

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



Gestión de las políticas de transparencia

Propuesta de tipología

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política  
y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión  
Pública

AUTOR

Mercedes Margot Ponce Basurto

ASESOR

Jose Alejandro Godoy Mejia

LIMA - PERÚ

OCTUBRE, 2019

### Dedicatoria

A mi madre Nancy, porque su fortaleza para superar las adversidades, me ha servido siempre de motivación.



---

## Resumen

La corrupción en el Estado, como materia de estudio de la ciencia política, aborda la comprensión de las circunstancias que permitieron que ésta ocurra, así como sus consecuencias. Pero también desde la ciencia política se busca encontrar mecanismos que permitan combatir la corrupción, lo que conlleva a analizar el Estado desde todos sus ámbitos. En mérito a lo mencionado y para los fines de reducir y de ser posible eliminar las circunstancias que permitieron las situaciones de corrupción, volvemos la mirada hacia los instrumentos y medidas que se han formulado y/o implementado para tal efecto hasta la fecha.

Para el caso peruano, tenemos entre estas medidas, a las políticas del Estado peruano formuladas en el año 2002, en el marco del Acuerdo Nacional, entre cuyos objetivos **tenemos el de un "Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado"**, para el cuál, entre otros, se planteó la política de construir y mantener un Estado eficiente y transparente al servicio de las personas; y la promoción de la ética y la transparencia para erradicar la corrupción.

Al respecto, si luego de dieciséis años, los resultados de la evaluación a las medidas implementadas para un Estado transparente no muestran avances significativos, mermando con ello los objetivos de Estado; entonces, interesa conocer ¿Qué tipo de gestión se está haciendo respecto de las políticas de transparencia? En respuesta a esta pregunta central, en esta investigación, se proponen tipos de gestión de las políticas de transparencia en entidades del Estado, que se espera puedan aportar a diferenciar las gestiones y a reconocer en atención a las mismas, los aspectos que cada Entidad del Estado requiera mejorar para alcanzar el ideal de Institución Pública transparente.

En ese sentido, esta tesis tiene la siguiente estructura: primero, se desarrolla el marco teórico, paso seguido se expone la propuesta de los tipos de gestión de las políticas de transparencia, así como la metodología para la medición de los factores que caracterizan a la transparencia (índice de transparencia); finalmente, haciendo uso de la tipología propuesta en esta investigación, así como de la herramienta elaborada para la medición de la transparencia; se determina el tipo de gestión de las políticas de transparencia en dos entidades del Estado peruano, las mismas que han sido elegidas en razón de sus niveles de confianza ciudadana.

Palabras clave: Transparencia, políticas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, gestión pública, tipos de gestión, índice de transparencia.

---

## Abstract

Corruption in the State, as a matter of study of political science, addresses the understanding of the circumstances that allowed it to occur, as well as its consequences. But also from political science seeks to find mechanisms to combat corruption, which leads to analyze the State from all its areas. In view of the aforementioned and for the purposes of reducing and if possible eliminating the circumstances that permitted situations of corruption, we turn our attention to the instruments and measures that have been formulated and / or implemented for that purpose to date.

For the Peruvian case, we have among these measures, the policies of the Peruvian State formulated in 2002, within the framework of the National Agreement, among whose objectives we have an "Efficient, Transparent and Decentralized State", for which, between others, the policy of building and maintaining an efficient and transparent State at the service of the people was raised; and the promotion of ethics and transparency to eradicate corruption.

In this regard, if after sixteen years, the results of the evaluation of the measures implemented for a transparent State do not show significant progress, thereby affecting the State's objectives; then, it is interesting to know what type of management is being done regarding transparency policies? In response to this central question, in this research, we propose types of management of transparency policies in State entities, which are expected to contribute to differentiate the management and recognize in attention to them, the aspects that each State Entity needs to improve in order to achieve the ideal of a transparent Public Institution.

In this sense, this thesis has the following structure: first, the theoretical framework is developed, followed by the proposal of the types of management of transparency policies, as well as the methodology for measuring the factors that characterize the transparency (transparency index); finally, making use of the typology proposed in this research, as well as the tool developed to measure transparency; the type of management of transparency policies is determined in two entities of the Peruvian State, the same ones that have been chosen because of their levels of citizen confidence.

**Keywords:** Transparency, transparency policies, access to information, accountability, public management, types of management, transparency index.

## INDICE

Carátula .....	i
Resumen .....	ii
<b>Índice...</b> .....	iii
Lista de Gráficos .....	iv
Lista de Cuadros .....	v
Introducción .....	7
Justificación de la investigación .....	10
Viabilidad de la investigación .....	11
Planteamiento del problema .....	12
Objetivos de la investigación .....	12
Hipótesis <b>General</b> .....	14
Hipótesis Específica.....	17
Método de investigación.....	18
Diseño metodológico.....	18
Recolección de <b>datos</b> .....	19
CAPÍTULO I. ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA	
I.1. Enfoque teórico utilizado: El Neoinstitucionalismo .....	19
I.1.1 Concepto de Institución en el enfoque neoinstitucional .....	21
I.2. Modelo Principal – Agente .....	23
I.2.1. <b>Orígenes</b> .....	23
I.2.2. Argumento central del <b>modelo</b> .....	24
I.3. El modelo del Agente – Principal, en el análisis de la transparencia de las instituciones bajo el enfoque neoinstitucional. ....	24
I.4. Gestión de lo <b>público</b> .....	26
I.5. Nueva Gestión Pública .....	30
CAPÍTULO II. TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA	
II.1. Transparencia.....	33
II.1.1. Sobre las cualidades necesarias a incorporar en el concepto de Transparencia y el porqué .....	38
II.1.2. Gobierno abierto u open government .....	38
II.1.3. Definición de transparencia en la gestión pública.....	39

II.2. La transparencia como política pública .....	41
II.3. Políticas de transparencia.....	44
CAPITULO III. POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA EN EL PERÚ	
III.1. <b>Antecedentes...</b> .....	45
III.2. Marco de Políticas de Transparencia en el Estado Peruano .....	49
III.3. Transparencia en el marco legal del Estado Peruano.....	51
CAPÍTULO IV. TIPOS DE GESTIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA	
IV.1 De la Propuesta de Tipos de gestión de las Políticas de Transparencia.....	59
IV.2 Consideraciones para la determinación de los tipos de gestión de las políticas de transparencia .....	67
CAPÍTULO V. ÍNDICES DE TRANSPARENCIA	
V.1. Los índices de transparencia como herramienta de gestión .....	73
V.2. Los índices de transparencia en el <b>mundo...</b> .....	76
CAPÍTULO VI. ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PERUANO	
VI.1. Construcción del Índice de Transparencia peruano.....	85
VI.1.1. Del índice de transparencia construido y la determinación de los tipos de gestión de las políticas de transparencia en entidades del Estado peruano.....	87
VI.1.2. Aspectos metodológicos del índice .....	88
VI.1.3. Metodología para determinar el tipo de gestión de las políticas de transparencia .....	99
VI.1.4. Determinación de los grados de transparencia.....	103
VI.1.5. Metodología para la toma de datos / recojo de información.....	105
VI.2. Resultados de la medición del Índice de Transparencia .....	107
VI.3. Tipos de gestión de las políticas de transparencia identificados .....	112
CAPÍTULO VII. <b>Conclusiones...</b> .....	
Bibliografía .....	121
<b>Anexos...</b> .....	135



## Lista de Gráficos

Gráfico n° 01: Tipos de gestión de las políticas de transparencia en entidades del <b>Estado</b> .....	17
Gráfico n° 02: Transparencia en la gestión pública .....	40
Gráfico n° 03: Principales características de los tipos de gestión de las políticas de transparencia en entidades del <b>Estado</b> .....	67
Gráfico n° 04: Factor (Determinante) Normativo .....	113
Gráfico n° 05: Comparativo de la transparencia en cada institución según factores (determinantes).....	114

## Lista de Cuadros

Cuadro n° 01: Tipos de Gestión de las políticas de transparencia, dimensiones y variables .....	71
Cuadro n° 02: Dimensiones y variable del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense .....	80
Cuadro n° 03: Índice de Transparencia de las entidades públicas - Colombia .....	82
Cuadro n° 04: Índice de Transparencia Nacional - Colombia .....	82
Cuadro n° 05: Variables del Variables del índice de transparencia a analizar según tipo de gestión propuesto. ....	88
Cuadro n° 06: Asignación de puntaje por indicador - variable " <b>normativa</b> " .....	91
Cuadro n° 07: Asignación de puntaje por indicador - <b>variable "rendición de cuentas"</b> .....	91
Cuadro n° 08: Asignación de puntaje por indicador - <b>variable "calidades de la información transparentada"</b> .....	96
Cuadro n° 09: Índice de transparencia, ponderación y puntajes por cada variable .....	98
Cuadro n° 10: Grados de transparencia y calificación de la Entidad, según resultados del índice de transparencia .....	104

---

## Introducción

La preocupación por consolidar los sistemas democráticos ha generado que se diseñen políticas como las de transparencia que se encuentran ligadas a su fortalecimiento, a fin de impedir el resurgimiento de dictaduras y sistemas totalitarios que fueron contrarios a la rendición de cuentas y el acceso a la información. Asimismo, en sistemas catalogados como democráticos, cuando han surgido casos de corrupción, una de las necesidades inmediatas que surge en los Estados es fortalecer la transparencia con la consecuente rendición de cuentas, ello a efectos de que no se vuelvan a recrear los escenarios en los que se dieron las condiciones que llevaron a cometer éste tipo de delitos que sin ninguna duda dañan a la legitimidad de los Estados, de sus gobernantes y de los actores políticos.

Podemos afirmar entonces que las políticas de transparencia son un requisito de los sistemas democráticos por cuanto sirven como instrumento para la responsabilización de la gestión pública y permiten asegurar el acceso a la información pública.

Es tal la importancia que encierra el concepto de transparencia en la gestión del Estado, que incluso se encuentra ligada a los derechos humanos<sup>1</sup>, ya que comprende en su definición el acceso a la información, derecho humano universalmente reconocido; y, que en el caso peruano es a su vez un derecho constitucional. Se desprende de lo mencionado, cuan relevante es gestionar a las instituciones públicas de manera transparente, procurando escenarios en los que sus gestores se encuentren prestos a brindar a la ciudadanía toda la información relacionada al ejercicio del mandato de la función pública que se le ha encomendado.

<sup>1</sup> El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “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” [resaltado y subrayado es agregado].



