT es una red global que facilita el diálogo entre gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas para encontrar y compartir soluciones a los desafíos en transparencia y participación fiscal. En 2012 enunciaron sus principios de Alto Nivel de GIFT sobre Transparencia Fiscal, un conjunto de principios y normas mundiales sobre transparencia financiera cuya finalidad es servir como guía para que los responsables políticos y demás agentes interesados en la política fiscal puedan perseguir la transparencia fiscal, la participación y la rendición de cuentas, así como fomentar mejoras en el alcance, la consistencia y la coherencia de los estándares y normas existentes en materia de transparencia fiscal. <http://www.fiscaltransparency.net/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2011: **Open Government Partnership (OGP)**. La Alianza de Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. Fue lanzada en 2011 como plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia su ciudadanía. Para pasar a ser miembro de la OGP, los países participantes deben respaldar la **Declaración de Gobierno Abierto**, entregar un plan de acción de país desarrollado con consulta pública, y comprometerse a informar independientemente sobre su progreso en el futuro. La OGP es supervisada por un Comité Directivo, que incluye representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. A finales de 2018, eran 75 los países involucrados hasta la fecha en la iniciativa. El ámbito de la Alianza incluye iniciativas de datos abiertos, pero además recoge el resto de aspectos del Gobierno Abierto, constituyendo así un marco más amplio. Declaración de Gobierno Abierto: <https://www.opengovpartnership.org/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2012: **Infrastructure Transparency Initiative (CoST)**. CoST es una iniciativa global para la mejora de la transparencia y la responsabilidad en la infraestructura pública. Fue lanzada en 2012 con el apoyo del Banco Mundial y surgió de las lecciones aprendidas de un programa piloto de tres años que probó la viabilidad de un nuevo proceso de transparencia y rendición de cuentas en la infraestructura pública en ocho países. CoST trabaja con el gobierno, la industria y la sociedad civil para promover la divulgación, validación e interpretación de los datos de los proyectos de infraestructura. Esto ayuda a informar y capacitar a los ciudadanos y les permite responsabilizar a quienes toman las decisiones. Su experiencia indica que los ciudadanos informados y las instituciones públicas receptivas ayudan a impulsar reformas que reducen la mala gestión, la ineficiencia, la corrupción y los riesgos que se presentan para el público a partir de una infraestructura de mala calidad. CoST trabaja en todo el mundo con miembros que abarcan cuatro continentes, tanto a nivel nacional, como a nivel internacional con organizaciones clave contra la corrupción para facilitar el intercambio global de experiencia y conocimiento sobre la transparencia y la rendición de cuentas en la infraestructura pública. <http://infrastructuretransparency.org/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018]



- 2012 (2014): **Open Contracting Partnership (OCP)**. Promovida por el World Bank Group, la Alianza para la Contratación Abierta es una red formada por diversos actores que trabaja para incorporar una nueva norma de divulgación y participación en la contratación pública en todo el mundo. <https://www.open-contracting.org/>. Ha desarrollado un estándar de información para la contratación abierta, llamado **Open Contracting Data Standard (OCDS)**, cuya versión 1.0 lanzó en 2014.
  
- 2013: **Declaración de Lough Erne y Carta de Datos Abiertos del G8- Open Data Charter (ODC)**. La Declaración de Lough Erne fue presentada por los países del G8 en junio de 2013 con el fin de promover una mayor transparencia en el ámbito empresarial y gubernamental. Entre otros aspectos, afirma que los gobiernos deberían publicar información sobre leyes, presupuestos, gasto, estadísticas nacionales, elecciones y contratos gubernamentales en formas que sean fáciles de leer y reutilizar, de manera que los ciudadanos puedan controlar la rendición de cuentas, y describe un conjunto de cinco principios básicos de datos abiertos. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/18/lough-erne-declaration> ; <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex> [Última fecha de consulta: 31/12/2018]. La **Declaración de Lough Erne** fue el resultado de la 39ª Cumbre del G8 celebrada en Irlanda del Norte en junio de 2013 que tuvo como tema oficial la evasión fiscal y la transparencia de países industrializados. Consiste en diez puntos, el último de los cuales versa así: *“Los gobiernos deben publicar información sobre leyes, presupuestos, gastos, estadísticas nacionales, elecciones y contratos gubernamentales de una manera que sea fácil de leer y reutilizar, para que los ciudadanos puedan exigirles cuentas”*.
  
- 2013: **Principios de Tshwane sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información**. Fueron presentados en junio de 2013 por 22 organizaciones y centros académicos de todo el mundo. Los principios se desarrollaron con el fin de orientar a quienes estén involucrados en la redacción, la revisión o la implementación de leyes y disposiciones relacionadas con la autoridad del estado para ocultar información por motivos de seguridad o castigar la divulgación de la misma. Se fundamenta en el derecho internacional, el derecho y los estándares regionales, la evolución de la práctica del estado, los principios generales del Derecho reconocidos por la comunidad internacional, y la producción escrita de expertos en la materia. <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
  
- 2015: **Carta Internacional de Datos Abiertos (International Open Data Charter)**. Fue desarrollada a través de un proceso abierto en el que participaron una serie de defensores de datos abiertos de gobiernos, organizaciones multilaterales, sociedad civil y sector privado. Contiene 6 principios y entre otras cuestiones, promueve la comparabilidad e interoperabilidad de los datos para aumentar su uso e impacto, recomienda la estandarización de datos y metadatos, reconoce la importancia de salvaguardar la privacidad de los ciudadanos y su derecho a influir en la recopilación y el uso de sus propios datos personales, fomenta un mayor compromiso con los ciudadanos y la sociedad civil, y promueve un mayor enfoque en alfabetización de datos, programas de capacitación y emprendimiento. <https://opendatacharter.net/> [Última fecha de consulta: 31/12/2018].

## ANEXO I.B: Descripción de iniciativas de trnsparencia y rendición de cuentas de la ayuda

En este anexo se describen, listadas en orden cronológico, iniciativas a favor de la transparencia y la rendición de cuentas de la ayuda en un sentido amplio (organizaciones, redes y campañas para la transparencia, rendición de cuentas, derecho de acceso a la información y gobierno abierto).

Precediendo al nombre de cada una de las iniciativas se detalla su año de puesta en marcha, y en algunos casos también se indica a continuación de ese año, entre paréntesis, otro año o años en los que se pusieron en marcha campañas o herramientas específicas relacionadas con la iniciativa.

Se incluye una breve descripción de cada una de las iniciativas. Las descripciones, cuando no se indique ninguna otra cita, se han extraído de sus páginas web, que se referencian al final de cada una de ellas.

- 1973: **Creditor Reporting System (CRS)**. El CRS fue diseñado para permitir que los donantes del CAD trabajen juntos y rindan cuentas por los compromisos adquiridos, con el objetivo principal de proporcionar estadísticas para la comparación año por año de los flujos de ayuda por sector. Contiene datos de todos los donantes del CAD de la OCDE, así como datos agregados de la mayoría de los organismos multilaterales, y también publica estadísticas globales (Martin, 2009). En 2008 ese mismo organismo puso en marcha la **Forward Spending Survey (FSS)** o estudio prospectivo sobre el gasto, una encuesta sobre los planes de gastos futuros que reúne a la mayoría de los planes de gastos de ayuda bilaterales y multilaterales con hasta 3 años de antelación a nivel mundial. <https://stats.oecd.org/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].
- 1991: INDIX (CEFDA). Se describe en detalle en el apartado 4.3.2.
- 1992: **Financial Tracking System (FTS) de UNOCHA**. Establecido en 1992 como seguimiento de La Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el FTS es administrado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y tiene como objetivo presentar una imagen completa de todos los flujos de financiación humanitaria internacional. Desde 1992, ha recopilado informes sobre los flujos de donantes gubernamentales, fondos administrados por la ONU y sus agencias, ONG y otros actores y socios humanitarios, incluido el sector privado. <https://fts.unocha.org/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019]. Además del FTS, OCHA cuenta con:
  - (2014): **Humanitarian Data Exchange (HDX)**. Lanzada en julio de 2014, es una plataforma abierta para compartir datos entre organizaciones que incluye conjuntos de datos en más de 200 países y territorios, con el objetivo de hacer que los datos sobre ayuda humanitaria sean fáciles de encontrar y utilizar para su análisis. <https://data.humdata.org/> [Última fecha de consulta: 16/02/2019].

- (2017): **Centre for Humanitarian Data**. Creado para aumentar el uso y el impacto de los datos en el sector humanitario, se plantea como objetivo que todas las partes involucradas en una situación humanitaria tengan acceso a los datos que necesitan para tomar decisiones responsables e informadas. Se centra en cuatro áreas: 1) servicios de datos, 2) alfabetización de datos, 3) política de datos, y 4) compromiso de la red. <https://centre.humdata.org/> [Última fecha de consulta: 16/02/2019].
- 1994: **Reality of Aid Project (RoA)**. Impulsados por la organización la organización Development Initiatives (DI), los Informes sobre la Realidad de la Ayuda analizan el desempeño de los donantes de ayuda desde la perspectiva de la sociedad civil, tanto en los países donantes como en los países receptores. Desde el año 2000, RoA publica un informe temático bienal que evalúa la efectividad de la ayuda para la reducción de la pobreza haciendo énfasis en el análisis cualitativo de la ayuda bilateral y multilateral. Los Informes sobre la Realidad de la Ayuda en muchos países donantes se han convertido en una referencia independiente para fomentar la rendición de cuentas y la conciencia pública sobre temas de desarrollo. <http://www.realityofaid.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 1994: **GuideStar**. Fundada en 1994 bajo el nombre de *Philanthropic Research, Inc.*, fue pionera en el uso de Internet para compartir información sobre organizaciones sin fines de lucro. Hoy en día es una ONG y un directorio que reúne toda la información existente sobre las ONG de EEUU, incluidas sus cuentas financieras, en una base de datos en línea de fácil acceso. <http://www.guidestar.org/Home.aspx> [Última fecha de consulta: 01/02/2019]
- 1998: IDML Se describe en detalle en el apartado 4.3.2.
- 2000: **Global Humanitarian Assistance Report (GHA)**. Como parte de su trabajo de proporcionar datos y análisis objetivos, independientes y rigurosos sobre ayuda humanitaria y flujos de ayuda relacionados, la organización Development Initiatives publica anualmente su informe GHA que navega a través del panorama de financiamiento cada vez más complejo, analizando en detalle dónde se necesitan los recursos, de quién provienen, a dónde van y cómo llegan allí. <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2001: **Global Accountability Project (GAP)**. Se ha descrito en el Anexo I.A.
- 2001: **Accesible Information on Development Activities (AiDA)**. Desarrollado por Development Gateway en cooperación con el CAD de la OCDE, el PNUD, el BM y Bellanet, y puesto en marcha en 2001, AiDA fue un extenso directorio en línea de información acerca de actividades del desarrollo. <https://web.archive.org/web/20061010185032/http://aida.developmentgateway.org/> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 15/02/2019].

- 2003 (2007): **Humanitarian Accountability Partnership (HAP International)**. Establecida en 2003 como una iniciativa de varias agencias que trabajan para mejorar la rendición de cuentas de la acción humanitaria a las personas afectadas por desastres naturales y otras crisis humanitarias, fue el primer organismo internacional autorregulador del sector humanitario. Sus miembros iban desde organizaciones de ayuda de emergencia y de desarrollo a donantes institucionales, y tenía como objetivo fortalecer la rendición de cuentas hacia los afectados por situaciones de crisis y facilitar un mejor desempeño dentro del sector humanitario. Nació en 2003, dio a conocer su primer estándar (HAP Standard) en 2007, lo renovó en 2010 (2010 HAP Standard) y en 2015 dejó de existir, pues se reconvirtió en CHS Alliance.  
[https://en.wikipedia.org/wiki/Humanitarian\\_Accountability\\_Partnership\\_International](https://en.wikipedia.org/wiki/Humanitarian_Accountability_Partnership_International)  
[Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2004 (2011): **Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)**. Es una organización intergubernamental que proporciona una plataforma para el aprendizaje e intercambio entre pares para los ministerios de finanzas, presupuesto y planificación africanos. A través de su trabajo trata de lograr que en toda África los recursos financieros públicos se gestionen con integridad, transparencia y rendición de cuentas para la prestación de servicios eficientes y efectivos, el crecimiento económico sostenible y el desarrollo. En 2011 emitió el *Posicionamiento de CABRI sobre la transparencia de la ayuda*, que consistió en explicitar qué grado de transparencia es necesario para que la ayuda al desarrollo funcione mejor a escala nacional en África. En dicho posicionamiento avanzó un conjunto de requisitos previos que deberían cumplir tanto los países donantes como los gobiernos beneficiarios, corresponsables en la promoción de la transparencia de la ayuda. <https://www.cabri-sbo.org/en/our-work/transparency-and-accountability> [Última fecha de consulta: 05/01/2019].
- 2006: **Global Transparency Initiative (GTI)**. La Iniciativa de Transparencia Global es una red de organizaciones de la sociedad civil que promueve la apertura en las IFI (como el BM, el FMI, el Banco Europeo de Inversiones y los bancos regionales de desarrollo), desde la premisa de que las personas tienen derecho a acceder a la información de las autoridades públicas, incluidas las de las organizaciones intergubernamentales. La GTI nació con vocación de trabajar tanto con las IFI como con los movimientos de la sociedad civil para promover una mayor apertura en las IFI y contribuir al debate sobre cómo pueden implementar el derecho de acceso a la información. Desde su fundación, la GTI ha desarrollado una serie de herramientas, incluidas la Carta de Transparencia para IFI y la Política Modelo de Banco Mundial sobre Divulgación de Información.
- 2008 (2010, 2015): **Accountable Now (International NGO Charter of Accountability)**. Es una plataforma global que respalda a las OSC internacionales para que sean transparentes, respondan a las partes interesadas y mejoren su impacto. Fue fundada en 2008 bajo el nombre de *NGO International Charter of Accountability* por 10 organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de desarrollo, humanitarias, ambientales, de defensa de DDHH y de incidencia política. De esta iniciativa surgió en 2010 la iniciativa latinoamericana *Rendir Cuentas*, y en 2015 desarrolló y lanzó el *Global Standard for CSO Accountability* que

se basa en lo que han denominado “rendición de cuentas dinámica”. Fuentes: <https://accountablenow.org/> ; <https://www.csostandard.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].

- 2010: **Rendir cuentas**. Nacida de la iniciativa *Accountable Now*, es una iniciativa regional por la transparencia y la rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe. Está formada por un conjunto de OSC de esa región que han unido fuerzas para promover la transparencia y rendición de cuentas y buscan instaurar prácticas sistemáticas de autorregulación, a través del aprendizaje mutuo, de la transferencia y adopción de estándares voluntarios y comunes. <http://www.rendircuentas.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2008 (2008, 2010, 2011, 2014): **Publish What You Fund (PWYF)**. PWYF es una coalición de organizaciones de la sociedad civil que se unieron para pedir a los donantes que publiquen más y mejor información sobre la ayuda. Fue lanzada en Accra el 5 de septiembre de 2008, a modo de campaña global para la transparencia de la ayuda, y desde entonces lleva a cabo actividades de incidencia, investigación y fomento de capacidades para ese fin. Trabaja para que la información sobre los flujos y actividades de ayuda sea abierta, y para fomentar que esa información se comparta y utilice (PWYF, 2016). Desde que se pusiera en marcha, ha promovido, entre otras, las siguientes iniciativas:
  - (2008): **Aid Transparency Principles**. Desarrollados en 2008 por PWYF en colaboración con Access Info Europe, son un conjunto de cuatro principios concebidos para ser aplicados por todos los organismos públicos y privados que participan en la financiación y ejecución de la ayuda, incluyendo donantes, contratistas y ONG (PWYF, 2010:7).
  - (2010): **Aid Transparency Assessment**. La Evaluación de la Transparencia de la Ayuda se llevó a cabo en 2010 con la intención de realizar una comparativa detallada de los niveles de transparencia de la ayuda existentes en ese momento.
  - (2011): **Aid Transparency Index (ATI)**. El Índice de Transparencia de la Ayuda (ITA) se creó en 2011 como continuación del Aid Transparency Assessment, tomando como base sus aprendizajes. A partir de Busan, desde 2011, PWYF analiza la ayuda de diversos agentes de cooperación a través del ITA que ha ido modificando y mejorando en los años 2012, 2013, 2014, 2016 y 2018. Como complemento al ITA, desde PWYF han creado las siguientes herramientas: Data Quality Tester y Aid Transparency Tracker.
  - (2011): **Campaña Make Aid Transparent**. Lanzada el 8 de junio de 2011, la campaña *Hacer que la ayuda sea transparente* pedía a las OSC que se adherieran a los principios de transparencia de la ayuda y a las personas individuales que firmaran una petición para reclamar a sus gobiernos publicar la información de la ayuda en línea con la IATI.

<https://web.archive.org/web/20110613041957/http://www.makeaidtransparent.org:80/about.htm>

- (2014): **Campaña Road to 2015**. La campaña *Camino a 2015* fue una coalición de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo, coordinada por PWYF, cuyo objetivo era presionar a los donantes para cumplir con el compromiso adquirido en Busan en 2011 para publicar información sobre la ayuda completa y oportuna a finales de 2015, además de garantizar que la transparencia de la ayuda siguiera siendo un componente integral del panorama del desarrollo post-2015. Evaluaron a los donantes (utilizando para ello la metodología del ITA 2014) para comprobar su bajo grado de cumplimiento de los objetivos fijados en Busan y que los resultados de la evaluación pudieran ser utilizados como elemento de presión. <https://web.archive.org/web/20141018193831/http://roadto2015.org/> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2008: **International Aid Transparency Initiative (IATI)**. IATI es una iniciativa voluntaria de múltiples partes interesadas cuyo objetivo es incrementar la transparencia de la ayuda al desarrollo para mejorar su eficacia en la lucha contra la pobreza. Reúne a países donantes, países beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil y expertos en información sobre ayuda, todos ellos comprometidos para conseguir que el acceso a la información sobre la ayuda sea más fácil y su uso y comprensión más sencillos para todas las partes interesadas, en particular para los países en desarrollo. La IATI se puso en marcha en septiembre de 2008 en Accra con el propósito de ayudar a implementar los compromisos en materia de transparencia asumidos en la Agenda para la Acción de Accra de la manera más consistente y coherente posible. <https://iatistandard.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019]. Además de una norma y estándar, la IATI ha creado varios lugares para buscar, registrar y utilizar los datos.
  - (2011): **Norma IATI / Estándar IATI**. Aprobada en 2011 tras una fase de trabajo en grupo y consultas, se trata de una norma que incluye la definición de un estándar abierto común e internacional (el estándar IATI) y establece las directrices para la publicación de información sobre el gasto en ayuda (qué información publicar, cómo se define conceptualmente y cómo se estructura técnicamente). <https://iatistandard.org/en/iati-standard/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
  - (2011): **IATI Registry**. El Registro IATI es un índice de todos los archivos de datos publicados a través de la IATI, que no contiene los datos reales, sino que enlaza con los datos publicados y con los metadatos que describen el contenido de los archivos. Todas las organizaciones que publican en IATI tienen una cuenta en el Registro y desde él administran los detalles de su organización y agregan enlaces a sus archivos de datos. <https://www.iatiregistry.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
  - (2012): **Aid Stream**. Es una plataforma en línea para organizaciones que desean publicar datos de ayuda de acuerdo con el formato de la IATI, pero desean evitar

lidar con las complejidades de crear XML. <https://aidstream.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].

- (2013): **IATI Data Store**. El Almacén de Datos IATI se puso en marcha en septiembre de 2013 a modo de servicio en línea que reúne todos los datos publicados de acuerdo con la Norma de la IATI en una sola fuente, desde la cual poder realizar búsquedas y obtener conjuntos de datos en distintos formatos según las necesidades de los usuarios (XML, CSV o JSON). Nació con vocación de ser un recurso muy útil para analistas, periodistas y otras personas interesadas en consultar los datos de la IATI (IATI, 2014). <https://iatistandard.org/en/using-data/iati-tools-and-resources/iati-datastore/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- (2014): **IATI Discuss**. Foro virtual creado para hacer preguntas y compartir nuevas ideas, eventos y proyectos sobre IATI que incluye las siguientes categorías: comunidad, gestión del estándar, eventos, consultas, notificaciones. <https://discuss.iatistandard.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- (2014): **d-portal.org**. Desarrollada por la IATI y Development Initiatives, es un portal que permite acceder a todos los datos de la IATI por país receptor o agente que publica la información, y compararlos con los datos más recientes del CRS. Su objetivo es proporcionar a los ministerios competentes, los parlamentarios y la sociedad civil de los países receptores información que pueda ayudar a planificar y supervisar las actividades de desarrollo. <http://d-portal.org/> [Última fecha de consulta: 08/02/2019].
- (2015): **IATI Dashboard**. El Panel de IATI proporciona estadísticas, gráficos y métricas sobre los datos a los que se accede a través del Registro de IATI. De él han surgido de varios proyectos para rastrear los datos de IATI alrededor de varias facetas y métricas. <http://dashboard.iatistandard.org/> [Última fecha de consulta: 08/02/2019].
- (2016) **IATI Studio**. Se trata de una herramienta con una interfaz simple que sirve para crear gráficos interactivos basados en datos de IATI, permitiendo a organizaciones y usuarios combinar y comparar los datos de IATI para realizar análisis y visualizaciones. <https://iatistandard.org/en/news/iati-studio-is-launched/> , <https://www.zimmermanzimmerman.nl/data-services/iati-studio/> [Última fecha de consulta: 08/02/2019].
- 2009: **Ujima Project**. El Proyecto Ujima fue una iniciativa del Great Lakes Media Institute (un grupo de periodistas de EEUU y distintos países de África) que consistía en un repositorio centralizado online de conjuntos de datos que incluían el gasto de USAID y DFID, información sobre cabilderos contratados por gobiernos y organizaciones extranjeras para influenciar la política exterior de EEUU, datos del Banco Africano de Desarrollo, información sobre gastos en salud del Fondo Mundial, e información sobre ventas de armas. Estaba pensado especialmente para ayudar a las personas de países empobrecidos a encontrar



información<sup>307</sup> y permitía a usuarios navegar por los datos, ordenarlos y buscarlos por país, año, cantidad y otras variables, y algunos de los conjuntos de datos iban acompañados de gráficos interactivos. También llegó a lanzar una aplicación que permitía a los usuarios de iPhone navegar por sus datos (Avila, 2010). <https://web.archive.org/web/20091110003701/http://ujima-project.org/> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 01/03/2019].

- 2009: **UN Global Pulse**. Establecida en 2009 por el Secretario General de las Naciones Unidas con base en el reconocimiento de que los datos digitales ofrecen la oportunidad de comprender mejor los cambios en el bienestar humano y de obtener retroalimentación en tiempo real sobre el funcionamiento de las respuestas de las políticas, tiene la misión de acelerar la innovación, el desarrollo y la adopción escalada de Big Data para el desarrollo sostenible y la acción humanitaria. <https://www.unglobalpulse.org/> [Última fecha de consulta: 25/02/2019].
- 2009: **AidData**. Iniciativa cofundada por Development Gateway con el Colegio William & Mary y la universidad Brigham Young, consiste en un portal en línea que conecta a los usuarios con información sobre ayuda y otras finanzas para el desarrollo. Su base de datos incluye datos geocodificados de sistemas de gestión de la información de países socios, datos de donantes de registros como el de IATI e iniciativas de datos abiertos como el *Mapping for Results* del BM. <http://aiddata.org/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].
- 2010: **Transparency and Accountability Initiative (TAI)**. TAI es una coalición de donantes que incluye la Fundación Ford, Hivos, la IBP, la Red Omidyar, el Open Society Institute, el Revenue Watch Institute y la Fundación William and Flora Hewlett que trabaja para expandir el impacto y la escala de las intervenciones de transparencia, rendición de cuentas y participación. [www.transparency-initiative.org](http://www.transparency-initiative.org) [Última fecha de consulta: 31/12/2018].
- 2010: **African Technology and Transparency Initiative (ATTI)**. ATTI es una iniciativa conjunta de Omidyar Network e Hivos que busca apoyar a las organizaciones en África que utilizan la tecnología y las plataformas de transparencia para que los ciudadanos tengan acceso a información pública confiable y puedan responsabilizar a los líderes de sus países e influenciar la administración de sus recursos. <https://web.archive.org/web/20110623033326/http://www.africatti.org/> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2010 (2011): **Aidinfo**. Programa creado en 2010 por Development Initiatives con los siguientes objetivos: mejorar el acceso a la información que satisfaga las necesidades de todos los interesados, en particular los de los *países en desarrollo* (sic); aumentar el uso de la información, empoderar a las personas para aumentar la responsabilidad e impulsar un uso más eficaz de los recursos mediante el desarrollo de enfoques que puedan replicarse en

---

<sup>307</sup> En su web, describían el Proyecto Ujima como un ejercicio de "transparencia inversa": pretendía facilitar que habitantes de países africanos pudieran encontrar información de su interés, ya que "*si bien la información puede ser difícil de obtener en los países africanos, los donantes de ayuda, las organizaciones internacionales y las agencias mantienen una gran cantidad de datos relacionados con el continente*".



otros lugares; fortalecer y comunicar la base de evidencia para la transparencia y el papel crítico que desempeña en la mejora de las decisiones de gasto. <https://web.archive.org/web/20130725124031/http://www.aidinfo.org/> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 01/02/2019].