---

La necesidad de contar con transparencia en las gestiones, es una concepción que ha sido influenciada también desde el sector privado, debido a la importancia que ha tomado la transparencia en el comercio y los negocios internacionales, por cuanto ambos se han visto beneficiados por ésta, ya que con ella se resuelven la mayoría de problemas ligados a la asimetría de la información, además porque en el mundo de los negocios, las cuentas claras generan confianza y preparan el terreno para la inversión. De igual manera, el escenario global es el de un mundo cada vez más interconectado en el que el requisito de transparentar se hace indispensable.

En el Estado Peruano, la promoción de la transparencia tomó fuerza al entrar en vigencia la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública dada en el año 2002 -durante el periodo de gobierno de Alejandro Toledo Manrique- y que actualmente es el instrumento que rige en la materia.

Concordante con lo expuesto líneas arriba, la implementación de políticas de transparencia, cuenta con una serie de antecedentes que le dan fortaleza, sin embargo, aún queda por responder a la pregunta, ¿cómo hacer práctica la incorporación de éstas en los organismos públicos? Para responder a esta interrogante, se debe evaluar los determinantes de la transparencia y la forma en la que las políticas referidas a la transparencia se vienen gestionando. En ese sentido, esta investigación pretende aportar a la teoría una clasificación de tipos de gestión de políticas de transparencia en instituciones públicas, a efectos de distinguir a aquellas entidades del Estado donde realmente se está buscando alcanzar el ideal de transparencia de aquellas que por el contrario se muestran contrarias a la transparencia. Ello, por cuanto algunas de las entidades del Estado se resisten incluso a transparentar la información que por Ley deberían hacer pública. Asimismo, muchas veces se afirma que una entidad del Estado es transparente, evaluando únicamente si la misma cumple o no con las obligaciones normativas, a pesar de que el concepto de transparencia va mucho más allá de publicar información. Tal y como veremos en el desarrollo de la tesis, las características de la información que se transparente, así como la oportunidad en la que la información se hace pública serán determinantes para señalar si una entidad verdaderamente viene siendo gestionada de manera transparente o no.

---

## Justificación de la investigación

Cuando se emplea el término transparencia, se vincula el mismo a otros conceptos como la democracia, gobernabilidad, legitimidad, disminución de la corrupción, entre otros. Por ello, en Estados como el peruano, en un contexto de pérdida de la confianza de la ciudadanía hacia las entidades del Estado y los actores políticos, en razón de casos de corrupción como el de Lava Jato; se propone poner especial atención a los efectos de la transparencia en relación a la corrupción, por cuanto la corrupción resulta un tema sensible, que la ciudadanía percibe como un tópico de urgente atención.

Lo arriba señalado se demuestra, por ejemplo, al verificar los resultados de la encuesta de opinión realizada en setiembre del año 2018 por DATUM Internacional, según la cual, el 94% de los encuestados señaló que el nivel de corrupción en el Perú es muy alto. Cabe precisar que el mencionado estudio buscaba identificar a aquellos que la **población considera como los políticos y autoridades percibidas como "los más corruptos del país"**.

La percepción citada en el párrafo previo, influye en la legitimidad que ostentan las instituciones públicas y en consecuencia en el mismo Estado. Tenemos así casos como el Congreso de la República, el Poder Judicial y la Fiscalía de la Nación que cuentan con muy baja legitimidad, ya que, para la primera, el 64% de la población considera que es corrupta, para la segunda y tercera, el 43% de la población opina lo mismo (IPSOS 2017).

De igual manera, los resultados de las encuestas que buscan conocer en qué entidades confían los peruanos (Como la realizada por IPSOS en el año 2017), identifican justamente a aquellas que meses después tienen la percepción de ser las más corruptas, como aquellas en las que menos se confía, tenemos, por ejemplo, justamente a la Fiscalía de la Nación, El Poder Judicial y el Congreso de la República, los mismos cuyos porcentajes de desconfianza son del orden del 59%, 64% y 72% respectivamente (IPSOS 2017).

En atención a los resultados mencionados, es que se vuelve relevante la transparencia en la gestión del Estado, ya que ésta, promete mejorar la confianza de la ciudadanía respecto de las organizaciones de gobierno y a su vez aumentar las posibilidades de inhibir la corrupción. En este sentido, importa mucho hacer concreta la manera cómo la transparencia es aplicada a nuestras realidades, estudiando el proceso mismo de gestión que se viene implementando, ahondando de esta manera en el cómo, es decir en el funcionamiento mismo de la gestión de políticas de transparencia. Por tanto, siendo que a la transparencia se le atribuyen beneficios relacionados a la disminución del fenómeno de la corrupción, resulta importante estudiar cómo se gestiona la transparencia en las entidades del Estado. Sea pues esta investigación un aporte en ese sentido.

#### Viabilidad de la investigación

Esta investigación es viable por cuanto cuenta con metodología aplicable y con datos factibles de recolectar. Cabe resaltar que existe mucha información de las investigaciones relacionadas a la transparencia en la gestión pública e incluso en la gestión privada, especialmente en el comercio internacional, asimismo se han encontrado buenos avances en la medición de la transparencia.

Se ha tomado en cuenta para esta investigación, el objetivo de construir un Índice de Transparencia, objetivo que también es viable por cuanto existen en la actualidad índices de transparencia elaborados por instituciones como Transparencia Internacional, y que han sido aplicados en otros países del mundo con buenos resultados, de esta manera se hace factible la construcción de un índice de Transparencia que se amolde a la realidad peruana.

La propuesta de tipología que se plantea en esta tesis será posible argumentar sobre la base de los conocimientos ya adquiridos en el campo de la Ciencia Política y considero que aportará a los fines de la gestión pública moderna.

## Planteamiento del problema

En el ámbito de la Ciencia Política, la transparencia se reconoce como una condición indispensable de la gestión de las organizaciones de los Estados democráticos, por cuanto sus beneficios están asociados a los valores que se proclaman con la democracia, tales como la responsabilización y la gobernabilidad; así también es uno de los requisitos del open government o gobierno abierto; todos los cuales pueden hacerse materiales mediante la transparencia porque ésta, privilegia la rendición de cuentas, el acceso a la información, facilita la implementación de mecanismos mediante los cuales la ciudadanía se informa, delibera, opina y ejerce presión respecto de la prestación de servicios y la ejecución de políticas públicas.

Sumado a los argumentos arriba señalados, también es usual que se haga mención de la transparencia como elemento para la reducción de los niveles de corrupción, sin embargo, si bien se sabe que contar con transparencia en la gestión pública traerá consigo resultados relevantes, no se ha prestado la debida atención al tipo de gestión que se requiere para que ella pueda producir los beneficios esperados. En tal sentido, surge el cuestionamiento respecto de cómo es que se viene gestionando este tipo de políticas, para que a pesar de existir consenso y apoyo respecto a que las organizaciones sean más transparentes, se advierten situaciones en las que las organizaciones evitan brindar información, funcionarios públicos que rechazan rendir cuentas u otros casos similares que se realizan incluso incumpliendo la normatividad sobre el particular. Por tanto, interesa conocer ¿Qué tipo de gestión se está haciendo en las entidades del Estado, respecto de las políticas de transparencia? En respuesta a esta pregunta central, en esta investigación, se proponen tipos de gestión de las políticas de transparencia en entidades del Estado, que se espera puedan aportar a diferenciar las gestiones y a reconocer en atención a las mismas, los aspectos que cada Entidad del Estado requiera mejorar para alcanzar el ideal de Institución Pública transparente.

## Objetivos de la investigación

### Objetivo general:

Analizar y clasificar los tipos de gestión de las políticas de transparencia, determinando aquellas variables que influyen en el tipo de gestión.

El objetivo general propuesto es del tipo clasificatorio (Briones, 2002), por cuanto busca formular tipos de gestión de políticas de transparencia para instituciones del Estado. Esta tipología surge del análisis de la forma en la que se gestionan las políticas de transparencia, la misma que será medida a través de un índice construido para tal fin.

Una primera consideración a señalar es que para proponer los tipos de gestión se presta atención a los resultados del proceso íntegro de gestión, considerando la evaluación de los determinantes de la transparencia.

La segunda consideración a señalar es que en la gestión no existen recetas únicas, pero las investigaciones de experiencias de gestión, nos dan guías sobre lo que resulta viable a ciertas realidades, lo cual sirve a su vez como referente. Por ello, los tipos de gestión que se proponen con este estudio señalarán ciertas características que pretenden no ser rígidas, sino que su propósito es que con ellas sea posible hacer un distinguo entre las organizaciones para saber si la gestión de las mismas se aproxima a una gestión realmente transparente, o por el contrario se está alejando de este propósito.

### Objetivos específicos:

- a. Proponer los tipos de gestión de las políticas de transparencia que son factibles de surgir en entidades del Estado, a partir de la teoría sobre la transparencia, los resultados obtenidos en las experiencias de medición de la transparencia en entidades gubernamentales, sumado a la consideración y contrastación de los determinantes de la transparencia.

- 
- b. Construir un Índice de Transparencia que sea aplicable a la realidad peruana, a fin de medir la transparencia en las entidades del Estado.
  - c. Contrastar la teoría propuesta con la realidad encontrada en las instituciones estatales que forman parte de este estudio.
  - d. Analizar los factores que influyeron en el grado de transparencia obtenido con la medición del índice de transparencia y en el tipo de gestión determinado para cada Institución Pública analizada.

### Hipótesis

#### Hipótesis General

De acuerdo a Guillermo Briones (2002), la relación que tiene la hipótesis con las principales funciones de la investigación define cinco tipos de hipótesis, que el clasifica como: descriptivas, tipológicas, relacionales, explicativas y estadísticas.

Conforme a los criterios señalados por el referido autor, esta investigación se encuentra en la clasificación de hipótesis denominadas tipológicas, ya que se proponen clasificaciones del objeto de estudio (Briones 2002: 35). Como he explicado, en esta investigación el objeto de estudio es la gestión de las políticas de transparencia, y lo que se pretende es dar una tipología de la misma, y, en atención al problema de investigación, propongo como hipótesis inicial que son cinco los tipos de gestión de las políticas de transparencia que podemos diferenciar en las entidades del Estado, y que se determinan por la manera como se gestionan las mismas:

1. Gestión Opaca
2. Gestión Visible
3. Gestión Normativa
4. Gestión Responsabilizada
5. Gestión Responsabilizada Institucionalizada



---

**Gestión Opaca:** es aquel tipo de gestión que se muestra reacia a implementar políticas de transparencia e incluso trata de evadir las normas legales vigentes que procuran la transparencia.