- (2011): **AidInfo Labs**. Fue un espacio para compartir ideas, herramientas, prototipos y aplicaciones que conviertan los datos sobre ayuda en información útil. <https://web.archive.org/web/20160110015410/www.aidinfo.org/> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 01/02/2019] <https://github.com/aidinfo/aidinfo> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2011: **Open Aid+ Register**. Nació con el propósito de facilitar a las ONG y asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro poder publicar la información sobre sus proyectos de desarrollo usando el estándar IATI. Se trataba de un gestor de contenidos en el que introduciendo datos a través de un formulario se realizaba la conversión a XML y se enviaba al registro común de IATI (IATI Registry) <https://web.archive.org/web/20111016141441/http://www.openaidregister.org/> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2011: **Open Aid Partnership (OAP)**. La OAP fue impulsada por el Instituto del Banco Mundial y donantes bilaterales, fundaciones y la sociedad civil, reuniendo a los socios de desarrollo con los siguientes objetivos: mejorar la transparencia y la coordinación de la ayuda mediante el desarrollo de un Mapa de Ayuda Abierta que visualizara la ubicación de los programas financiados por los donantes a nivel local; controlar mejor el impacto de los programas de desarrollo; fomentar la rendición de cuentas mediante el empoderamiento de los ciudadanos para proporcionar retroalimentación directa sobre los resultados de las intervenciones; fortalecer la capacidad de la sociedad civil y los ciudadanos para utilizar datos de ayuda abiertos. [https://web.archive.org/web/20160615000000\\*/http://openaidpartnership.org/](https://web.archive.org/web/20160615000000*/http://openaidpartnership.org/) [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2011: **Open for Change**. Creada por un conjunto de organizaciones holandesas con la intención de erigirse en una red internacional para la transparencia, la colaboración y el impacto en el desarrollo, su objetivo era aumentar el acceso a los datos, el conocimiento y las aplicaciones de software dentro del sector de desarrollo. Para ello se proponía: intercambiar conocimientos sobre temas como código abierto, datos abiertos, estándares abiertos tanto a nivel nacional como internacional; apoyar y promover proyectos dentro del sector para aumentar la comprensión de los desafíos y beneficios del acceso abierto a datos, conocimiento y software. <https://web.archive.org/web/20140104200945/http://openforchange.info/content/about-open-change> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 15/02/2019].

- 2011: **Open Government Partnership**<sup>308</sup>. Es una iniciativa de carácter internacional lanzada en 2011 con el objetivo de fomentar la transparencia, la eficacia y la responsabilidad de los gobiernos, que incluye entre sus áreas específicas la ayuda al desarrollo. Se espera alcanzar el objetivo a través de la asunción por parte de los Estados de una serie de compromisos concretos, relacionados con: el fortalecimiento de la participación ciudadana en la actividad pública, la lucha contra la corrupción, el uso de las nuevas tecnologías y en general, con la apertura y la transparencia del gobierno.
- 2011: **Open Data for Development- Datos Abiertos para el Desarrollo (OD4D)**. El programa OD4D es una alianza mundial dirigida a establecer un programa mundial de datos abiertos para el desarrollo sostenible. Emplea un enfoque *ecosistémico* (sic) para crear un suministro local de datos abiertos de calidad y mejorar su uso por parte de dirigentes e innovadores de los gobiernos, sociedad civil, medios de comunicación y empresas, para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, la prestación de servicios y el bienestar de los más pobres y marginados. La labor del programa OD4D se lleva a cabo mediante diferentes iniciativas y herramientas <http://od4d.net/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].
  - (2012): **International Open Data Conference (IODC)**. La Conferencia Internacional de Datos Abiertos es un punto de encuentro anual para la comunidad mundial de los datos abiertos cuyo objetivo es debatir y estudiar el futuro de los datos abiertos, haciendo hincapié en contar para ello con la representación de los hemisferios Norte y Sur. <http://od4d.net/iodc/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].
  - (2015): **Carta Internacional de Datos Abiertos**. Surgió de la tercera IODC en 2015, tras la consulta con cientos de participantes de todo el mundo. Conformada por seis principios, reconoce los desafíos globales como la brecha digital y las oportunidades significativas que ofrecen los datos abiertos para el desarrollo inclusivo. <https://opendatacharter.net/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].
  - (2016): **Hoja de Ruta de Datos Abiertos**. Es un documento preparado en colaboración con diversos miembros de la comunidad mundial de datos abiertos, que surgió a partir de la información obtenida durante las sesiones de la 4ª IODC e incluye el Plan de Acción 2017-2018 de la comunidad mundial. <http://od4d.net/roadmap/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].
- 2012: **Open Data Research Network**. Proyecto desarrollado en conjunto por el IDRC, la Web Foundation y el Centro Berkman en la Universidad de Harvard con los objetivos de conectar investigadores de todo el mundo enfocados en datos abiertos, reunir información y noticias relacionadas con la investigación sobre la implementación y los impactos de las iniciativas de datos abiertos. Se trata de una red abierta a investigadores interesados en datos abiertos con un enfoque particular en la investigación de datos abiertos en el Sur global. <http://www.opendataresearch.org/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].

---

<sup>308</sup> Descrita en el Capítulo 2, aquí referenciamos únicamente su parte relacionada con la ayuda.

- 2013: **Open Data in Developing Countries (ODDC)**. Proyecto financiado por el IDRC y liderado por W3C Brasil y la CEPAL sobre los impactos y potencialidades emergentes de datos abiertos para políticas públicas en América Latina y el Caribe. Se llevó a cabo entre 2013 y 2015 el seno de la Open Data Research Network y tuvo por objetivo analizar cómo compartir información gubernamental en formatos abiertos, accesibles y estructurados podría aumentar sustancialmente la transparencia y la rendición de cuentas en el diseño e implementación de políticas públicas. <https://web.archive.org/web/20131130124248/http://www.od4d.org/en/> [actualmente desaparecida, última fecha de consulta: 15/02/2019].
- 2013: **Global Open Data for Agriculture and Nutrition (GODAN)**. La iniciativa Datos Abiertos Globales para la Agricultura y la Nutrición, apoya el intercambio proactivo de datos abiertos para que la información sobre agricultura y nutrición esté disponible, sea accesible y utilizable para enfrentar el desafío urgente de garantizar la seguridad alimentaria mundial. Es un grupo que cuenta entre sus socios gobiernos nacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales y del sector privado que se han comprometido con una Declaración de Propósito conjunta. En la Cumbre de 2012, los líderes del G-8 se comprometieron con la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, y en abril de 2013 convocaron una conferencia internacional sobre datos abiertos para la agricultura en la que anunciaron la GODAN. <https://www.godan.info/> [Última fecha de consulta: 09/02/2019].
- 2013: **Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA)**. Proyecto que busca entender y promover las políticas y el uso de datos abiertos en América Latina para favorecer el desarrollo inclusivo de la región. <https://idatosabiertos.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2013: **Global Open Data Initiative (GODI)**. La Iniciativa Global de Datos Abiertos fue creada por la Web Foundation junto con Fundar, Open Institute, OKFN y Sunlight Foundation con el objetivo defender y promocionar el uso de los datos abiertos a nivel mundial. Pretendía compartir éxitos y fracasos y en torno al tema y promover un conjunto unificado de directrices para ayudar a los gobiernos a construir, y a la sociedad civil a usar sistemas de datos abiertos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas y la prestación efectiva de servicios. <https://webfoundation.org/2013/06/announcing-the-global-open-data-initiative-godi/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019]. <https://web.archive.org/web/20130615032435/http://globalopendatainitiative.org/>
- 2013: **Alliance for Affordable Internet (A4AI)**. La A4AI es una coalición mundial del sector tecnológico que trabaja para reducir el costo del acceso a Internet y permitir que todas las personas en cualquier parte del mundo puedan acceder a ella. Sus más de 80 organizaciones miembro provienen de los sectores privado, público y sin fines de lucro, tanto de países del Norte como del Sur global, y trabajan a través de un proceso consultivo, impulsado y dirigido localmente en los países miembros de África, Asia y América Latina, con el objetivo de desarrollar e implementar los marcos normativos y de políticas necesarios para permitir el acceso universal y asequible. <https://a4ai.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].

- 2014: **Open Data Lab.** Impulsada por la Web Foundation, Open Data Lab utiliza una combinación de investigación, incubación, capacitación y participación para acelerar el progreso y garantizar que los datos abiertos se utilicen para abordar problemas prácticos en economías en desarrollo y emergentes. El primer Open Data se lanzó en 2014 en Yakarta, Indonesia. Desde entonces, ha continuado y se ha ampliado a toda Indonesia, y también regionalmente a Filipinas, Malasia y Nepal. <http://labs.webfoundation.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2014: **Partnership for Open Data (POD).** Nació de la unión del Grupo Banco Mundial, el Open Data Institute (ODI) y Open Knowledge, y se constituyó como asociación global con los siguientes tres objetivos principales: apoyar a los *países en desarrollo* (sic) para planificar, desarrollar y ejecutar iniciativas de datos abiertos; aumentar la reutilización de datos abiertos en *países en desarrollo* (sic) y la base de evidencia sobre el impacto de los datos abiertos para el desarrollo. <http://tgherzog.github.io/p4od/about.html> [Última fecha de consulta: 09/02/2019].
- 2014: **Data-Pop Alliance.** Es una coalición global creada por la Iniciativa Humanitaria de Harvard, MIT Media Lab y Overseas Development Institute, que reúne a investigadores, profesionales y activistas para promover un enfoque centrado en las personas del Big Data para el desarrollo. <http://datapopalliance.org/> [Última fecha de consulta: 09/02/2019].
- 2014: **EU Aid Explorer - Information system for Transparent and Effective External Aid.** Desarrollado por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, EU Aid Explorer es una herramienta web con vocación de ser una ventanilla única para la información sobre ayuda, facilitando la coordinación de los donantes, garantizando la transparencia y mejorando la rendición de cuentas a la ciudadanía. Proporciona un acceso fácil a datos claros, completos y precisos sobre el desarrollo y la ayuda humanitaria en todo el mundo, utilizando mapas y gráficos para visualizar qué donante está activo, dónde, qué sectores y países reciben cuánta ayuda y cómo cambia el financiamiento a lo largo del tiempo. El sitio cubre todos los donantes que reportan sus datos de ayuda a los estándares internacionales, y los datos provienen de diversas fuentes: OCDE, OCHA, EDRIS y el registro IATI. El valor agregado de EU Aid Explorer es que independientemente de dónde provengan los datos, la información se pone a disposición de los usuarios a través de una interfaz web estandarizada. <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/> [Última fecha de consulta: 09/02/2019].
- 2014: **Open Development Toolkit.** Promovido por DI y OKFN, es un proyecto que comenzó en enero de 2014. Su intención era actuar como un centro de desarrollo abierto, reuniendo herramientas y materiales de capacitación en una página web, con el objetivo de aumentar la apertura de datos de desarrollo y alentar su uso para informar las decisiones dentro del sector, haciendo especial hincapié en que los datos sean accesibles y utilizables por las personas que viven en países receptores de ayuda y por quienes trabajan en el sector del desarrollo. <http://opendevelopmenttoolkit.org/> [Última fecha de consulta: 09/02/2019].

- 2015: **Development Data Hub**. Desarrollado por Development Initiatives como continuación del AidInfo Labs, el Centro de Datos de Desarrollo es un recurso online que sirve para analizar datos financieros y flujos de recursos junto con indicadores de pobreza, sociales y de vulnerabilidad. Combina un amplio repositorio de datos con visualizaciones interactivas que le permiten trazar, mapear y comparar datos a nivel global, nacional y local. <http://data.devinit.org/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2015: **Results Data Initiative (RDI)**. Lanzada en 2015 por Development Gateway con el apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates tras consultas con más de 450 funcionarios gubernamentales, representantes de donantes y personas involucradas en la implementación de acciones de desarrollo, tiene como objetivo comprender mejor cómo los actores de desarrollo a nivel local realmente recopilan, comparten y usan datos de resultados para informar a los programas de desarrollo. <http://www.developmentgateway.org/expertise/results/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].
- 2015: **Core Humanitarian Standard CHS Alliance**. Formada en 2015 por la fusión de HAP International y People In Aid, la Alianza CHS atesora dos décadas de experiencia apoyando al sector de la ayuda humanitaria en la aplicación de estándares y buenas prácticas, y cuenta con más de 240 organizaciones miembro que operan en más de 160 países en todo el mundo. Su estándar CHS (Estándar Humanitario Básico sobre Calidad y RdC) establece 9 compromisos que el sector humanitario puede utilizar para mejorar la calidad y efectividad de su asistencia. <https://corehumanitarianstandard.org/> [Última fecha de consulta: 05/01/2019].
- 2015: **Global Partnership for Sustainable Development Data**. La Asociación Global para Datos de Desarrollo Sostenible es una red abierta, independiente y de múltiples partes interesadas que pretende aprovechar la revolución de datos para el desarrollo sostenible. Incluye a más de 280 agentes que representan una gama completa de productores y usuarios de datos de todo el mundo y defienden que los gobiernos deben mejorar la formulación de políticas y la prestación de servicios, incluida la alineación de los presupuestos con las necesidades, y contribuyen a mejorar el acceso a los datos y los mecanismos y estándares de interoperabilidad. <http://www.data4sdgs.org/> [Última fecha de consulta: 10/02/2019].
- 2015: **AidInfoPlus**. Es una organización sin fines de lucro con sede en Ginebra regida por un consejo internacional que tiene por objetivo es empoderar a periodistas, grupos de la sociedad civil y personal del ámbito del desarrollo para aprovechar la información y los datos de la ayuda. Ofrece soporte online gratuito y capacitación personalizada presencial trabajando con una red internacional de expertos en datos de ayuda. Su web contiene un **Kit de herramientas de búsqueda de datos** que ofrece un listado de iniciativas de transparencia y datos de la ayuda existentes actualmente. <https://aidinfoplus.org/links/> [Última fecha de consulta: 01/02/2019].

- 2016: **Initiative for Open Ag Funding**. La Iniciativa para la Transparencia de la Financiación Agrícola fue creada en 2016 por InterAction y sus asociados para mejorar las normas internacionales para la presentación de informes sobre la financiación en favor de la seguridad alimentaria y la agricultura. Incluye una herramienta dirigida a las entidades que publican conforme a la IATI en las esferas de la agricultura y la seguridad alimentaria, la cual pretende mejorar la calidad de sus datos (IATI, 2017 y 2018). <https://www.interaction.org/project/open-ag-funding/overview> ; <http://openagfunding.opendataservices.coop/en/latest/> [Última fecha de consulta: 10/02/2019].
  - **Open Aid Publishers' Toolchain**: Es una herramienta que facilita que las organizaciones comprueben e incorporen datos útiles para las personas del sector; por ejemplo, al proveer datos sobre la ubicación de determinadas actividades agrícolas. (IATI, 2018:7). <http://www.openag.org.uk/> [Última fecha de consulta: 10/02/2019].
- 2017: **org-id.guide**. Desarrollado por Open Data Services Co-operative y fruto de la colaboración de varias organizaciones dedicadas a las normas sobre datos (Open Contracting Partnership, 360Giving, IATI y Initiative for Open Ag Funding), el sitio web org-id.guide ayuda a las entidades que publican datos a emplear códigos armonizados para identificar sus organizaciones (los “identificadores de organizaciones”), de manera que la información referente a sus actividades pueda vincularse y rastrearse en diferentes conjuntos de datos. (IATI, 2018:7) <http://org-id.guide/> [Última fecha de consulta: 08/02/2019].
- 2018: **Big Data for Development (BD4D) Network**. La Red de Big Data para el Desarrollo es una asociación apoyada por una subvención del IDRC y liderada por países del Sur con el objetivo de desarrollar una investigación relevante de políticas sobre Big Data. La red actúa para desarrollar la capacidad entre investigadores del Sur, centrándose en actividades vinculadas a los ODS y en aquellas que abordan temas relacionados con el género. El trabajo abarca tanto el análisis de grandes datos como el desarrollo de capacidades, mientras que se innova en asociaciones de datos y colaboraciones con empresas del sector privado y responsables políticos. <http://bd4d.net/> [Última fecha de consulta: 15/02/2019].

## **ANEXO II: Resumen de las fuentes de información utilizadas para el estudio de caso**

### **Documentos relacionados con las políticas de transparencia de las instituciones**

#### **GOBIERNO VASCO**

- Proyecto de Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi
- Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública (PEGIP 2020)
- RESOLUCIÓN del Ararteko de 18 de mayo de 2017, por la que se establece la política de transparencia y el procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información pública

#### **DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA (DFA)**

- Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava
- Informe anual de la transparencia y acceso a la información pública (año 2017)

#### **DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (DFB)**

- Estrategia de Acción Bizkaia goazen 2030 (BG2030)
- Plan Estratégico de Gestión 2015-2019
- Transparencia en la DiputaciónForal de Bizkaia. MEMORIA ANUAL 2018

#### **DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (DFG)**

- Norma Foral 4/2019 de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral
- Norma Foral 4/2014 de transparencia y acceso a la información pública

#### **AYUNTAMIENTO DE BILBAO**

- Ordenanza de Administración Electrónica
- Estrategia de participación ciudadana 2015- 2019
- Carta de servicios del Servicio de datos abiertos del Ayuntamiento de Bilbao
- Código de Conducta, Buen Gobierno y compromiso con la Calidad Institucional del Ayuntamiento de Bilbao
- Memoria de transparencia del ayuntamiento de Bilbao año 2017. Seguimiento del grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de derecho de acceso a la información
- Informe sobre el Portal de Transparencia 2018

#### **AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA**

- Modelo y Plan Operativo de Transparencia:
- Programa de Gobierno 2015-2019

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ

- Plan Operativo de Transparencia
- Estado de la transparencia informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- ejercicio 2016
- Estado de la transparencia informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- ejercicio 2017
- Estado de la transparencia informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- ejercicio 2018
- Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
- Plan Estratégico para Vitoria-Gasteiz 2015-2019
- Código de conducta, buen gobierno y compromiso por la calidad institucional del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz



## Documentos doctrinales y de aplicación de la política de cooperación de las instituciones utilizados para el análisis de instrumentos, modalidades, sectores y clasificación acciones

### GOBIERNO VASCO

- IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021
- III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017
  - Instrumentos: *Tabla nº 15: Instrumentos y fondos distribuibles* (p.80)
  - Modalidades: *Tabla nº 13: Enfoque, principios y prioridades del III Plan Director 2014-2017* (p.68) en ella se definen como componentes; no se da en el documento una definición explícita de lo que se consideran modalidades
  - Prioridades sectoriales: *III.4. Sectores prioritarios* (pp.49-57)
- Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011
  - Áreas de SyED: *6.1.3.- Áreas Sectoriales* (pp. 139-140)

### DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA (DFA)

- Documento marco de Políticas de Solidaridad y Cooperación de la Diputación Foral de Álava 2016-2019
  - Instrumentos: Apartado 11. INSTRUMENTOS Y AGENTES (pp10-11)
- Plan Director de Cooperación 2009-2011 (común a las tres Diputaciones Forales)
  - Instrumentos: Apartado 5. Instrumentos y líneas financieras. (pp51-52)
  - Áreas de SyED: 3.4.3.2. Orientaciones para las Acciones de Sensibilización y Educación para el Desarrollo en el Norte (pp46-48)

### DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (DFB)

- III Plan Director de la Cooperación de Bizkaia (2017-2020)
  - Instrumentos: Capítulo V: Instrumentos para la cooperación de Bizkaia (pp.53-555)
  - Prioridades sectoriales: Línea I.2 Concentración sectorial (p.47)
- II Plan Director de la Cooperación de Bizkaia (2013-2015)
  - Instrumentos: 6. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN FORAL (pp.40-42)
  - Modalidades: Capítulo II: Orientaciones estratégicas (pp. 31-35)

### DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (DFG)

- Marco estratégico de actuación de la cooperación al desarrollo de la DFG
- Plan Foral de Ccooperación para el Desarrollo 2013 – 2016
  - Modalidades: 6. Modalidades (p.38)

#### AYUNTAMIENTO DE BILBAO

- III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao (2016-2020)
  - Instrumentos: Apartado: 6.-Instrumentos de actuación (pp32-33)
  - Modalidades: Apartado: 5.-Áreas de actuación (pp.30-31)
  - Prioridades sectoriales: 3.1 Prioridades sectoriales (pp.20-23)
  
- II Plan Director de Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao (2010-2013)
  - Instrumentos: Apartado: 6.-Instrumentos de actuación (pp29-21)
  - Modalidades: Apartado: 5.-Modalidades de actuación (p29)

#### AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA

- Plan Municipal de Cooperación y Educación para la Transformación Social 2017-2019
  
- Plan Director de Cooperación y Educación para el Desarrollo Humano y Sostenible del Ayuntamiento de Donostia 2012-2015
  - Instrumentos: Apartado: 6.-Instrumentos de actuación (pp.40-43)
  - Modalidades: Apartado: 5.2 Modalidades de actuación (pp.38-40)
  - Prioridades sectoriales: 4.3 Áreas de especial interés (pp.28-30)

#### AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ

- Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2016-2019
  - Instrumentos: Apartados 4.3 Descripción de los instrumentos de subvención dirigidos a ONGD y entidades ciudadanas (pp.37-41) y 4.4.3 Instrumentos de cooperación municipalista (pp.42-45)
  - Prioridades sectoriales: 4.2.5 Sobre prioridades sectoriales (p.36)
  
- Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2010-2013
  - Instrumentos: Instrumentos y líneas de financiación de cooperación (p43)
  - Modalidades: Dos áreas claramente diferenciadas: la cooperación al desarrollo (CD) y la sensibilización y educación para el desarrollo (SyED) (p38)

## Fuentes de datos y documentos utilizados para el análisis del almacenamiento de información en los SSII de las instituciones

	Volcados del MAEC	Documentos para el contraste facilitados por los distintos agentes
<b>GV</b>	MAEC 2014 MAEC 2015	Memorias anuales AVCD 2015, 2014, 2013, 2012 y 2011 -2014 - 160205_Detalle_Intervenciones_País_Vasco_2014_valor.xlsx -Expedientes 2015.xlsx -Expedientes anteriores a 2015 -2º 3º y 4º pagos.xlsx -Memoria 2015.pdf -Memoria Anual 2014.pdf
<b>DFA</b>	MAEC 2014 2015:Volcado de FEMP individual	-MemoriaSERVICIOCOOPERACION2014.docx -MemoriaSERVICIOCOOPERACION2015.docx
<b>DFB</b>	2014: web DFB 2015: Plataforma de la FEMP	-Informes de propuesta de resoluciones 2014 y 1015 y fichas de proyectos aportados por el área de asesoría de Hegoa.
<b>DFG</b>	MAEC 2014 MAEC 2015	-Memoria anual 2014 -Síntesis estadísticas -Plan Director
<b>BIO</b>	MAEC 2014 2015:Volcado de FEMP individual	-Bilbao 2014 Convocatoria Subvenciones.xlsx -Bilbao 2015 Convocatoria Subvenciones.xlsx -Memoria Ayto.Bilbao Cooperación 2015 (1).docx
<b>SS</b>	MAEC 2014 2015:Volcado de FEMP individual	- Memoria 2014.odp -Memoria2015 errebisatua .odp
<b>VI</b>	MAEC 2014 MAEC 2015	-2015.12.17. Tabla conjunta de trabajo Juanjo.xls -Fichas 1 y 2 (FEMP, 2009) Vitoria-Gasteiz.xls
<b>EF</b>	Acciones con EF como entidad canalizadora de los diferentes volcados aportados por los agentes.	- 2014 euskal fondoa.ods - 2015 EUSKAL FONDOA.ods - Informe de gestión BO14.doc - Informe de gestión BO2015.doc - Informe de gestión BO2016.doc

## Entrevistas realizadas y reuniones mantenidas en el proyecto “Mejora de sistemas de información y diseño de una plataforma armonizada para las instituciones vascas en materia de cooperación al desarrollo”

Agente	Fecha	Persona(s) entrevistada(s)	Asistentes por Hegoa
Gobierno Vasco	07/07/2016 21/03/2017 28/03/2017 21/06/2017 26/07/2017	Alicia Méndez y Pilar Díez (AVCD), Javier (Entelgy) Noemí de la Fuente, Maite Garmendia Marlen Eizagirre, Maite Garmendia Noemí de la Fuente, Maite Garmendia Maite Garmendia	Jorge Gutiérrez, Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Unai Villena
DFA	06/07/2016 12/01/2017 11/07/2017	Josu Oscoz, Mamen Díaz de Sarralde Josu Oscoz, Mamen Díaz de Sarralde Josu Oscoz, Mamen Díaz de Sarralde	Jorge Gutiérrez, Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Unai Villena
DFB	05/07/2016 27/04/2017 13/07/2017	María Guijarro, Josu Basozabal Josu Basozabal, Idoia Aldama, Jokin Josu Basozabal, Idoia Aldama, LANTIK, Responsable de transparencia	Jorge Gutiérrez, Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Unai Villena
DFG	07/06/2016 01/06/2016 18/07/2017	Marian Muniain , Mariasun Ruiz, Nerea García Ainhoa Gainberri , Mariasun Ruiz, Nerea García Ainhoa Gainberri, Mariasun Ruiz, Nerea García	Unai Villena Unai Villena Unai Villena
Bilbao	26/07/2016 17/01/2017 28/04/2017 17/07/2017	Miguel Pérez Miguel Pérez Miguel Pérez, Aitziber Fernández Miguel Pérez, Aitziber Fernández	Jorge Gutiérrez, Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Unai Villena
Donsotia	19/07/2016 02/02/2017 26/04/2017 18/07/2017 27/07/2017	Silvia Carballo, Agurtzane Orthous Silvia Carballo, Agurtzane Orthous Silvia Carballo, Agurtzane Orthous Agurtzane Orthous Agurtzane Orthous	Jorge Gutiérrez, Unai Villena Unai Villena Unai Villena Unai Villena Unai Villena
Vitoria-Gasteiz	07/07/2016 07/02/2017 05/04/2017 11/07/2017	Aitor Gabilondo, Juanjo Estévez Aitor Gabilondo, Juanjo Estévez Aitor Gabilondo, Ana Vallejo, Elías Olave Aitor Gabilondo, Juanjo Estévez	Jorge Gutiérrez, Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Unai Villena Unai Villena
Euskal Fundoa	19/07/2016 23/02/2017 27/03/2017 02/02/2017 27/07/2017	Juanma Balerdi Juanma Balerdi Juanma Balerdi Juanma Balerdi Juanma Balerdi	Jorge Gutiérrez, Unai Villena Unai Villena Unai Villena Jorge Gutiérrez, Unai Villena Unai Villena

En la siguiente tabla se resumen las entrevistas mantenidas con diferentes usuarios de la información, todas ellas llevadas a cabo por Unai Villena:

<b>Tipo de usuario</b>	<b>Fecha</b>	<b>Persona(s) entrevistada(s)</b>
Personal evaluador	18/07/2017	Iñigo Aldekozea (Hegoa)
Personal de ONGD	29/08/2017 07/09/2017	Jaime Aguirre (TADEH-EMAS) Aitor Gómez (ISF-MGI)
Personas investigadoras	12/09/2017	Vanesa Calero, Teresa Sancho y Pablo Sal
En las entrevistas abiertas semiestructuradas se analizaron las siguientes cuestiones en relación a las personas usuarias de la información: <ul style="list-style-type: none"><li>– Con qué administraciones tienen relación y qué tipo de transacciones realizan con ellas. Valoración de dichas transacciones.</li><li>– Qué uso dan a diferentes tipos de información de dichas administraciones (documentos doctrinales, convocatorias y resoluciones, presupuestos anuales, acciones financiadas, etc.) y cómo la valoran la información y los sistemas de información en que ésta se ofrece, atendiendo a su accesibilidad, actualización, completitud y apertura.</li><li>– Propuestas de mejora para la transparencia y la eficiencia en la gestión.</li></ul>		

### **ANEXO III: Metodología para la evaluación de la publicidad activa en materia de cooperación en la CAE**

Este anexo explica los detalles de la metodología creada para la evaluación de la transparencia en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones públicas de la CAE, a través de los siguientes apartados:

- **Resumen de los criterios e indicadores de evaluación seleccionados:** se muestran en una tabla, divididos por los dos elementos o dimensiones de análisis considerados: I. Contenidos (información), II. Soporte de la información (SSII).
  