**Gestión Visible:** es aquel tipo de gestión en la que, aunque existen esfuerzos por transparentar la gestión, estos todavía no logran ser integrales a la institución y concordantes con las políticas del Estado; por ejemplo, transparenta muy bien la información referida al planeamiento de la institución, pero no transparenta la información referida a las contrataciones que ésta realiza. También puede ser el tipo de gestión que crea sus propios mecanismos para transparentar no aplicando las políticas de Estado propuestas al respecto, no permitiendo con ello que la política Estatal logre sus objetivos globales. La creación de sus propios mecanismos sería válida, si esta fuera complementaria a los que son obligatorios, pero al realizarse en menoscabo de las políticas de Estado no facilitan el objetivo de un Estado transparente.

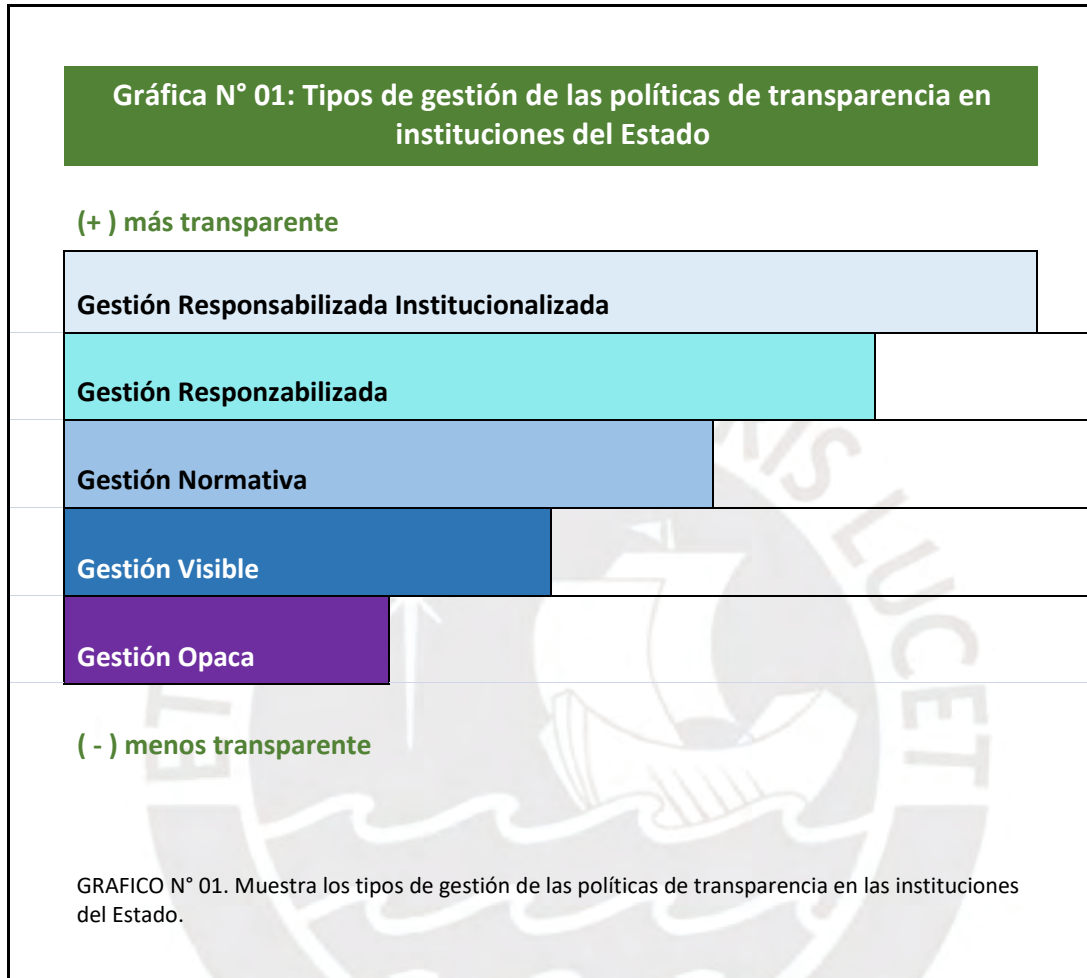
**Gestión Normativa:** es el tipo de gestión que procura el cumplimiento a cabalidad de la normativa vigente vinculada a la transparencia, ya que en las mediciones vinculadas al cumplimiento de la normativa alcanza buenos puntajes, aunque este no sea necesariamente el más alto puntaje. Asimismo, la información que transparenta no siempre cumple con los requisitos de accesibilidad, legibilidad, calidad, verificabilidad, que se requieren para que realmente se produzca la transparencia.

**Gestión Responsabilizada:** es el tipo de gestión en la que el cumplimiento de la normativa vigente vinculada a la transparencia, es el idóneo. Asimismo, este tipo de gestión transparenta información cumpliendo con los requisitos de accesibilidad, legibilidad, calidad, amigabilidad, verificabilidad, que se requieren para que realmente se produzca la transparencia. Además, transparenta información referida a la rendición de cuentas. Transparenta aplicando las políticas de Estado propuestas al respecto, sin perjuicio de que también pueda hacer uso de otros mecanismos o estrategias.

---

Gestión Responsabilizada Institucionalizada: es aquel tipo de gestión, en la que se cumplen a cabalidad los aspectos normativos, las características para ser una real transparencia; y, se realiza correctamente la rendición de cuentas. De tal manera que la transparencia no se realiza solo con formalidades, sino que es un esfuerzo colectivo real por tratar de ser transparente. A este tipo de **gestión la considero "ideal", porque** es una categoría en la que encajarían aquellas instituciones en las que se cumplirían correctamente todas las dimensiones que comprende la transparencia.

**Asimismo, la denominación de "institucionalizada" responde a que además de** considerar las condiciones establecidas para los otros tipos de gestión, esta tipología pone el acento en el carácter organizacional de la gestión apoyando al cambio de la cultura organizacional, el diseño de nuevos procesos, y el involucramiento de todos los niveles de la gestión, haciendo que la transparencia se inserte en la gestión como una característica inherente a ella. Por tanto, esta forma de gestión, asume la gestión de **las políticas de transparencia "como un proceso complejo" con un "abordaje multifacético y político" (Cunill 2006: 24).** En las organizaciones que recibieran esta clasificación, sería factible que las políticas de transparencia se mantengan en el tiempo a pesar de los cambios a los que suelen estar expuestas las mismas. Asimismo, con este tipo de gestión, se evidencia que la gestión busca brindar valor público mediante la transparencia.



Fuente: Elaboración propia.

### Hipótesis Específica

La clasificación propuesta responde a los factores de la transparencia, a esos elementos que comprenden el concepto transparencia. Quiere decir que un específico tipo de gestión de las políticas de transparencia (variable dependiente) estará determinado por ciertos factores o los que también para su medición suelen ser llamados dimensiones de la transparencia (variables independientes).

---

Con este esquema de las variables (determinantes de la transparencia), el método empleado para medir el grado de asociación entre las variables es el de correlación.

Método de investigación:

Esta investigación será del tipo mixto al combinar estrategias del método cuantitativo y del método cualitativo. De acuerdo al objetivo principal, esta investigación será del tipo explicativa y clasificatoria, porque pretende dar razones sobre la realidad de la gestión de las políticas de transparencia en las entidades del Estado y como ya se ha mencionado, también busca clasificarlas, dentro de una tipología que se pretende comprobar y que en suma es el propósito principal de esta investigación.

Diseño metodológico

En función a los objetivos de esta tesis, la estrategia de investigación a la que recurro **es del "tipo no experimental". La población en la cual se realiza el estudio se encuentra constituida por las entidades del Estado Peruano, la muestra que se considera, no responde a criterios estadísticos y se encuentra dentro de la clasificación "no probabilística".**

Con el fin de obtener resultados que sean lo más distintos posibles, en este estudio se han considerado a aquellas instituciones públicas del Estado peruano que en la última encuesta de percepción efectuada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI del Perú (2018), resultaron en el primer y último lugar en la medición del nivel de confianza; siendo las mismas las siguientes:

1. RENIEC (55.4% Porcentaje más alto de confianza obtenido)
2. Congreso de la República (5.2% Porcentaje más bajo de confianza obtenido)

Asimismo, se señala que considerando que en este estudio se realiza la aplicación de un índice de transparencia, los resultados del estudio se identificarán con el año al que corresponde la medición del índice, es decir, el periodo de gestión del año 2018.

### Recolección de datos

Los instrumentos que se utilizarán en la recolección de información son básicamente tres. La primera es el cuestionario, que es utilizado para medir el índice de transparencia creado. El segundo instrumento son los datos agregados, usados para el método estadístico de los determinantes que influyen en el grado de transparencia.

Para llevar a cabo la recolección, se considerarán tres etapas, la primera consiste en aplicar el índice de transparencia para medir el grado de transparencia de las entidades del Estado estudiadas. Para la segunda etapa, se realizará un análisis de los resultados obtenidos en la medición de grado de transparencia. Finalmente, contrastarán la relación hipótesis con los resultados del índice de transparencia.

## CAPITULO I

### ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA

#### I.1 Enfoque teórico utilizado: El Neoinstitucionalismo

Para observar, describir, explicar y analizar nuestro objeto de estudio y cumplir los objetivos establecidos en esta Tesis, recurrimos al enfoque Neoinstitucionalista, por cuanto este enfoque propone efectuar el análisis de las instituciones para comprender el comportamiento de los actores políticos, entiendo por éstos a los individuos de las instituciones políticas y para el caso en particular de esta investigación, nos interesa conocer a partir del análisis de las instituciones el desempeño de los gestores.

---

El neoinstitucionalismo es un enfoque que surge en reacción al enfoque conductista predominante, desde la década del sesenta, en la Ciencia Política estadounidense. Los teóricos del neoinstitucionalismo coincidieron en que se había puesto demasiado énfasis en la conducta del individuo y que se había dejado de lado a las instituciones, cuando para los neoinstitucionalistas, éstas juegan un rol preponderante en la actividad política. Sin embargo, al surgir el neoinstitucionalismo no se rechazan completamente los aportes de los enfoques criticados, sino que se toman de los enfoques conductistas y de elección racional, las características que fortalecen el carácter científico del mismo, tales como el rigor en la metodología y la importancia de elaborar teorías que permitan contrastar las investigaciones. Toda vez que las ciencias se encuentran en constante evolución, el surgimiento del neoinstitucionalismo es en realidad evolución natural de los enfoques de la Ciencia Política.

El hito más remoto en el desarrollo del neoinstitucionalismo se encuentra en un artículo publicado en *American Political Science Review*, en el año 1984, que se denominó **"The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life"** (March, Olsen 1984), escrito por los que casi por consenso se denominan los padres del neoinstitucionalismo, James March y Johan Olsen, de las universidades de Stanford y Bergen. respectivamente. **A este artículo le siguió la publicación del libro "El Redescubrimiento de las Instituciones" en 1989, de los mismos autores. Las críticas de March y Olsen respecto a los enfoques y los estudios de Ciencia Política de aquellos años se pueden resumir en lo siguiente:**

- Contextual, o sociocéntrica, porque insiste en el medio social del comportamiento político y quita importancia al Estado como causa independiente.
- Reduccionista, porque interpreta la política como un resultado de las acciones individuales.
- Utilitarista, porque explica las acciones individuales en función del interés racional propio.

March y Olsen proponen redescubrir el análisis institucional para entender mejor el comportamiento de los actores políticos individuales dentro de las instituciones políticas. En recientes aportes al enfoque, ambos autores manifiestan que **"Las**



---

instituciones empoderan y obligan a los actores de forma diferente, y los hacen más o menos capaces de actuar acorde a reglas prescriptivas y apropiadamente.<sup>2</sup> Sin perjuicio de ello, desde los inicios hasta hoy, los neoinstitucionalistas subrayan el papel más autónomo que tienen las instituciones, entendiendo a éstas como actores políticos en sí mismos.

En palabras de March y Olsen (2006), el neoinstitucionalismo es un enfoque que permite el estudio de las instituciones políticas y contiene un conjunto de ideas teóricas e hipótesis referidas a las relaciones entre las características de las instituciones, agencia política, el desempeño de las instituciones así como el cambio institucional.

Las últimas investigaciones efectuadas haciendo uso de este enfoque, se concentran también en conocer cómo las instituciones –dígase el conjunto de reglas, normas, la cultura de la organización- influyen en las acciones o elección de los individuos, cuando ellos forman parte de una institución política.

#### I.1.1. Concepto de Institución en el enfoque neoinstitucional

No hay una sola definición con la cual todos los politólogos y estudiosos de las instituciones estén satisfechos, pero he considerado tomar la definición que March y Olsen hicieron en el año 2006, para los fines de esta investigación: las instituciones son un conjunto de reglas y prácticas organizadas, que se desenvuelven en estructuras de significados que son relativamente invariables. En toda institución vemos características importantes, como la rutina, la presencia de reglas y normas, así como estructuras (March, Olsen 2006).

A fin de conocer que se entiende por institución, tomamos las indicadas por Lozada y Casas (2008), quienes a su vez recurren a Peters:

- Se trata de un fenómeno estructural de la sociedad o de la forma de gobierno, en cuanto la institución trasciende a los individuos que en un momento dado la componen. Pero, cabe anotar que las instituciones pueden ser formales (organismos formales dentro del gobierno) o informales (normas y convenciones sociales, morales, éticas).
- A la institución se le atribuye estabilidad a través del tiempo, pero el alcance de la estabilidad difiere según cada corriente **institucional.**"

<sup>2</sup>March y Olsen (2006). *Elaborating "New institutionalism"*. En Rhodes, Binder y Rockman (Editores.), *The Oxford handbook of political institutions*.

- 
- Se considera que las instituciones generan restricciones que afectan el comportamiento individual, pero, al mismo tiempo se plantea, que aquellas, al menos en parte, son producto y consecuencia de la acción humana intencional.
  - Las instituciones permiten predecir algunos tipos de interacción entre sus miembros.
  - Se asume que las instituciones se asientan sobre ciertos valores compartidos por quienes las respaldan. (citado en Lozada y Casas 2010: 183).

Asimismo, es importante señalar los estudios de ciencia política, incluidos aquellos que se realicen bajo el enfoque del neoinstitucionalismo, deben también considerar que las instituciones no sólo de definen según normas, reglas y prácticas internas, sino que además éstas se ven influenciadas por el contexto político (Nohlen 2006).

Aunque para los estudios desde el institucionalismo se han propuesto distintos tipos, vamos a situar nuestro enfoque en el institucionalismo normativo, que forma parte de la clasificación que realiza Guy Peters (2003) porque éste contiene y enfatiza en el análisis de las variables que priorizaré en esta investigación. Respecto a este institucionalismo normativo, Lozada y Casas, señalaron que está caracterizado por **“poner énfasis en las normas (rutinas organizacionales) y en los significados compartidos (símbolos) dentro de las instituciones, para entender cómo funcionan éstas y cómo influyen en el comportamiento individual. Se apela a ‘la lógica de lo apropiado’ para explicar cómo se moldea el comportamiento de los miembros de la institución”** (2008). **Todo lo señalado, condensa lo referido por Peters en relación al institucionalismo normativo.**

De acuerdo al enfoque considerado, se entenderá que la acción de los individuos, las instituciones (entre otros objetos de estudio político) estará siempre influenciada por las características de la institución y su contexto. Sin perjuicio de ello, también para este enfoque, autores como Robert E. Goodin, proponen que las instituciones se crean o cambian debido básicamente tres circunstancias, una de ellas es la evolución natural, la segunda como producto de la intervención deliberada; y, la tercera puede ser por accidente (citado en Gómez 1997: 211). De estas tres la que nos interesa en la segunda, donde existe una intervención deliberada para el cambio o creación de instituciones. Lo que pasaremos a explicar al hablar sobre el modelo del agente – principal.

---

Conforme a lo expuesto respecto al enfoque del neoinstitucionalismo y siendo que nuestro objeto de estudio es la transparencia en la gestión pública bajo el modelo de la Nueva Gestión Pública, buscando conocer qué tipo de gestión de las políticas de transparencia se realizan y con ello por su puesto, conocer cuán transparente es una institución del Estado; y, vistos ya los elementos descritos al hablar del entendimiento de las instituciones, notaremos que los resultados en relación a los esfuerzos por contar con un Estado más transparencia se verán influenciados por las características de las instituciones y de su contexto.

## I.2 Modelo Principal – Agente

### I.2.1. Orígenes

El origen de este enfoque se remonta a la década del setenta, cuando la proponen en el campo de la economía, este modelo se entiende en los siguientes términos:

Las relaciones de agencia se crean cuando una de las partes, el principal, entra en un acuerdo contractual con una segunda parte, el agente, y delega a la última la responsabilidad de llevar a cabo una función o un conjunto de tareas en nombre del principal. En la representación clásica, el principal es el accionista de una empresa que contrata a un ejecutivo para manejar el negocio en el día a día. Sin embargo, el principal puede ser cualquier individuo u organización que delega la responsabilidad a otro con el fin de economizar en los costos de transacción, persiguiendo objetivos que de otro modo serían demasiado costosos, o requerirían demasiada experiencia. (Kassim y Menon 2003)

Si bien este enfoque surge de los estudios en el campo de la economía, hoy también es posible aplicar a objetos de estudio de política, por cuanto la asimetría de información que existe entre principal - agente, permite entender la relación entre estos dos actores. De acuerdo a este modelo, la asimetría de la información favorece sobre todo al agente quien es el que posee la facultad delegada, y esta ventaja respecto de principal, podría ser usada a favor de sus propios intereses. Justamente por ello, el problema que afronta el principal será impedir que el agente

---

utilice esta ventaja en perjuicio del principal. Al respecto, señalan Kassim y Menon, que el desafío es encontrar maneras de asegurar el cumplimiento perfecto (2003: 122).

### 1.2.2. Argumento central del modelo

**Siguiendo a Miller “el agente tiene una ventaja informacional sobre el principal y toma acciones que impactan en las acciones de ambos actores”. “La autoridad la tiene el principal, pero en el modelo Principal – Agente, la atención se centra en una particular forma de autoridad formal: la autoridad que impone incentivos en el agente” (2005).** Según Miller, la pregunta central es si el principal puede inducir a los más expertos agentes a tomar esas acciones que el principal tomaría si tuviera la misma información que el agente. Manipulando los incentivos dirigidos hacia el agente, el principal busca minimizar el mal comportamiento del agente o los costos de esta agencia.

Al existir asimetría de información entre el principal y el agente, se necesitan instrumentos que garanticen que esta asimetría se diluya, para que ambos estén en las mismas condiciones de poseer determinada información y que el agente tome las decisiones que tomaría el principal. Conforme a ello, al no existir mecanismos de vigilancia del comportamiento del agente, esto es cuando el principal no tiene forma de saber lo que hace el agente, entonces se deja mucha discrecionalidad al agente, lo cual será a menudo incompatible con los intereses del principal, requiriéndose por tanto, incentivos sobre el agente, para reducir el llamado **“azar moral”**<sup>3</sup>, característica frecuente en el agente.

### 1.3. El modelo del Agente – Principal en el análisis de la transparencia de las instituciones bajo el enfoque neoinstitucional.

Toda vez que el objeto de estudio de esta investigación, es la transparencia en el modelo de la Nueva Gestión Pública y en concordancia con la teoría del enfoque neoinstitucional; el surgimiento de las instituciones transparentes se atribuiría a la intencionalidad, pues es consecuencia de una intervención deliberada, de adoptar la

<sup>3</sup>El azar moral o en inglés el “moral hazard”, es la tendencia a tomar decisiones que incrementan el riesgo del principal.

---

transparencia como una herramienta de la Nueva Gestión Pública, que bajo el modelo del agente – principal, este hecho intencional habría sido motivado por el principal, que en este caso será entendido como el ciudadano, es decir la población que ha confiado a un agente (El Estado, esta vez identificado como una institución pública) la administración de sus recursos y la posibilidad de ejecutar en el marco de las competencias que se le ha confiado.