- **Descripción de los criterios e indicadores:** se describe cada uno de los criterios de evaluación explicando qué aspectos mide o refiere y a continuación se muestra una tabla por cada uno de los indicadores que lo conforma, detallando las siguientes cuestiones: su descripción, la pregunta de evaluación a la que responde, el sistema de medición propuesto, la manera de asignar puntuación al llevar a cabo la medición, la metodología o las metodologías en las que está basado. En algunos casos también se añaden notas relacionadas con propuestas de modificaciones para su aplicación futura. Se explican por separado los criterios e indicadores relacionados con los dos elementos o dimensiones de análisis considerados:
  - Criterios e indicadores relacionados con los contenidos (la información)
  - Criterios e indicadores relacionados con el soporte de la información (los sistemas de información)
  
- **Ponderación del sistema:** se vuelven a resumir los criterios e indicadores de la metodología, especificando las puntuaciones y ponderaciones para cada uno de ellos y cómo calcular la puntuación total tras la aplicación del sistema.

## RESUMEN DE LOS CRITERIOS E INDICADORES DE EVALUACIÓN SELECCIONADOS

	<b>Criterios</b>	<b>Indicadores</b>
<b>I. CONTENIDOS (INFORMACIÓN)</b>	<b>C.1 Disponibilidad de contenidos</b>	C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones
	<b>C.2 Completitud</b>	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria
	<b>C.3 Datación y actualización</b>	C.3.1 Datación C.3.2 Actualización
	<b>C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad</b>	C.4.1 Redacción y claridad C.4.2 Estructuración
	<b>C.5 Comparabilidad / armonización</b>	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades C.5.2 Estandarización de terminología
<b>II. SOPORTE DE LA</b>	<b>S.I.1 Accesibilidad</b>	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información S.I.1.3 Accesibilidad idiomática
	<b>S.I.2 Navegabilidad y recuperación</b>	S.I.2.1 Navegabilidad S.I.2.2 Recuperación
	<b>S.I.3 Reutilización y apertura</b>	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos S.I.3.2 Uso de formatos abiertos

Fuente: elaboración propia.

## CRITERIOS E INDICADORES RELACIONADOS CON EL CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN PUBLICADA

### C.1 Disponibilidad de contenidos

Se refiere a la información que las AA.PP. deben publicar para la transparencia de la ayuda<sup>309</sup>:

- A. Información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión
  1. Funciones de la unidad (Área/Dirección/Departamento/órgano) responsable de la cooperación al desarrollo de la entidad
  2. Normativa de cooperación al desarrollo
  3. Estructura organizativa
  4. Lineamientos o estrategias de cooperación
  5. Órganos de participación
  6. Memoria narrativa
  7. Evaluaciones
  8. Coherencia de políticas
- B. Información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones
  1. Contratos
  2. Convenios
  3. Subvenciones
  4. Presupuesto
  5. Memoria económica

---

<sup>309</sup> Se trata de 13 tipos de información (considerándose información todo dato, texto, gráfico, etc., con independencia del soporte que la contenga), dividida dos grandes grupos, determinados a partir de tres metodologías: MESTA (tiene en cuenta los tipos de información que las AAPP están obligadas a publicar proactivamente en virtud a la LTAIPBG), AIE e ITA (ambas tienen en cuenta los requerimientos para la transparencia de la ayuda a partir de los Principios de Transparencia de la Ayuda). Partiendo de las directrices de las metodologías mencionadas, hemos seleccionado los tipos de información que se pueden considerar en la cooperación descentralizada y rechazados lo que, por su relación con el ámbito estatal, tienen imposible o difícil encaje en nuestro estudio.



ID y título indicador	<b>C.1.1 Disponibilidad de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión</b>
Descripción	Mide la proporción (%) de contenidos de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión publicados en la página web/sede electrónica del organismo respecto del total de contenidos que marcan las obligaciones de la LTAIPBG y las directrices de los Principios de Transparencia de la Ayuda.
Pregunta de evaluación	<p>¿Está publicada en la web de la unidad que gestiona la cooperación al desarrollo de la institución la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión necesaria para la transparencia de la ayuda? Es una pregunta que a su vez se puede desglosar en las siguientes preguntas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Está publicada la información referente a las funciones de la unidad que gestiona la cooperación al desarrollo?</li> <li>2. ¿Está publicada la normativa sobre cooperación al desarrollo de la entidad?</li> <li>3. ¿Está publicada la estructura organizativa relacionada con la cooperación al desarrollo de la entidad?</li> <li>4. ¿Están publicados los lineamientos o estrategias sobre cooperación al desarrollo de la entidad?</li> <li>5. ¿Está publicada la información sobre los órganos de participación relacionados con la cooperación al desarrollo de la entidad?</li> <li>6. ¿Está publicada la memoria narrativa sobre cooperación al desarrollo de la entidad?</li> <li>7. ¿Están publicadas las evaluaciones relacionadas con la política de cooperación al desarrollo de la entidad?</li> <li>8. ¿Está publicado el posicionamiento de la entidad relativo a la coherencia de políticas para el desarrollo?</li> </ol>
Medición	Proporción del contenido publicado con respecto del total del contenido de la información exigido por la LTAIPBG y recomendado por las directrices de los Principios de Transparencia de la Ayuda. Se calcula como la suma de una serie de ítems de información (los cuales componen el conjunto de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión buscada) que toman el valor 1 si el ítem de información se encuentra publicado ó 0 si no lo está, dividido por la suma total de ítems de información considerados (8) multiplicando el resultado por cien.
Puntuación	[0-100] Valores del intervalo 0-100. Incluyendo el 0 y el 100. Un 100 indica que la institución ha publicado en su página web/sede electrónica el 100% de la información que le es requerida por la LTAIBG y recomendada por los Principios de Transparencia de la Ayuda. Asimismo, un 0 significa que no ha publicado ninguna de esa información.
Basado en	MESTA, variable I1; AIE e ITA (diversos indicadores).

ID y título indicador	<b>C.1.2 Disponibilidad de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones</b>
Descripción	Mide la proporción (%) de contenidos de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones publicados en la página web/sede electrónica del organismo respecto del total de contenidos que marcan las obligaciones de la LTAIPBG y las directrices de los Principios de Transparencia de la Ayuda.
Pregunta de evaluación	<p>¿Está publicada en la web de la unidad que gestiona la cooperación al desarrollo de la institución la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones necesaria para la transparencia de la ayuda? Es una pregunta que a su vez se puede desglosar en las siguientes preguntas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Está publicada la información referente los contratos de la entidad relativos a cooperación al desarrollo?</li> <li>2. ¿Está publicada la información referente los convenios de la entidad relativos a cooperación al desarrollo?</li> <li>3. ¿Está publicada la información referente las subvenciones de la entidad relativas a cooperación al desarrollo?</li> <li>4. ¿Está publicado el presupuesto de la entidad dedicado a cooperación al desarrollo?</li> <li>5. ¿Está publicada la memoria económica de la entidad relativa a la cooperación al desarrollo?</li> </ol>
Medición	Proporción del contenido publicado con respecto del total del contenido de la información exigido por la LTAIBG y recomendado por las directrices de los Principios de Transparencia de la Ayuda. Se calcula como suma de una serie de ítems de información (los cuales componen el conjunto de información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones buscada) que toman el valor 1 si el ítem de información se encuentra publicado ó 0 si no lo está, dividido por la suma total de ítems de información considerados (5) multiplicando el resultado por cien.
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). Un 100 indica que la institución ha publicado en su página web/sede electrónica el 100% de la información que le es requerida en la LTAIBG y recomendada por los Principios de Transparencia de la Ayuda. Asimismo, un 0 significa que no ha publicado ninguna de esa información.
Basado en	MESTA, variable I1; AIE e ITA (diversos indicadores).

## C.2 Completitud

Se evalúa en función de si la información sobre contratos, convenios y subvenciones se da con el suficiente nivel de detalle en virtud de las obligaciones establecidas en la LTAIPBG. Los ítems de información a incluir para los contratos<sup>310</sup>, convenios y subvenciones son los siguientes:

Contratos	Contratos menores
1. Objeto	1. Indicación del objeto
2. Duración	2. Duración
3. Importe de licitación	3. Presupuesto
4. Importe de adjudicación	4. Importe de adjudicación
5. Procedimiento de celebración Instrumentos de publicidad	5. Identidad del adjudicatario
6. Número de licitadores	6. Decisiones de desistimiento
7. Identidad del adjudicatario	7. Decisiones de renuncia
8. Texto del Contrato	

Relación de los convenios, que incluya:

1. Partes firmantes
2. Objeto del convenio
3. Plazo de duración
4. Modificaciones realizadas
5. Obligados a la realización de prestaciones
6. Obligaciones económicas convenidas

Relación de las subvenciones adjudicadas, que incluya:

1. Importe
2. Objetivo o finalidad
3. Beneficiarios

También se evalúa en función de si la información sobre acciones impulsadas a través de diferentes instrumentos<sup>311</sup> o formas de canalización<sup>312</sup> se da con el suficiente nivel

<sup>310</sup> En el caso de los contratos, en virtud de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), se diferencian dos tipos en función de su cuantía. La LCSP establece en su art. 118.1 que los contratos menores del sector público son la forma con que pueden contratarse las obras de valor estimado inferior a 40.000 euros y los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior a 15.000 euros. La disposición final 1ª de la LCSP establece que son cuantías mínimas y que las CC.AA. pueden imponer mayores exigencias.

<sup>311</sup> Entendemos por instrumentos los procedimientos legales, técnicos, administrativos y financieros a través de los cuales canaliza su política de cooperación cada institución. Su definición exacta suele encontrarse en los lineamientos o estrategias de cooperación.

<sup>312</sup> Se pueden distinguir las tres siguientes, en función de si es llevada a cabo por la propia institución o por terceros, a través o fuera de convocatorias:

de detalle. Los ítems de información a incluir para las acciones promovidas a través de diferentes instrumentos o formas de canalización son las siguientes<sup>313</sup>:

1. Código del expediente
2. Instrumento (clasificación propia)
3. Nombre entidad canalizadora
4. Título del proyecto
5. Descripción del proyecto
6. Nombre entidad socia local
7. Importe concedido
8. Fecha inicio
9. Fecha fin
10. País/Territorio
11. Localización
12. Sector

- 
- Intervenciones de la propia administración: actividades realizadas por iniciativa directa de la propia administración. Entrarían aquí tanto las actividades que se ejecutan en la CAE por las administraciones, como las de cooperación internacional.
  - Intervenciones a través de terceros fuera de convocatoria: convenios y otras ayudas similares.
  - Intervenciones a través de terceros mediante convocatoria: acciones subvencionadas tras una convocatoria pública y su resolución.

<sup>313</sup> En el caso de intervenciones de la propia administración el ítem “Nombre de la entidad canalizadora” se sustituirá por “Departamento”, ya que es sabido que en ese tipo de actividades la entidad canalizadora es la propia administración.