Conforme a las características detalladas del modelo Principal - Agente, en estado natural, en la relación existente entre la ciudadanía e instituciones gubernamentales, existe asimetría de la información, por cuanto la ciudadanía puede observar los resultados de la gestión, pero no tiene acceso a la toma de decisiones y a las acciones efectuadas por el agente, conociendo esta particularidad, el principal ha propuesto incentivos y mecanismos para que el principal transparente la información y permita el acceso a la información, situación que se condice con la necesidad del principal de reducir las preferencias particulares y/o institucionales del agente y que el costo de transacción en la gestión se reduzca en beneficio del principal, es decir que las decisiones del agente persigan necesariamente un fin público y no **atiendan a la "lógica de la apropiado" descrita en el enfoque neoinstitucional ni al interés particular de los gestores de las instituciones públicas.**

De acuerdo a lo descrito, la intencionalidad del principal de que surjan instituciones transparentes y por tanto, de incorporar políticas de transparencia en la gestión de las entidades del estado, se debe a la necesidad de reducir la asimetría de la información, intentando que la acción y decisión del agente cumpla con el objetivo de representarlo eficientemente y de lograr el mayor beneficio para el principal. Sin embargo, dadas las rutinas organizacionales, compromisos institucionales y los significados compartidos **(símbolos), en suma, la "lógica de lo adecuado", dentro de las instituciones gubernamentales,** la intención de tornar transparentes las instituciones no necesariamente se concreta conforme a lo previsto por el principal y no es uniforme en todas las instituciones del Estado. Por tanto, a pesar de la intencionalidad del principal de que se incorporen políticas de transparencia en la gestión de las instituciones del Estado, éstas tendrán resultados distintos ya que el grado de transparencia que cada



---

una obtendrá estará en estrecha relación con la manera cómo funcionan las instituciones que las acogen y cómo influyen éstas en el comportamiento individual.

#### I.4. Gestión de lo público

Aunque actualmente se utiliza la expresión gestión pública para referirnos a lo que antes era denominado como administración pública, en realidad no se trata solo de un cambio de nomenclatura, sino que tiene diferencias en el contenido de lo que cada una expresa, por ello, antes de pasar a explicar sobre la gestión de lo público, interesa hacer una introducción al lector respecto de la evolución de los términos, para comprender el contexto en el que cada uno se aplica.

El concepto de administración pública se encuentra ligado a la parte práctica de los Estados, por cuanto se entiende que a través de ésta se ejecutan las decisiones políticas, en ese sentido, los gobernantes a lo largo de la historia se encargaron de *crear una estructura que les permitiera administrar el poder en ellos* (agente, en la teoría del principal - agente) *encargado* (Sanz, 1996), prueba de ello es que encontramos que en la antigua Grecia y en Roma, la administración pública aunque no reconocida como tal, era considerada como un ordenamiento administrativo a través del cual el Estado realizaba tareas en beneficio del ciudadano, de esta manera, la prestación de servicios como la educación, salubridad y la administración de justicia fueron dándole contenido práctico y legitimado al concepto.

Desde el pensamiento clásico, la administración pública es entendida como una parte del gobierno; comprensión que describe muy bien Henry Fayol y que en los términos de Miguel Galindo Camacho se expresa como sigue: *(...)“ el gobierno de la empresa o institución es el todo, mientras que la administración es una de las partes y el acto administrativo para la eficacia del mismo debe estar fundado en la previsión, la organización, la dirección, la coordinación y el control” (...)* (Galindo, 2000).

Siendo pues considerada como una parte del gobierno, hablar de administración pública será referirnos a la estructura piramidal a través de la cual se ejecutan acciones gubernamentales, y donde las decisiones de los funcionarios a cargo será la



---

que determine el camino de las organizaciones, por tanto, esta administración a partir de su funcionamiento, tendrá una estructura piramidal en la que el poder de decisión se encuentra centralizado.

Sobre esta administración pública, se fueron creando modelos de administración, siendo el más conocido el modelo propuesto por Weber que es también denominado **como el "modelo burocrático" de acuerdo al cuál, el Estado se administra** sustentándose en una denominación legal que establece las reglas de actuación, y donde el poder del Estado se administra en una estructura burocrática caracterizada por una fuerte organización jerarquizada, en la que los funcionarios están allí debido a sus méritos y competencias, encontrándose su accionar sometido a las reglas estrictas. Esta burocracia de Weber, se desenvuelve atendiendo a seis consideraciones básicas:

- 1) Especialización, que implica contar con servidores públicos calificados;
- 2) Jerarquización, que hace referencia a la estructura piramidal que se propone para las organizaciones;
- 3) Formalización, que atiende al apego a las normas y procedimientos establecidos;
- 4) Personal Operativo en las organizaciones, para que existan recursos humanos destinados a las tareas no especializadas;
- 5) Impersonalidad de los cargos ejercidos, de manera tal que los servidores públicos responden a las funciones concretas que se les asigna;
- 6) Carrera Profesional, asegurada a través de un sistema que forme un servicio civil con posibilidades de ascensos en razón del buen desempeño (Galindo, 2000).

A pesar de que el modelo de Weber ha sido el paradigma de muchas sociedades como la peruana; éste puede ser entendido como un modelo teórico al que se aspiraba y que, debido a las dificultades presentadas al intentar aplicarlo, hoy se encuentra muy desgastado y criticado. Una interesante crítica que se hace a este modelo señala que cuando éste se volcó a la práctica, los resultados fueron distintos en cada experiencia, en razón a que respondían al legado histórico, contexto y características de cada Estado (Sanz, 1996), como ejemplo tenemos que aquellos Estados con antecedentes de regímenes monárquicos absolutistas, fueron los que desarrollaron sólidas burocracias. A raíz de esta crítica, señala Sanz, que los factores que han predominado en la formación de los aparatos administrativos de los Estados en realidad han sido: la necesidad de centralizar la dominación, la exigencia de realizar ciertas tareas y que de

---

acuerdo al desenvolvimiento de éstos factores, determina la autora que se han desarrollado básicamente dos grandes modelos de administración pública: el primero caracterizado por ser fuertemente jerarquizado, centralista y de carácter profesional y **que denomina "Modelo Francés"; y el segundo, por el contrario tiene una administración descentralizada, residual y desprofesionalizada al que se refiere como el "Modelo Inglés".**

Sea que los Estados hayan desarrollado estructuras administrativas más cercanas al modelo Francés o al modelo Inglés, lo que queda claro es que las organizaciones públicas modernas en mayor o menor medida, han tenido influencia del modelo Weberiano, ideal de una burocracia fuerte y especializada. Sin embargo, este modelo clásico, se ha vinculado a los problemas detectados en el aparato estatal, como el apego a las normas incluso en perjuicio del fin público; y, el exceso de jerarquías, que contrario al servicio a la ciudadana, impide un desenvolvimiento ágil de lo público, que urge sobretodo en la actualidad a consecuencia de la proliferación de herramientas rápidas de conexión y la masificación de los medios de comunicación que han posibilitado reducir los tiempos de comunicación e integrar la información que antes sólo era posible para grupos reducidos. Las críticas que se volcaron sobre la administración pública, terminaron incorporando nuevos conceptos importados del ámbito privado, como el concepto de gestión, nacido a raíz de los resultados positivos que generó la gerencia en el sector privado.

Pero, ¿porque cambiar el nombre de administración pública para pasar a hablar de gestión pública?, pues la respuesta se encuentra en los fines, por cuanto la gestión incluye la determinación de los fines haciendo partícipes a todos los niveles de la organización (Olías de Lima, 2001), por el contrario, como se ha señalado, en la administración los fines son determinados por quienes tienen la atribución de hacerlo, que en general se centraliza en la parte superior de la pirámide organizacional, el resto sólo se encarga la tarea de ejecutar. En el uso de los recursos también hay otra diferencia *ya que en una administración se buscará hacer el mejor uso de los recursos con que se cuenta; en la gestión por el contrario, se procurará encontrar nuevos medios para alcanzar los objetivos*, y no sólo quedarnos con lo que se nos dio en principio (Olías de Lima, 2001). De esta manera, **"La gerencia pública tiene que ver con**

---

*la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones **públicas***"(Oliás de Lima, 2001), por cuanto se espera que más allá de los recursos con que se cuente, ésta busca alcanzar óptimos niveles de eficiencia al implicar actividades tales como la planificación, dirección, y actividades con un fuerte contenido organizacional, con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos.

Otra diferencia se encuentra en los recursos humanos, mientras que la administración sólo lo considera como un recurso mas, que en general sirve para ejecutar las decisiones políticas, en la gestión cada persona es una pieza clave de la organización, por tanto, el compromiso y la identificación de cada una de las personas en los objetivos organizacionales tendrá su correlato en los resultados que finalmente se obtengan.

En rechazo al modelo clásico burocrático de administración surgió la corriente llamada **"gerencialismo"** que **tomó las consideraciones de la gerencia aplicados en el sector privado** y los importó al sector público, sin embargo esta corriente también se sometió a duras críticas por cuanto trataba de aplicar la mismas estrategias aplicadas en el sector privado sin considerar la diferencia básica que existe entre la gestión de lo público y de lo privado, que se encuentra en los fines que cada una persigue, ya que mientras que en el sector privado se buscará con la gestión maximizar los beneficios y tener un mejor desempeño en el mercado, persiguiendo fines lucrativos netamente, en el sector público los fines son políticos, que priman incluso por encima del beneficio económico. De esta manera puede afirmarse que el determinismo técnico y racional del gerencialismo, han sido sus más grandes críticas.

Ante los modelos descritos, surgió la Nueva Gestión Pública o New Public Management que se presenta como una alternativa a la administración burocrática y al gerencialismo, proponiendo un Estado eficiente, responsabilizado, que además de contar con el control a través de su misma estructura, permita también ser fiscalizado por la ciudadanía.

---

## I.5. Nueva Gestión Pública (New Public Management)

*New Public Management*, como fue denominado en el idioma inglés es conocido en español como la Nueva Gestión Pública, surge luego de la implementación de las políticas derivadas del Consenso de Washington, se fortalece en razón a su crítica sobre la reducción del Estado promovida por las referidas políticas y brinda fuerza a la opinión que procuraba fortalecer al Estado y hacerlo más eficiente. Este enfoque se desarrolla en respuesta al cambio que se reclamaba frente a los antiguos paradigmas de administración pública y de gestión. Además, el new public management se diferencia de los ya referidos en razón a que las ideas que persigue atienden al nuevo contexto de globalización y al rol que compete al Estado en un mundo interconectado gracias al desarrollo del comercio, las finanzas y las comunicaciones.

Asimismo, la Nueva Gestión Pública ha traído consigo nuevos conceptos como el de creación de valor, de acuerdo al cual, a los funcionarios se les encarga el uso de ciertos recursos, y éstos tienen como premisa encontrar la manera de dar el mayor valor posible a los recursos que son encomendados, atendiendo a que este valor debe percibirse como un impacto positivo en el ciudadano, por tanto los funcionarios públicos buscarán diseñar estrategias más que sólo administrar.

La creación del valor público, es uno de los aportes que distingue al modelo del New Public Management de los otros, ya que con él la gestión pública pone énfasis en aquello olvidado por el gerencialismo -que se presentaba más racional y operativo- y con esto nos referimos al ciudadano, es decir, prestar más atención a sus demandas y requerimientos, procurando crear valor aunque éste sea difícil de medir en términos cuantitativos. La gestión pública requiere pues de esta estrategia para lograr acercarse al ciudadano e intentar comprender y atender su complejo desenvolvimiento. Como bien define el mismo Moore, la búsqueda de la creación de valor público, tiene el siguiente efecto sobre los servidores públicos:

Los directivos públicos se convierten en estrategas en lugar de técnicos. Miran hacia fuera intentando averiguar el valor de lo que están haciendo y también hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los

---

políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones, y anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnológicos cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones, en lugar de esperar un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales (Moore, 1998, p. 45) (Citado por Azuero et al. 2012)

Los componentes principales de la Nueva Gestión Pública se pueden resumir en los siguientes:

- Accountability o responsabilización de la gestión
- Estándares explícitos y medidas de desempeño.
- Mucho énfasis en el control de resultados.
- Desagregación de unidades en el sector público.
- Mayor competencia en el sector público.
- Prácticas de gestión tomadas del o influenciadas por el sector privado.
- Mucha disciplina y parsimonia en el uso de recursos.

Conforme a estos componentes, la Nueva Gestión Pública, en líneas generales, implica hacer eficientes los gobiernos generando cambios de la estructura y organización del sector público; brindar mejores servicios; tener un mayor control sobre la gestión, incorporando a los mecanismos tradicionales la participación ciudadana; responsabilización de los servidores públicos; e innovar para generar valor público mediante la gestión.

Las posiciones contrarias surgidas al rededor de la nueva gestión pública, se dirigen sobre todo a la propuesta de este nuevo enfoque de tomar las prácticas de la gestión privada y trasladarlas a la gestión pública, considerándola negativa en razón a las diferencias que existe entre una y otra realidad. Sin embargo, el new public management es factible en tanto considera que la acción del gobierno tiene un primer componente que lo distingue de la acción del actor en el sector privado, y es la política, es justamente considerando este componente que propone el new public management, que el ámbito público requiere de legitimidad, generar bienestar social, crear valor público, y de comprender la complejidad de la política en las sociedades.



---

También los opositores al modelo han criticado el hecho de que una de las premisas de la gestión en el new public management es la discrecionalidad, consideran que esta discrecionalidad será difícil de aplicar ya que los límites que establece la misma estructura del Estado, como los sistemas de auditoría, de cierta manera frenan la posibilidad de innovar. Asimismo, será complejo dar discrecionalidad porque esta puede terminar en abuso de autoridad o abrir camino a la corrupción.

En respuesta a estas críticas se resalta lo relevante que es responsabilizar la gestión de lo público, sin embargo, para generarle viabilidad a este accountability, se requiere también profesionalizar la burocracia de manera estratégica priorizando la meritocracia a fin de evitar los males ligados a la burocracia, como son el clientelismo y la corrupción (CLAD, 2000).

**La noción de "accountability", también conocida como "responsabilización", es una característica del new public management, que resulta fundamental al diferenciar a este modelo de los anteriores modelos clásicos de administración y de gestión. El accountability implica la responsabilidad que tienen los funcionarios y servidores públicos de ser transparentes, rendir cuentas, generar mecanismos de control sobretodo el social, fomentar la participación ciudadana en su accionar - especialmente al interior de las organizaciones del Estado. De acuerdo a la propuesta teórica sobre el accountability, el hecho de fomentar la responsabilización favorecerá el desempeño del gobierno (Agente, en la teoría del principal agente), ya que con ella es posible sentar las bases de gobiernos eficientes, y fortalecer la "governabilidad democrática" (CLAD, 2000) permitiendo a quienes dirigen los destinos de los países gobernar de manera legítima (siendo el accountability un incentivo del Principal, en la teoría del Principal Agente). El elemento esencial planteado para decir que el accountability tendrá los efectos positivos, es la sociedad y su participación en los asuntos de gobierno, centro de atención y reflexión del modelo de New Public Management, entendiéndose de esta manera que con la inclusión del referido modelo, la atención del Estado se concentra sobre todo en la sociedad misma y ya no únicamente en la organización de gobierno, que se comprende así porque al promover la participación de la sociedad, el gobierno (Agente, según la teoría del Principal – Agente) tiene la posibilidad de conocer de manera directa las necesidades de la ciudadanía y guiar su accionar a partir de éstas,**



---

para la generación del valor público y perseguir fines públicos del Principal (según la teoría del Principal – Agente), además si los ciudadanos son partícipes de las razones que motivaron la toma de decisiones del gobierno, así como el destino de los recursos empleados al implementar esas decisiones y los resultados obtenidos con ellas, los servidores públicos tendrán de obligación de actuar con probidad y transparencia, obteniendo con ello mayor confianza y legitimidad.

De acuerdo a Nuria Cunill, *"la responsabilización tiene dos dimensiones y en ambas la transparencia aparece como un recurso necesario, la primera es la "dimensión de la ciudadanía", que se concreta en la participación ciudadana; la eficacia de esta dimensión se asegura con la existencia de la transparencia. La segunda dimensión es la "de los agentes públicos", expresada en el deber que tienen éstos de informar a la ciudadanía tanto sobre los procesos que condujeron a la toma de decisiones como de los resultados obtenidos (buscando disminuir la asimetría en la información entre Estado y Ciudadanía), considerando de esta manera a esta segunda dimensión, podemos afirmar que es en esta dimensión que se crea la transparencia (Cunill, 2003). De esta manera, es posible entender la relevancia de la transparencia, porque con ella todo lo planteado en el modelo de Nueva Gestión Pública, respecto de acercar más el Estado a la ciudadanía, y de responsabilizar la gestión pública, se concreta en este requisito muy pocas veces considerado con la relevancia que requiere. Asimismo, sostiene Cunill que "mientras mayor sea la transparencia, mas habrá una gestión pública responsable" (Cunill en Mezones, 2006).*

## CAPITULO II

### Transparencia en la Gestión Pública

#### II.1. Transparencia

El concepto de transparencia hoy es usado tanto en el ámbito público como en el privado, a efectos de referirnos a esa cualidad que tienen los actores de hacer de público conocimiento sus acciones, decisiones, resultados, entre otros.

---

El concepto es tan usado que podemos hablar de transparencia en distintos ámbitos, por ejemplo, la transparencia de las empresas o también denominada transparencia corporativa, transparencia de mercados, transparencia gubernamental u otros en los cuáles se implemente esta cualidad.

Así tenemos por ejemplo, que la Organización Mundial de Comercio (OMC) define a la **transparencia como el "Grado de visibilidad y previsibilidad de las políticas y prácticas comerciales y de su proceso de elaboración"**<sup>4</sup>, concepto a partir del cual puede entenderse que la OMC considera a la transparencia como condición y valor sobre el que se sustenta su accionar y el de los países que lo integran y ha tomado tanta relevancia que incluso se han creado mecanismos de transparencia para el **cumplimiento de los acuerdos comerciales, tales como la "Decisión del 14 de diciembre de 2006" con la cual se aprobaron "los mecanismos de transparencia para los acuerdos comerciales regionales"**. Medidas como esta, muestran la preocupación por la existencia y promoción de la transparencia dentro de la OMC para el cumplimiento de sus propósitos institucionales.

De otro lado, también se han demostrado los beneficios que la transparencia trae consigo, un caso específico es la provisión de incentivos para la redistribución y la inclusión, conforme argumentó Joseph Stiglitz<sup>5</sup>, indicando conforme a ello, que la transparencia, también es necesaria para el desarrollo, por cuanto gracias a ella es posible responsabilizar a los funcionarios y con ello hacer un mejor uso de los recursos públicos.

Otras investigaciones han demostrado que la falta de transparencia de los países incrementa las posibilidades de tener consecuencias negativas para los países, tenemos por ejemplo el estudio de Gil Mehrez y Daniel Kaufmann (1999), de acuerdo al cuál los países con escasa transparencia tienen alta probabilidad de una crisis como consecuencia de una liberalización financiera.

<sup>4</sup>Definición que publica la Organización Mundial del Comercio, en el glosario de términos publicado en el sitio oficial web: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/glossary\\_s/glossary\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm)

<sup>5</sup>Tomado y traducido del documento de BELLVER, ANA Y KAUFMANN, DANIEL: "Transparenting Transparency, Initial Empirics and Policy Applications". Documento del Instituto del Banco Mundial. Setiembre de 2005.

---

Aunque suelen confundirse la transparencia con el acceso a la información, en realidad este segundo concepto es sólo uno de las condiciones de la transparencia, la misma que es una categoría social construida como sustento de una sociedad democrática, que se vincula a las nociones de rendición de cuentas o responsabilización, gobernabilidad, gobierno abierto, ética y anticorrupción.

En general, la transparencia significa claridad, nitidez, translucidez o diafanidad. Pero, en el contexto del Estado, el cual estamos estudiando y analizando ¿entre quiénes se da esta Transparencia? Bajo la óptica de la representación, se da entre representantes (agente) y representados (principal), entre autoridades públicas (agente) y ciudadanos (principal), entre gobernantes (agente) y gobernados (principal), entre emisores de información y receptores de información. La Transparencia implica facilitar información de los actos internos, así como de la toma de decisiones, requiriendo para ello cumplir con cualidades como legibilidad, claridad, calidad de la información, entre otros que veremos más adelante. Con la transparencia, se busca reducir la asimetría de la información que suele caracterizar a la dicotomía agente – principal.

Por tanto, mediante la transparencia es posible involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones de las autoridades con propósitos de gobernanza que los empodere y legitime, también para la formulación de políticas públicas, propiciando el desarrollo e implementación de determinadas políticas, que generen bienestar en la ciudadanía. Así entonces, la transparencia se convierte en una condición ineludible y un prerrequisito obligatorio para un buen gobierno y para una participación activa de los ciudadanos, acompañado esto de mejor calidad y cantidad en la información ofrecida por los encargados de la gestión pública.