ID y título indicador	<b>C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia</b>
Descripción	Mide en qué grado la información sobre contratos, convenios y subvenciones de cooperación se da con el suficiente nivel de detalle en virtud de las obligaciones establecidas en la LTAIPBG.
Pregunta de evaluación	<p>¿La información sobre contratos, convenios y subvenciones de cooperación se da con el suficiente nivel de detalle en virtud de las obligaciones establecidas en la LTAIPBG?</p> <p>¿Se detallan los siguientes ítems?</p> <p>Información sobre cada uno de los contratos y contratos menores<sup>314</sup>, que incluya:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Objeto</li> <li>2. Duración</li> <li>3. Importe de licitación</li> <li>4. Importe de adjudicación</li> <li>5. Procedimiento de celebración Instrumentos de publicidad</li> <li>6. Número de licitadores</li> <li>7. Identidad del adjudicatario</li> <li>8. Texto del Contrato</li> </ol> <p>Relación de los convenios, que incluya:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Partes firmantes</li> <li>2. Objeto del convenio</li> <li>3. Plazo de duración</li> <li>4. Modificaciones realizadas</li> <li>5. Obligados a la realización de prestaciones</li> <li>6. Obligaciones económicas convenidas</li> </ol> <p>Relación de las subvenciones adjudicadas, que incluya:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Importe</li> <li>2. Objetivo o finalidad</li> <li>3. Beneficiarios</li> </ol>
Medición	<p>El cálculo de esta variable se realizará teniendo en cuenta por separado contratos, convenios y subvenciones. A cada uno de los tres bloques se le asignará un máximo de 30 o 40 puntos, del siguiente modo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos: 30 puntos si el listado de contratos publicados en la web contienen los 8 ítems de información descritos arriba (si el 100% de los contratos dan cuenta del máximo de ítems)</li> <li>- Convenios: 30 puntos si el listado de convenios incluye los 6 ítems de información descritos arriba (si el 100% de los convenios dan cuenta del máximo de ítems)</li> <li>- Subvenciones: 40 puntos si el listado incluye los 3 ítems de información descritos arriba (si el 100% de las subvenciones dan cuenta del máximo de ítems).</li> </ul>
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que toda la información sobre contratos, convenios y subvenciones está publicada en la web cumpliendo todos los requerimientos de la LTAIPBG. En el otro extremo, el valor 0 significa que la información sobre contratos, convenios y subvenciones publicada en la web no cumple ninguno de los requerimientos de la LTAIPBG.
Basado en	MESTA, variable I6; BRACAD, categoría 10; AIE, indicador 5.3
NOTAS	Se ha asignado mayor puntuación a esta forma de canalización porque la mayor parte de fondos de la cooperación en la CAE se asignan a través de subvenciones

<sup>314</sup> Como se acaba de mencionar al describir el criterio C.2, en el caso de los contratos menores los requerimientos de información que marca la LTAIPBG en virtud de la LSC son los siguientes: 1. Indicación del objeto, 2. Duración, 3. Presupuesto, 4. Importe de adjudicación, 5. Identidad del adjudicatario, 6. Decisiones de desistimiento, 7. Decisiones de renuncia.

ID y título indicador	<b>C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración</b>
Descripción	Mide el nivel de detalle de la información de las actividades de cooperación de la propia administración.
Pregunta de evaluación	<p>¿Incluye la información sobre actividades de cooperación de la propia administración que se da en la web los siguientes ítems?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Código del expediente</li> <li>2. Instrumento (clasificación propia)</li> <li>3. Departamento</li> <li>4. Título del proyecto</li> <li>5. Descripción del proyecto</li> <li>6. Nombre socia local</li> <li>7. Importe concedido</li> <li>8. Fecha inicio</li> <li>9. Fecha fin</li> <li>10. País/Territorio</li> <li>11. Localización</li> <li>12. Sector</li> </ol>
Medición	El cálculo de esta variable se realizará de forma agregada o general, teniendo en cuenta toda la información relativa a actividades de la propia administración publicada en la web. Se asignarán puntuaciones para los doce ítems listados arriba, que se sumarán entre sí para calcular el total. A cada ítem se le asignará un máximo de 8,33, del siguiente modo: un 8,33 si el 100% de las actividades publicadas en la web contienen esa información, un 0 si ninguna de las actividades publicadas la contiene.
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que todas las actividades de la propia administración están publicadas en la web con el máximo detalle. En el otro extremo, el valor 0 significa que las actividades de la propia administración publicadas en la web tienen un nivel de detalle mínimo y no muestran ninguno de los ítems considerados.
Basado en	MESTA, variable I6; BRACAD, categoría 10; AIE, indicador 5.3
NOTAS	<p>Para simplificar el proceso y poder llevar a cabo el testeo solo se han considerado las actividades de cooperación al desarrollo, tanto de la propia administración como a través de terceros tanto dentro como fuera de convocatorias, y los 12 tipos de información considerados se corresponden con ese tipo de actividades. Sin embargo, en caso de querer realizar análisis más exhaustivos en el futuro, se pueden modificar en función de las modalidades o tipos de actividades que se deseen considerar (por ejemplo, si se desea considerar las acciones de Cooperación y de EpTS, algunos campos, como el nombre de la entidad socia local, no aplicarían en caso de las acciones de EpTS).</p> <p>Esta nota aplica para este y los dos siguientes indicadores: C.2.3 y C.2.4.</p>

ID y título indicador	<b>C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria</b>
Descripción	Mide el nivel de detalle de la información de las actividades de cooperación llevadas a cabo a través de terceros mediante convocatoria.
Pregunta de evaluación	<p>¿Incluye la información sobre actividades de cooperación llevadas a cabo a través de terceros mediante convocatoria que se da en la web los siguientes ítems?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Código del expediente</li> <li>2. Instrumento (clasificación propia)</li> <li>3. Nombre entidad canalizadora</li> <li>4. Título del proyecto</li> <li>5. Descripción del proyecto</li> <li>6. Nombre socia local</li> <li>7. Importe concedido</li> <li>8. Fecha inicio</li> <li>9. Fecha fin</li> <li>10. País/Territorio</li> <li>11. Localización</li> <li>12. Sector</li> </ol>
Medición	El cálculo de esta variable se realizará de forma agregada o general, teniendo en cuenta toda la información relativa a actividades de la propia administración publicada en la web. Se asignarán puntuaciones para los doce ítems listados arriba, que se sumarán entre sí para calcular el total. A cada ítem se le asignará un máximo de 8,33, del siguiente modo: un 8,33 si el 100% de las actividades publicadas en la web contienen esa información, un 0 si ninguna de las actividades publicadas la contiene.
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que todas las actividades a través de terceros mediante convocatoria están publicadas en la web con el máximo detalle. En el otro extremo, el valor 0 significa que dichas actividades están publicadas en la web con un nivel de detalle mínimo y no muestran ninguno de los ítems considerados.
Basado en	MESTA, variable I6; BRACAD, categoría 10; AIE, indicador 5.3

ID y título indicador	<b>C.2.4 Nivel de detalle de actividades a través de terceros fuera de convocatoria</b>
Descripción	Mide el nivel de detalle de la información de las actividades de cooperación llevadas a cabo a través de terceros fuera de convocatoria.
Pregunta de evaluación	<p>¿Incluye la información sobre actividades de cooperación llevadas a cabo a través de terceros fuera de convocatoria que se da en la web los siguientes ítems?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Código del expediente</li> <li>2. Instrumento (clasificación propia)</li> <li>3. Nombre entidad canalizadora</li> <li>4. Título del proyecto</li> <li>5. Descripción del proyecto</li> <li>6. Nombre socia local</li> <li>7. Importe concedido</li> <li>8. Fecha inicio</li> <li>9. Fecha fin</li> <li>10. País/Territorio</li> <li>11. Localización</li> <li>12. Sector</li> </ol>
Medición	El cálculo de esta variable se realizará de forma agregada o general, teniendo en cuenta toda la información relativa a actividades de la propia administración publicada en la web. Se asignarán puntuaciones para los doce ítems listados arriba, que se sumarán entre sí para calcular el total. A cada ítem se le asignará un máximo de 8,33, del siguiente modo: un 8,33 si el 100% de las actividades publicadas en la web contienen esa información, un 0 si ninguna de las actividades publicadas la contiene.
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que todas las actividades a través de terceros fuera de convocatoria están publicadas en la web con el máximo detalle. En el otro extremo, el valor 0 significa que dichas actividades están publicadas en la web con un nivel de detalle mínimo y no muestran ninguno de los ítems considerados.
Basado en	MESTA, variable I6; BRACAD, categoría 10; AIE, indicador 5.3



### C.3 Datación y actualización

Es un criterio que tiene en cuenta dos cuestiones: por un lado, hace referencia a si la información publicada dispone de fecha de datación; por otro, si se ha producido una actualización/revisión “cercana” en el tiempo que permita a la ciudadanía tener la garantía de que la información, sea cual sea su datación, está actualizada y vigente<sup>315</sup>.

Se revisará la fecha de publicación de toda la información publicada, sea ésta del tipo que sea. La actualización, por su parte, se revisará en el caso de toda la información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones, y únicamente en el caso de ciertos tipos de información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión, tal y como se resume a continuación:

<b>Tipos de Información cuya actualización se revisará</b>	<b>Plazo de publicación para considerarla actualizada</b>
Información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos</li> <li>- Convenios</li> <li>- Subvenciones</li> <li>- Presupuesto</li> <li>- Memoria económica</li> </ul>	Últimos 12 meses
Información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Memoria narrativa</li> <li>- Lineamientos o estrategias de cooperación</li> </ul>	Últimos 12 meses Su periodo de vigencia

<b>ID y título indicador</b>	<b>C.3.1 Datación</b>
<b>Descripción</b>	Mide si la información dispone de fecha de publicación o actualización.
<b>Pregunta de evaluación</b>	¿Se indica explícitamente la fecha de creación intelectual o de actualización del contenido?
<b>Medición</b>	Proporción del contenido que incluye fecha de datación con respecto del total del contenido publicado. Se calcula como suma de tipos de información que está publicada con datación, dividido por la suma total de tipos de información publicada, multiplicando el resultado por 100. En el caso de las páginas web se tendrá en cuenta si incluye la fecha de publicación o actualización. En el caso de documentos se tendrá en cuenta la fecha de publicación.
<b>Puntuación</b>	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). Un 100 indica que el 100% de la información publicada tiene fecha de actualización o de

<sup>315</sup> Se considerará como datación o actualización cualquier fecha que permita situar la información en el tiempo, considerándola “cercana” o actualizada si está dentro de los doce meses anteriores al mes de la fecha de consulta (a excepción de la información sobre lineamientos o estrategias de cooperación, en cuyo caso se considerará actualizada si está publicada dentro del intervalo de su vigencia).

	publicación. Asimismo, un 0 significa que ninguna información publicada está actualizada ni dispone de fecha de actualización ni de publicación.
Basado en	MESTA, variable I3; BRACAD, categoría 11; Codina, indicador 2.8

ID y título indicador	<b>C.3.1 Actualización</b>
Descripción	<p>Mide si la información publicada dispone de fecha de actualización, y de si ésta es o no cercana a la fecha de consulta de la información. Se aplica a los siguientes tipos de información:</p> <p>Información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos o estrategias de cooperación</li> <li>- Memoria narrativa</li> </ul> <p>Información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos</li> <li>- Convenios</li> <li>- Subvenciones</li> <li>- Presupuesto</li> <li>- Memoria económica</li> </ul> <p>La fecha de publicación o actualización se considera "cercana" y la información actualizada si se encuentra en los doce meses anteriores, incluyendo el actual (para todos los tipos de información excepto para los lineamientos o estrategias de cooperación, en cuyo caso se considerará actualizada si está publicada dentro de su plazo de vigencia).</p>
Pregunta de evaluación	<p>¿La información ha sido actualizada con la frecuencia adecuada para la transparencia de la ayuda? Para ello debemos responder a las siguientes preguntas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Los lineamientos o estrategias de cooperación ((planes directores, etc.) publicados están vigentes?</li> <li>2. ¿La última memoria narrativa que da cuenta de la información institucional, organizativa de planificación, participación y gestión publicada está vigente y tiene menos de un año de antigüedad?</li> <li>3. ¿La última información económica, presupuestaria y sobre contratación, convenios y subvenciones publicada está vigente y tiene menos de un año de antigüedad?</li> </ol>
Medición	<p>Proporción del contenido actualizado con respecto del total del contenido publicado. Se calcula como suma de una serie de ítems que toman el valor 1, ó 0 (en función de si la está publicada de forma actualizada o no), dividido por la suma total de ítems considerados (los tipos de información publicados), multiplicando el resultado por 100. La asignación de los valores se hará del siguiente modo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1: La información está actualizada. El contenido de la información es actual, es decir, muestra la fecha de actualización o de publicación y éste está dentro de los doce meses anteriores al mes de la fecha de consulta (para todos los tipos de información, a excepción de los lineamientos o estrategias de cooperación, en cuyo caso se considerará su plazo de vigencia).</li> <li>- 0,5: no hay manera de saber si está actualizada porque al carecer de datación no podemos saber si excede los 12 meses.</li> <li>- 0: La información no está actualizada pues es más antigua que 12 meses.</li> </ul>
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). Un 100 indica que el 100% de la información publicada está actualizada. Asimismo, un 0 significa que ninguna información publicada está actualizada.
Basado en	MESTA, variable I3; BRACAD, categoría 11; Codina, indicador 2.8

#### C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad

Se evalúa en función de si la información se presenta en un lenguaje adecuado y fácil de entender para el público general (con ayudas, glosarios o comentarios aclaratorios en el caso de contener un lenguaje complejo por la naturaleza técnica de la información) y si se presenta con una disposición que permite a la persona visitante una lectura ordenada y organizada (dividida en secciones lógicas y claramente establecidas mediante títulos expresivos y descripciones claras).

ID y título indicador	<b>C.4.1 Redacción y claridad</b>
Descripción	Mide cuánto de comprensible o claro es el lenguaje utilizado en el contenido de la información.
Pregunta de evaluación	¿Emplea un lenguaje apropiado, claro y simple para el contenido de la web? ¿Son descriptivos y claros los epígrafes que encabezan las secciones? ¿Cuenta con un glosario, tabla, índice o apartado de preguntas frecuentes o FAQ que ayude a interpretar y/o usar la información?
Medición	El cálculo de esta variable se podrá realizar de dos formas, a elección de quien realice la evaluación: 1) a partir de la valoración de la redacción y claridad de cada uno de los tipos de información disponibles, dividido por la suma total de ítems de información considerados, 2) de forma agregada o general, teniendo en cuenta toda la información publicada en la web. Se asignarán puntuaciones para los tres ítems que se describen a continuación, que se sumarán entre sí para calcular el total: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Claridad en la redacción (hasta 50 puntos)</li> <li>- Epígrafes claros y descriptivos (hasta 40 puntos). Se restarán puntos en caso de que el mapa web contenga inconsistencias, los apartados no dispongan de una descripción, etc.</li> <li>- Existencia de ayuda para usar la información (hasta 10 puntos): glosario, índice o apartado de preguntas frecuentes FAQ.</li> </ul>
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que la información es muy comprensible/clara, y gradualmente, de mayor a menor comprensibilidad/claridad, se llegaría al valor 0, que significa que la información es nada comprensible/clara.
Basado en	MESTA, variable I5; BRACAD, categoría 10; AIE, indicador 5.3

ID y título indicador	<b>C.4.2 Estructuración</b>
Descripción	Mide cuánto de estructurada está la información, es decir, si los datos están agrupados en una misma sección, apartado de la página o portal y bajo una misma rúbrica o título identificativo y si están divididos en partes lógicas y de extensión adecuada.
Pregunta de evaluación	¿El contenido está estructurado adecuadamente? ¿Está la información dividida en partes lógicas y de extensión adecuada?
Medición	El cálculo de esta variable se podrá realizar de dos formas, a elección de quien realice la evaluación: 1) a partir de la valoración de la redacción y claridad de cada uno de los tipos de información disponibles, dividido por la suma total de ítems de información considerados, 2) de forma agregada o general, teniendo en cuenta toda la información publicada en la web. Se asignarán puntuaciones para los dos ítems que se describen a continuación, que se sumarán entre sí para calcular el total: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Contenido estructurado adecuadamente (hasta 50 puntos)</li> <li>b) Información dividida en partes lógicas y de extensión adecuada (hasta 50 puntos)</li> </ul>
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que toda la información se encuentra agrupada en un mismo lugar y bajo una misma rúbrica o título identificativo, y gradualmente, de mayor a menor agrupación, se llegaría al valor 0 que significa que toda la información se encuentra dispersa en diferentes lugares.
Basado en	MESTA, variable I6; BRACAD, categoría 10; AIE, indicador 5.3
NOTAS	Al aplicar el sistema de indicadores hemos considerado que de cara a futuro sería conveniente especificar más la forma de puntuar, asignando mayor puntuación si se cumplen, por ejemplo, las siguientes condiciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que la información esté estructurada en base a instrumentos o formas de canalización.</li> <li>b) Que la información tenga la misma extensión en diferentes apartados.</li> </ul>

### C.5 Comparabilidad / armonización

Evaluar la comparabilidad de la información requiere analizar el nivel de detalle y la forma de presentación de la información, así como la terminología utilizada. Diferencias significativas en esas cuestiones hacen que las comparativas sean difíciles a la hora de hacer el seguimiento de los fondos destinados canalizados a través de un instrumento, o entidad particular o destinados a una modalidad, país o sector concreto. Para poder llevar a cabo esa medición tendremos en cuenta los atributos de proyectos y la estandarización o armonización de la información oficial.

Para medir la comparabilidad de la información podemos atender a dos cuestiones diferenciadas:

- Comparabilidad interna (referida a la información de diferentes acciones promovidas por la entidad, independientemente de su forma de canalización o instrumento): analizar si la información de acciones que corresponden a diferentes tipos de instrumentos es comparable, para lo cual debe ser igual de completa para todos ellos.
- Comparabilidad interinstitucional (referida a la información de diferentes instituciones): analizar si la información es comparable entre instituciones, para

lo cual, además de ser igual de completa, debe también ser homologable en lo que respecta a las clasificaciones (armonizada o estandarizada).

ID y título indicador	<b>C.5.1 Equiparabilidad en el nivel de detalle de actividades</b>
Descripción	Mide comparabilidad interna de las acciones de una entidad, analizando si la información es igual de completa para todas ellas, independientemente del tipo de acción (sea cual sea el instrumento o su forma de canalización).
Pregunta de evaluación	¿Es comparable la información de las acciones de cooperación impulsadas por la entidad, independientemente del instrumento o forma de canalización que les corresponda?
Medición	Se calcula a través de los indicadores que miden el detalle de las acciones llevadas a cabo a través de distintas formas de canalización (C.2.2, C.2.3 y C.2.4), realizando una media geométrica entre ellos. El resultado de la media geométrica se obtiene multiplicando los valores conseguidos en la medición de cada uno de los indicadores y aplicando la raíz cúbica al resultado.
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que la información publicada en la web de todas las acciones de cooperación es totalmente equiparable. En el otro extremo, el valor 0 significa que no es nada equiparable.
Basado en	Aportación propia, no existía un indicador similar en ninguna de las metodologías tomadas como referencia.

ID y título indicador	<b>C.5.2 Estandarización de terminología</b>
Descripción	Mide comparabilidad de las acciones entre entidades, analizando cuánto de estandarizada está la información, es decir, si ciertos datos se dan siguiendo categorías normalizadas que permiten su armonización.
Pregunta de evaluación	¿Se da la información siguiendo categorías normalizadas que permiten su armonización? En concreto, nos referimos a los siguientes contenidos y clasificaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectores: CRS del CAD de la OCDE.</li> <li>- Países: ISO 3166.</li> <li>- Entidades canalizadoras: Registro de entidades de la CAE.</li> <li>- Socias locales: Registro de entidades de la CAE.</li> </ul>
Medición	El cálculo de esta variable se realiza de forma agregada o general, teniendo en cuenta toda la información publicada en la web. Se asignará un máximo de 25 puntos a cada uno de los cuatro contenidos listados arriba, que se sumarán entre sí para calcular el total.
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que la información publicada en la web tiene totalmente estandarizados los tipos de contenidos considerados. En el otro extremo, el valor 0 significa que no están nada estandarizados.
Basado en	Aunque alguna metodología hace referencia a la estandarización, este indicador, planteado de este modo, es una aportación propia del autor de la presente tesis.
NOTA	Al aplicar el sistema de indicadores por primera vez este indicador no ha llegado a arrojar resultados significativos porque todas las instituciones puntuaban muy parecido, siendo instituciones que tienen un nivel diferente de estandarización de terminología. En el futuro se podría considerar incluir otros tipos de información más relevantes (como modalidades o instrumentos) para que los resultados sean más significativos.

## CRITERIOS E INDICADORES RELACIONADOS CON EL SOPORTE DE LA INFORMACIÓN PUBLICADA (LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN)

### S.I.1 Accesibilidad de la web

Evaluaremos dos dimensiones de la accesibilidad: por una parte, la accesibilidad cognitiva de la web, consistente en la posibilidad de acceso a la información sin limitación alguna por discapacidad, dificultades de lectura o comprensión y que se acredita a través de estándares internacionales de accesibilidad, como los establecidos por la WAI del consorcio W3C. Por otra, la facilidad de acceso a la información, que hace referencia a la facilidad o dificultad para llegar a la información de interés buscada y evaluaremos en función del número de clicks necesarios para llegar hasta el lugar donde está publicada la información de interés (empezando a contar siempre desde la página inicial de la web de la entidad), así como en función de si es accesible o no en diferentes idiomas.

ID y título indicador	S.I.1.1 <b>Accesibilidad cognitiva</b>
Descripción	Permite valorar la accesibilidad de la web en función de la existencia de un apartado en el que se expliquen las medidas para garantizarla, así como de la adecuación de la sede web a las medidas establecidas por la Web Accessibility Initiative <sup>316</sup> (WAI), representada con la presencia del correspondiente logotipo.
Pregunta de evaluación	¿Dispone la sede web de logotipos WAI-A, WAI-AA o WAI-AAA en todas o en algunas páginas? ¿Además de alguno de los logotipos WAI, la sede dispone de un apartado de accesibilidad donde se explica qué medidas ofrece para garantizarla?
Medición	Se evalúa en base a la disponibilidad de logotipo WAI y/o apartado de accesibilidad, en base a las siguientes puntuaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100: Además de alguno de los logotipos WAI, la sede dispone de un apartado de accesibilidad donde se explica qué medidas ofrece para garantizarla.</li> <li>- 75: La sede web dispone de un logotipo WAI-AAA: nivel triple-A de conformidad con las Directrices de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG).</li> <li>- 50: La sede web dispone de un logotipo WAI-A o WAI-AA: nivel A o doble-A de conformidad con las Directrices de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG)</li> <li>- 25: La sede web no dispone de logotipos WAI-A, WAI-AA o WAI-AAA, pero sí de un apartado específico de accesibilidad.</li> <li>- 0: La sede web no dispone de ningún logotipo WAI ni de apartado específico de accesibilidad.</li> </ul>
Puntuación	[0-100] Los valores posibles son los indicados arriba: 100, 75, 25 ó 0.
Basado en	MESTA, variable I9; BRACAD, categoría 19

<sup>316</sup> Se trata de una iniciativa del consorcio W3C mencionada en los capítulos 2 y 4 de la tesis, que plantea, entre otras, medidas como la inclusión de texto alternativo para la información no textual, la independencia significativa del color, y la normalización. Información accesible en: <https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/es> [última fecha de consulta: 06/08/2019]

ID y título indicador	<b>S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información</b>
Descripción	Permite evaluar, a través del número de clicks necesarios para llegar a ella, el nivel de facilidad o dificultad de acceso electrónico a la información desde la página inicial de la web de la entidad.
Pregunta de evaluación	¿Qué número de clics es necesario para llegar a la información buscada desde la página inicial de la entidad?
Medición	El cálculo de esta variable se realizará a partir de la valoración de la facilidad de acceso a cada uno de los tipos de información disponibles, dividido por la suma total de ítems de información considerados. La accesibilidad de cada tipo de información puede tomar un valor entre 0 y 100, en función del número de clicks, repartidos del siguiente modo (puntuación inversamente proporcional al número de clicks necesarios para llegar a la información): se le asignará el valor 100, si el número de clicks es 3 ó menos; se le asignará un 90, si el número de clics es 4; si es 5 un 80, y así sucesivamente hasta llegar a 12 clics, a lo cual corresponde el valor 10. Si el número de clicks es superior a 12 clicks se le asignará un 0. En el caso de que la unidad que gestiona la cooperación disponga de un portal propio, se comenzará a contar desde la página de inicio de éste, sumándole un click al resultado obtenido.
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). Un 100 indica que la información tienen un alto grado de accesibilidad (toda ella es accesible en 3 ó menos clicks) y un 0 indica que la información tiene un bajísimo grado de accesibilidad (toda ella es accesible a más de 12 clicks).
Basado en	MESTA, variable I4

ID y título indicador	<b>S.I.1.3 Accesibilidad idiomática</b>
Descripción	Permite valorar, a través de los idiomas en que está publicada, la accesibilidad idiomática de la información sobre cooperación de la entidad.
Pregunta	¿En qué idiomas se publica la información sobre cooperación de la entidad?
Medición	El cálculo de esta variable se podrá realizar de dos formas, a elección de quien realice la evaluación: 1) a partir de la valoración de la accesibilidad idiomática de cada uno de los tipos de información disponibles, dividido por la suma total de ítems de información considerados, 2) de forma agregada o general, teniendo en cuenta toda la información publicada en la web. Se asignarán puntuaciones para los tres ítems que se describen a continuación, que se sumarán entre sí para calcular el total: - Información publicada en los dos idiomas oficiales de la CAE (hasta 85 puntos): 85: si toda la información está publicada en los dos idiomas. 0: si toda la información está publicada en un único idioma. para el resto de casos (no toda la información en ambos idiomas) se asignará un valor entre 0 y 85 función de la cantidad de información accesible en ambos idiomas - Información publicada en otro idioma principal (por ejemplo, inglés/francés) (hasta 15 puntos): 15: si toda la información está publicada en otro idioma. 0: si toda la información está publicada en un único idioma. para el resto de casos (no toda la información en ambos idiomas) se asignará un valor entre 0 y 15 función de la cantidad de información accesible en ambos idiomas. En los casos en que la web esté preparada para contener información en otros idiomas, aunque no esté traducida a ellos, también se le podrá asignar una puntuación mínima, de entre 1 y 5.
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100. Incluyendo el 0 y el 100. Un 100 indica que toda la información está publicada además de en los dos idiomas oficiales, en otro idioma mayoritario (inglés o francés) y que además hay información publicada en alguno de los idiomas de los países receptores. Asimismo, un 0 significa que toda la información está publicada en un único idioma.
Basado en	AIE, indicador 5.4

### S.I.2 Navegabilidad y recuperación

La navegación es un procedimiento de obtención de información basado en desplazamientos sucesivos a través de una red de nodos de información, que pueden estar o no organizados<sup>317</sup>. A partir de cierta complejidad, sin embargo, la navegación será insuficiente para garantizar el acceso a la información y éste deberá llevarse a cabo a través de la recuperación. La recuperación de información es un procedimiento que consiste en extraer información de una sede web en base a las necesidades de las personas usuarias. De llevar a cabo el proceso de búsqueda se encarga un programa informático sin intervención directa de la persona usuaria, quien únicamente debe expresar su necesidad de información al programa (Codina, 2000).