Para Francisco Mezones, la transparencia es un tema de importancia en el debate público democrático, y la entiende a la misma como "la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados", **y es relevante rescatar que hacer referencia a la democracia, no es una casualidad, ya que la transparencia en la gestión de lo público, es una cualidad que distingue sobre todo a los sistemas democráticos, ya que otros tipos, tales como los dictatoriales o autoritarios, no otorgan la relevancia**

---

debida a esta cualidad, y por el contrario los hechos muestran que la evitan, pues no son convenientes a sus propósitos (Mezones, 2006).

También define Mezones, los beneficios que la transparencia otorga:

- Relevancia macroeconómica al enfrentar con ella la corrupción.
- Transcendencia ética y social como estrategia de democratización y legitimación del poder público.
- Mecanismo para legitimizar al Estado. (Mezones, 2006).

Para Nuria Cunill Grau, "la transparencia es uno de los valores máspreciados en la actualidad" (citado en Mezones 2006), y esta relevancia, traducida en una mayor visibilidad de los procesos de formación de decisiones políticas y de gestión, tendría relación para esta autora, con:

- El debilitamiento de los autoritarismos
- La revalorización de la democracia y de la libertad;
- La actividad industrial y comercial.
- Los movimientos de reforma del Estado.
- El reclamo de mayor responsabilización de los gestores públicos. (en Mezones, 2006)

Conforme a lo señalado para Cunill, la transparencia puede ser "un instrumento poderoso de cambio de la gestión pública", por cuanto se le atribuye la capacidad de producir más democracia y más eficiencia en las políticas públicas y en la prestación de servicios públicos. De igual manera se considera que con ella es posible disminuir las posibilidades de corrupción e incluso el abuso de poder (en Mezones 2006). Por tanto, la relación entre mayor transparencia, menor corrupción, considero se encuentra sustentada en los argumentos señalados.

Asimismo, precisa la misma autora – haciendo referencia a Oliveira, que la **transparencia "es un valor contextual", es decir que la manera como se le concibe, mide o implementa depende del contexto en el que se discuta, sobre ella (en Mezones 2006).** Lo cual es de suma importancia entender a efectos de la propuesta de la presente tesis, ya que, como veremos, si bien se propone un marco teórico que presente ser general, para la medición y la identificación de los tipos de gestión de las

---

políticas de transparencia se tendrá que entender primero el contexto que se somete a evaluación, por ello, en la medición, las dimensiones a considerar, como veremos, responden a la realidad que se analizará.

Continuando con los beneficios asociados a la transparencia, es preciso señalar que la transparencia permite el reequilibrio del Estado y la sociedad, al hacer posible el escrutinio público y el control social. Por ejemplo, la publicidad de la información pública, la publicidad de los procesos de decisión, del gasto público, entre otros, junto al uso masivo de la tecnología de la información, han logrado nuevas formas de fiscalización y control de la acción del Estado, por la sociedad. La transparencia es, por tanto, un recurso clave para que la ciudadanía asuma una posición activa sobre la acción de las organizaciones del Estado.

También refiere Cunill, que la transparencia es un incentivo para aumentar la eficiencia, por cuanto fomenta la competencia, sujeta al balance, opinión y aprobación de la ciudadanía. Lo que sucede por ejemplo como efecto de los premios a la calidad de gestión y servicios, los mismos que se convierten en incentivos positivos. La transparencia resulta también un factor de eficiencia, cuando hay necesidad de negociación por parte de los organismos públicos, ya que, si ellos se muestran transparentes, será más fácil que logren consensos con la ciudadanía, ya que tendrán a su favor la confianza que les otorga el ser transparentes (en Mezones 2006).

**En el paper "Towards Transparency in Finance and Governance" de Tara Vishwanath y Daniel Kaufmann, definen la transparencia como:**

El flujo creciente de información económica, social y política oportuna y confiable; sobre el uso que hacen los inversores privados de los préstamos y la solvencia crediticia de los prestatarios; sobre la provisión de servicios gubernamentales, política monetaria y fiscal; así como sobre las actividades de las instituciones internacionales. Por el contrario, la falta de transparencia se puede describir como alguien -ya sea un ministro del gobierno, una institución pública, una corporación o un banco- que retiene deliberadamente el acceso a la información o la tergiversa; o, la falta de garantía de que la información provista sea de la relevancia o calidad adecuada. (Vishwanath, Kaufmann 1999).



---

### II.1.1 Sobre las cualidades necesarias a incorporar en el concepto de Transparencia y el porqué:

Para entender la transparencia, y hacer operacionalizable el concepto, así como las dimensiones necesarias a considerar para su evaluación, Vishwanath y Kaufmann (1999) consideran que éste debería abarcar los siguientes atributos: ser *accesible, comprensible, importante, fiable y de calidad*.

De acuerdo a Cunill (En Mezones 2006), la accesibilidad a la información significa **“posibilitar que la ciudadanía se apropie con facilidad de la misma”**, por ello requerirá de mecanismos que permitan la búsqueda rápida e incluso la posibilidad de cruzar información, así quien se encuentre interesado podrá hacer la búsqueda que requiera, conforme a sus necesidades. De tal manera que resulta trascendental que la información que se proporcione sea útil al público.

El atributo importancia está supeditado o condicionado a la utilidad de la misma, por ello no bastará con que la información sea relevante para la gestión, sino que los ciudadanos la consideren así y que les sirva como insumo para el debate, formación de opinión e impulso de iniciativas ciudadanas, para que la información tenga valor.

### II.1.2. Gobierno abierto u open government

Por bondades como las señaladas, la transparencia es el requisito indispensable del **Gobierno abierto u open government, el mismo que es un “nuevo paradigma”** (Secretaría de Gestión Pública 2015) de la gestión pública para lograr que los gobiernos logren ser más transparentes, receptivos, responsabilizados y eficaces (Open Government Partnership 2018). Los componentes de transparencia y participación son importantísimo al referirnos a un gobierno abierto, pero la calidad de ambos requisitos requiere ser la mejor, a efectos de alcanzar el gobierno ideal que procura el gobierno abierto y me refiero a ello por cuanto, por ejemplo, no basta con hacer pública información de cualquier índole, sino que es necesario que esta información genere valor en la ciudadanía y por supuesto especialmente en los grupos de interés o en lo involucrados en la intervención pública que se transparenta. Asimismo, el tipo de



---

participación que se puede señalar como condición necesaria para el gobierno abierto, es aquella que colabora e interviene de manera permanente en las acciones y toma de decisiones de un gobierno, por tanto, no basta con aquella participación restringida al periodo electoral sino aquella que es mucho más dinámica, que se involucra y que permite la constante retroalimentación de las acciones de gobierno.

### II.1.3 Definición de transparencia en la gestión pública

Luego de todo lo expuesto, paso a indicar la definición de transparencia, la misma que además de definir a la transparencia como tal, permitirá que se operacionalice el concepto fácilmente:

Transparencia es poner a disposición de la ciudadanía, toda información incluidos documentos, datos, procesos de toma de decisiones e información sobre actividades incluso específicas de carácter público de las instituciones del Estado y funcionarios. Esta información además de ser pública, tiene que ser relevante y útil para la ciudadanía, es decir, debe crear valor para ella, y tiene que ser ofrecida con calidad (legible, amigable, verificable), lo cual facilita el proceso de acceso a la información. A su vez, esta información debe tener los canales necesarios de accesibilidad para que exista flujo de información entre la institución y los ciudadanos.

Para facilitar la definición operativa de TRANSPARENCIA que usaremos, mostramos el siguiente gráfico donde se muestran los factores que pueden ser medidos (dimensiones) para conocer los resultados de la transparencia:

Gráfica n° 2: TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

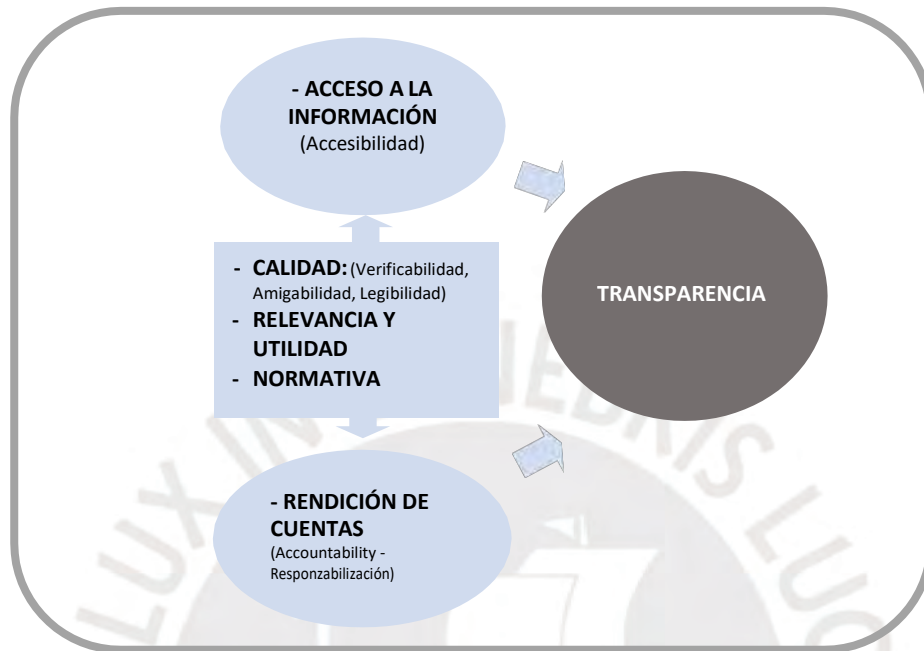


Gráfico n° 2: Elaboración propia

Como podemos observar dos dimensiones que son necesarias para que exista transparencia son necesariamente el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Respecto a la dimensión acceso a la información, la información puede ser puesta a disposición del ciudadano haciendo uso de la publicidad, es decir publicando y/o registrando la misma en algún medio de acceso masivo y/o puede materializarse a través de canales de acceso a la información pública que se implementen (atención de pedidos de acceso a la información pública, oficina de acceso a la información pública, canales web de atención de solicitudes de información, entre otros).

La dimensión referida a la rendición de cuentas, permite al ciudadano tomar conocimiento de las acciones del Estado, así como de sus resultados, la información que se brinde en atención a esta dimensión debe responder al ¿Qué hace? o ¿Que hizo el Estado? ¿En qué, donde y cuanto se gastaron los recursos públicos? ¿Cuánto se ha avanzado?, entre otros, en suma, con esta dimensión es factible medir cuanto reporta

---

el Estado (agente) al ciudadano (principal), ¿qué reporta? y ¿en qué oportunidad lo hace?