Al evaluar la navegación, se valora las facilidades para moverse de un lado a otro de la información dentro de la web. Si el sistema está bien diseñado, permite a la persona visitante acceder rápidamente a resultados satisfactorios, pero si está diseñado de forma deficiente puede generar frustración, desorientación y desbordamiento cognoscitivo. Para evaluar la recuperación, por su parte, se valora las funcionalidades de búsqueda (tanto la existencia de distintos niveles de búsqueda, como la existencia de limitadores u operadores de relación de términos).

ID y título indicador	S.I.2.1 <b>Navegabilidad</b>
Descripción	Valora la calidad del procedimiento de obtención de información en la sede web basado en desplazamientos sucesivos a través de su red de nodos de información.
Pregunta	¿La navegación es intuitiva y por lo tanto no precisa formación previa ni requiere esfuerzo por parte del usuario?
Medición	Examen de la sede web de la entidad, revisando las siguientes cuestiones, asignándoles la puntuación correspondiente y sumándolas para calcular el total: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿La información que se presenta en pantalla no es muy extensa o dispone de enlaces internos que eviten el uso excesivo del scroll? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿Los enlaces internos está normalizados: atrás/adelante, arriba/abajo, página de inicio/cabecera de sección? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿La organización de la información permite acceder a cualquier información con solo tres clicks o, en caso contrario, existen atajos? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿Existe salida fácil y directa de la sede? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿Proporciona indicadores de posición en las distintas páginas? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿Dispone de un índice navegable, una tabla de contenido navegable o un mapa de la web? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿Dispone de enlaces significativos, bien indicados y etiquetados? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿La información está etiquetada de forma inequívoca y consistente? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿Los mensajes del sistema son claros (errores, avisos de tiempo de carga y de respuesta, etc.)? (hasta 10 puntos)</li> <li>- ¿Se puede imprimir con facilidad o, si es necesario, existen versiones para imprimir? (hasta 10 puntos)</li> </ul>
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100), en función de la suma de las puntuaciones obtenidas para las cuestiones expuestas arriba.
Basado en	AIE, indicador 5.2, BRACAD, categoría 17; Codina, 2008: parámetro 3 (indicadores 3.1 y 3.5); Codina, 2000: parámetro micronavegación (indicador 4)
NOTAS	Las puntuaciones de algunas de las cuestiones consideradas podrían desglosarse aún más, para facilitar la valoración por parte de la persona evaluadora.

<sup>317</sup> El caso más frecuente, en webs de calidad, es que la navegación se haga a través de estructuras jerárquicas organizadas en forma de árbol.



ID y título indicador	<b>S.I.2.2 Recuperación</b>
Descripción	Navegación en la sede web a través de búsquedas de información.
Pregunta de evaluación	¿Proporciona la web servicios de recuperación de información y estos son de calidad?
Medición	Examen de la sede web de la entidad, revisando las siguientes cuestiones, asignándoles la puntuación correspondiente y sumándolas para calcular el total: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Proporciona servicios de recuperación de información, es decir, dispone de un motor de búsqueda? (25 puntos)</li> <li>- ¿Es posible ejecutar operaciones de búsqueda por palabras o frases? (25 puntos)</li> <li>- ¿Diferencia entre búsqueda simple y avanzada? (25 puntos)</li> <li>- ¿Existen ayudas y sistemas de recuperación de información adicionales: tesauros, listas de temas, etc.? (25 puntos)</li> </ul>
Puntuación	[0-100] 100, 75, 50, 25 ó 0 en función de las cuestiones expuestas arriba.
Basado en	BRACAD, categoría 1 (indicador 1); Codina, 2008: parámetro 3 (indicador 3.12); Codina, 2000: parámetro micronavegación (indicador 5)

### S.I.3 Reutilización y apertura

Se evalúa en función de la información accesible en las sedes web, así como en bases de datos de proyectos, portales de transparencia de la ayuda o en otras fuentes a las que se den acceso dichas sedes, utilizando dos criterios: 1) si el portal contiene datos desglosados detallados y permite su exportación gratuita y masiva; 2) si los datos se publican bajo licencias abiertas, de acuerdo con lo establecido por la LRISP y su normativa de desarrollo.

ID y título indicador	<b>S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos</b>
Descripción	Mide la posibilidad de exportar los datos sobre cooperación al desarrollo que se ofrecen en la web de la entidad.
Pregunta	¿El portal contiene datos desglosados detallados sobre acciones de cooperación y permite su exportación gratuita y masiva?
Medición	Las fuentes de datos pueden ser la propia sede web (o portak de cooperación) de la entidad, portales de transparencia o datos abiertos de la entidad, o bases de datos o sitios web de acceso público de terceros, a los que se nos da acceso desde la web de la entidad. Admite las siguientes puntuaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100: si la propia web o portal de transparencia de la entidad da acceso a descarga masiva de datos desglosados y completos.</li> <li>- 75: si desde la propia web de la entidad se direcciona a una base de datos o web de terceros que da acceso a descarga masiva de datos desglosados y completos.</li> <li>- 50: si la propia web o portal de transparencia de la entidad da acceso a descarga, pero esta no es masiva ni los datos son desglosados y/o completos.</li> <li>- 25: si desde la propia web de la entidad se direcciona a una base de datos o web de terceros que da acceso a descarga, pero esta no es masiva ni los datos son desglosados y/o completos.</li> <li>- 0: si no se da ninguna posibilidad de descarga en la web ni de acceso a bases de datos o webs donde sea posible la descarga.</li> </ul>
Puntuación	[0-100] Los valores posibles son los indicados arriba: 100, 75, 50, 25 ó 0.
Basado en	ITA, indicador 2

ID y título indicador	<b>S.I.3.2 Uso de formatos abiertos</b>
Descripción	Mide el grado de apertura de los datos sobre cooperación al desarrollo que se ofrecen en la web de la entidad.
Pregunta de evaluación	¿Se publican los datos bajo licencias abiertas?
Medición	Se evalúa en base al esquema de 5 estrellas de Berners-Lee, considerando las siguientes puntuaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100 (quinto nivel, 5 estrellas): Los datos abiertos están vinculados a otro conjunto de datos para proporcionar contexto, por ejemplo a través del Marco de Descripción de Recursos o RDF.</li> <li>- 80 (cuarto nivel, 4 estrellas): Los conjuntos de datos usan identificadores de recursos uniformes, o URI.</li> <li>- 60 (tercer nivel, 3 estrellas): Los datos abiertos están disponibles en un formato abierto no propietario, como CSV.</li> <li>- 40 (segundo nivel, 2 estrellas): Los datos están disponibles como datos estructurados, como tablas de Excel.</li> <li>- 20 (primer nivel, 1 estrella): Los datos que están disponibles en la web en cualquier formato bajo una licencia abierta, como archivos PDF o escaneos de imágenes de una tabla.</li> <li>- 0: Ningún dato se da en formatos de licencia abierta.</li> </ul>
Puntuación	[0-100] Cualquier valor del intervalo 0-100 (incluyendo el 0 y el 100). El valor 100 significa que todos los datos publicados en la web se pueden considerar abiertos pues están disponibles en un formato abierto no propietario. En el otro extremo, el valor 0 significa que ningún dato publicado en la web se puede considerar abierto.
Basado en	Principios para la calidad de los datos abiertos, esquema de 5 estrellas de Tim Berners Lee, accesible en <a href="https://5stardata.info/es/">https://5stardata.info/es/</a> [última consulta: abril de 2020].
NOTA	Dado que ninguna de las instituciones alcanzaba los niveles 4 y 5, y por la dificultad para comprobarlo, en la medición se utilizaron las siguientes puntuaciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100: Los datos abiertos están disponibles en un formato abierto no propietario, como CSV</li> <li>- 75: Los datos están disponibles como datos estructurados, como tablas de Excel.</li> <li>- 50: Los datos están disponibles en la Web en cualquier formato bajo una licencia abierta, como archivos PDF o escaneos de imágenes de una tabla.</li> <li>- 0: Ningún dato se da en formatos de licencia abierta.</li> </ul>

## PONDERACIÓN DE LOS CRITERIOS E INDICADORES

En la siguiente tabla se resumen los elementos de análisis y criterios de evaluación de la metodología que hemos creado para la evaluación de la transparencia de la ayuda, especificando el número de indicadores y ponderaciones para cada uno de ellos:

Elemento de análisis	Nº criterios	Criterio de evaluación	Nº indicadores	Peso %
Contenido (información)	5	C.1 Disponibilidad de contenidos	2	15
		C.2 Completitud de la información	4	15
		C.3 Datación y actualización	2	10
		C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad	2	15
		C.5 Comparabilidad / armonización	2	15
Soporte (SI)	3	S.I.1 Accesibilidad	3	10
		S.I.2 Navegabilidad y recuperación	2	10
		S.I.3 Reutilización y apertura	2	10
	8		19	100

Fuente: Elaboración propia.

El sistema de ponderación se ha determinado tras revisar las ponderaciones de las metodologías analizadas. Así, se ha asignado a cada indicador un peso relativo dentro de su criterio correspondiente, a cada criterio dentro de su dimensión, y a cada dimensión dentro de su elemento de análisis. En la siguiente tabla se muestra los pesos que tienen cada uno de los indicadores y cómo se reparten los 100 puntos del sistema:

Elemento	Criterios de evaluación	Indicadores	Ponderación		
			Peso (puntos)	%	
CONTENIDO ( INFORMACIÓN)	C.1 Disponibilidad de contenidos	C.1.1 Disponibilidad de información institucional...	7.5	15	70%
		C.1.2 Disponibilidad de información económica...	7.5		
	C.2 Completitud	C.2.1 Requerimientos de normativa de transparencia	3.75	15	
		C.2.2 Nivel de detalle de actividades de la propia administración	3.75		
		C.2.3 Nivel de detalle de actividades a través de terceros mediante convocatoria	3.75		
C.3 Datación y actualización	C.3.1 Datación	2.5	10		
	C.3.2 Actualización	7.5			
C.4 Inteligibilidad o comprensibilidad	C.4.1 Redacción y claridad	7.5	15		
	C.4.2 Estructuración	7.5			
C.5 Comparabilidad / armonización	C.5.1 Equiparabilidad en el de nivel de detalle de actividades	7.5	15		
	C.5.2 Estandarización de terminología	7.5			
SOPORTE (SISTEMA DE INFORMACIÓN)	S.I.1 Accesibilidad	S.I.1.1 Accesibilidad cognitiva	3	10	30%
		S.I.1.2 Facilidad de acceso a la información	4		
		S.I.1.3 Accesibilidad idiomática	3		
	S.I.2 Navegabilidad y recuperación	S.I.2.1 Navegabilidad	5	10	
		S.I.2.2 Recuperación	5		
	S.I.3 Reutilización y apertura	S.I.3.1 Posibilidad de exportación de datos	5	10	
S.I.3.2 Uso de formatos abiertos		5			

Fuente: elaboración propia.

Como se ha descrito pormenorizadamente en los anteriores epígrafes del presente anexo, la puntuación de cada uno de los indicadores puede adoptar valores entre 0 y 100. Para calcular la puntuación total o global (considerando el sistema de indicadores completo) de cada entidad, se deben sumar las puntuaciones obtenidas en cada uno de los dos elementos de análisis, lo cual, se calcula a su vez sumando las puntuaciones obtenidas en cada uno de los criterios, y la puntuación de cada criterio se obtiene del sumatorio de la puntuación de todos los indicadores considerados en él, del siguiente modo:

$$Puntuación\ criterio = \sum_i^n \frac{Puntuación\ indicador\ i}{100} \cdot peso\ indicador\ i$$

Para calcular la puntuación total, partiríamos pues del cálculo de la puntuación de cada uno de los criterios, y los sumaríamos para conseguir la puntuación de los elementos de análisis:

$$Puntuación\ elemento\ de\ análisis = \sum_i^n Puntuación\ criterio\ i$$

$$\begin{aligned} Puntuación\ total \\ &= Puntuación\ elemento\ de\ análisis\ I \\ &+ Puntuación\ elemento\ de\ análisis\ II \end{aligned}$$

Además de dar una idea del grado de transparencia de cada una de las entidades, el sistema de indicadores permite realizar comparativas entre entidades, tanto de manera global, como de cada una de las dimensiones de análisis consideradas.