La otra dimensión a medir para conocer la transparencia es la normativa y se refiere a los mecanismos, procesos u otros generados en razón de la política, que se implementen en la Entidad. Esta dimensión es transversal y de soporte a todo el concepto de transparencia porque puede abarcar cualquier otra dimensión, a diferencia de las otras dimensiones, la dimensión normativa facilita el camino hacia la institucionalidad de las acciones del Estado.

Finalmente, la dimensión referida a las cualidades de la información que se transparenta, permite determinar si el acceso a la información y la rendición de cuentas realmente genera al valor a la ciudadanía, por cuanto con esta dimensión se determina si las características de la información facilitan que el ciudadano logre entender, comprender, comparar, fiscalizar o realizar cualquier otra acción de control frente al Estado.

## II.2. La transparencia como política pública

**Según define Krafft, una política pública es entendida "aquello que los funcionarios dentro del gobierno eligen hacer o no hacer sobre los problemas públicos – considerando aquellas condiciones que se perciben como inaceptables (pobreza, desigualdad, bajos niveles de salud, etc). Los policy makers suelen establecer ciertas metas de políticas y objetivos, y luego identificar las herramientas o medios para llegar a esos fines. El debate sobre las opciones de política pública refleja puntos de vista diferentes acerca de las metas y/o los medios para atender dicha problemática. Las preguntas se centran en saber si el gobierno debe intervenir en un ámbito de determinadas políticas o no, y si se debe tratar de regular el comportamiento individual y corporativo, proporcionar ayudas económicas a ciertos individuos o empresas, redistribuir los recursos de la sociedad de un grupo a otro, hacer la información disponible para el público, prestar servicios directamente a los ciudadanos, o intentar una combinación de herramientas de tales políticas (Krafft 2011).**

---

Asimismo, de acuerdo a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Estado Peruano **“Las Políticas Públicas son diseños que sustentan la acción pública”** (...) establecen prioridades (...) claras y pertinentes, tomando en cuenta también las demandas y necesidades de la población, que luego (...) los convertirán en (...): regulaciones, procedimientos administrativos, bienes y servicios públicos, todos los cuales tendrán un impacto positivo **en el ciudadano (...)**. En un Estado unitario y descentralizado, las Políticas Públicas son las que permiten integrar y dar coherencia a **la intervención del Estado al servicio del ciudadano (...)**. De ese modo, el Estado busca actuar como un todo coherente y articulado con el propósito de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad lo atendiera de manera individual y en forma desarticulada” (PCM 2013).

En concordancia con lo mencionado, los autores Tara Vishwanath y Daniel Kaufmann (1999), señalan que la transparencia será la política pública necesaria para la determinación, implementación ejecución y balance de las otras políticas, por cuanto, **“La Información es central en el diseño de políticas públicas, incluyendo (...) la prestación de servicio público, (...) y todas las actividades que afectan la vida económica y el bienestar social”**. Por esto, estos autores señalan que la carencia de transparencia en la administración pública deja de lado la posibilidad de promulgar una política pública coherente y exitosa, otorgándole a la transparencia un carácter de prioritario para la definición de otras políticas. También refieren los mismos autores que la transparencia como política pública servirá también para el monitoreo y evaluación de otras políticas en razón de los mecanismos de rendición de cuentas.

#### Situando a la transparencia en perspectiva de política pública

Se muestran a continuación los argumentos por los cuales es posible considerar que la transparencia puede, efectivamente, ser implementada como una política pública, y cumplir con los pasos o etapas de una política pública, vale decir: formulación, ejecución, implementación y evaluación. Conforme a ello, concebir a la Transparencia como política pública implica que ésta:

- 
- ✓ Resulta de una acción voluntaria del poder estatal, a través de mecanismos normativos como la ley, y otros mecanismos vinculantes que garanticen una transparencia plena y efectiva.
  - ✓ Resulta de la sinergia y el pacto de varios sectores del Estado (incluyendo distintos niveles de gobierno); y la sociedad civil. Conforme a ello impacta en una colectividad.
  - ✓ Las políticas que se emiten en razón de la transparencia, tienen como propósito que la ciudadanía pueda acceder y/o tomar conocimiento de las acciones, decisiones y resultados del Estado, por tanto, el impacto es público y de interés colectivo.
  - ✓ Implica acciones organizadas entre distintos niveles de gobierno, y para implantarse como política pública requiere articulación entre los actores políticos que la promueven.
  - ✓ Es un consenso que con la transparencia se busca cambiar el entorno y la realidad. Conforme a ello, con la acción del gobierno, la Transparencia busca cambiar la relación entre representantes y representados ¿cómo?, mejorándola y garantizando que la información pública además de estar disponible, esté sistematizada y se ofrezca de la mejor forma para el público interesado, lo cual garantice un real acceso a la información, siendo además condición facilitadora para que no existan problemas sociales graves y que van en desmedro de lo que significa un buen gobierno, me refiero a la corrupción, a la falta de información, a la no existencia de mecanismos de rendición de cuentas y un largo etcétera en dónde el concepto Transparencia es transversal.

Además, la transparencia como política pública es limitada en tiempo y recursos, pues depende también de inversión en tecnología e infraestructura de una determinada institución, capacitación a funcionarios encargados de manejar la información pública en temas de transparencia; y se encuentra usualmente limitada a un marco de reglas, rutinas o normas. Lógicamente, también los alcances que tengas las políticas de transparencia, serán limitados a determinado contexto.

- ✓ Una de las principales consideraciones para señalar que existen políticas de transparencia, es que ésta se encuentra permanentemente en evolución; y su implementación no requiere del accionar de sólo un gobierno, sino que la

Transparencia al convertirse en política pública y al ser ingrediente principal de un régimen político democrático que garantice el ejercicio del derecho a la información; pasa a ser una responsabilidad compartida de sucesivos gobiernos.

- ✓ Las políticas de transparencia, tienen una intención clara, y es la de disolver o atenuar las asimetrías de información existentes entre representantes y representados (siguiendo la Teoría Principal- Agente), para un corrector control y fiscalización de las acciones del Estado respecto de los fines públicos que persigue y de las demandas ciudadanas que se generen.

Finalmente, es preciso señalar que para el ejercicio de la transparencia como política pública, es necesario la continuidad y evolución, característica capital que permite que las políticas de transparencia pasen por todos los niveles de gobierno y se adecúen a los contextos, instaurándose e incorporándose en los mecanismos técnicos de los funcionarios y servidores públicos, pero además en sus valores y en su modo de vida.

### II.3. Políticas de transparencia

Las políticas de transparencia que tienen lugar en la gestión pública y que encontramos con mayor frecuencia son:

- El libre acceso a la información pública.
- La institucionalización de la rendición de cuentas (resultados del seguimiento, resultados de las acciones).
- El registro y/o publicidad de las decisiones y acciones de gestión, procurando mantener informado al ciudadano sobre las mismas.
- La elaboración participativa de planes y normas.
- Promoción, sensibilización, reconocimiento de la transparencia como un principio<sup>6</sup> y/o un deber<sup>7</sup> de la gestión pública.

<sup>6</sup>A partir de la entrada en vigencia de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, en muchos de los sistemas administrativos y funcionales del Estado peruano, se considera a la Transparencia como un principio clave para interpretar a la normativa.

<sup>7</sup>El código de Ética de la Función Pública establece que la Transparencia es un deber ético, que implica que el servidor público tiene el deber de ejecutar los actos del servicio de manera transparente, ello implica que dichos actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público debe de brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna.



---

De estas políticas generales de transparencia, se desprenden prácticas y acciones de gobierno encaminadas al fomento de la transparencia en la gestión, así es posible encontrar prácticas distintas como el acceso a la información en línea, las audiencias públicas para informar y/o mostrar el proceso mismo de acción y/o de gestión, la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestal, la difusión de la ejecución de un gobierno mediante medios masivos de comunicación, sean éstos radio, televisión, revistas, páginas web u otros. Cabe resaltar que las tecnologías de la información y de las comunicaciones juegan un papel fundamental en el incremento de posibilidades para desarrollar prácticas para una gestión transparente, destáquese que el uso de páginas web para promover la transparencia se ha difundido a tal nivel, que incluso las leyes de transparencia y acceso a la información contemplan ahora acciones en este sentido, mediante el uso de aplicativos informáticos.

### CAPITULO III

#### Políticas de Transparencia en el Perú.

##### III.1. Antecedentes

Comprendiendo que el acceso a la información, es un componente clave de la transparencia, para referirnos a los antecedentes de las políticas de transparencia en el Perú, nos remontamos hasta los acuerdos internacionales de los que el Perú forma parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los mismos que en sus artículos 19 y 13, respectivamente, proclamaron el derecho de acceso a la información.

Fueron los instrumentos internacionales, los que promovieron el reconocimiento normativo de la transparencia en las políticas del Estado Peruano, es así que, en el año 1993, la Constitución Política del Perú, en su artículo 2° numeral 5, reconoció el derecho de toda persona a **"solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública"**. De igual manera, la misma Carta Magna, estableció que cuando alguna autoridad, funcionario o persona hubiera

---

transgredido, amenazado u omitido el derecho de acceso a la información previsto en el Artículo 2º, incisos 5) de la Constitución, procedería la Acción de Hábeas Data, la misma que es una garantía constitucional establecida en el Artículo 200º de la misma Constitución.

Uno de los hitos quizá más importantes para conocer sobre las políticas de transparencia, lo tenemos en la firma del Acta de Suscripción del Acuerdo Nacional<sup>8</sup>, donde se definieron las políticas de Estado para alcanzar cuatro objetivos: 1) Democracia y Estado de Derecho, 2) Equidad y Justicia Social, 3) Competitividad del País; 4) Estado eficiente, Transparente y Descentralizado. Aunque el requisito de transparencia se menciona como un requisito para los cuatro objetivos, es en el cuarto objetivo donde se señalaron las políticas de Estado referidas directamente a la transparencia, así se mencionaron las siguientes políticas de Estado:

- Construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente, que, a nivel nacional, regional y local, atienda las demandas de la población, fomente la participación ciudadana y respete la autonomía de las organizaciones sociales.
- **Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el control ciudadano, erradicando toda forma de corrupción o de utilización proselitista del Estado.**

En mérito a lo señalado y sin perjuicio del impulso que definitivamente tuvo la transparencia en atención al consenso político arribado con el citado Acuerdo Nacional; a continuación, señalo otros hechos históricos en relación a la evolución de la transparencia en el Perú:

**“En la línea de procurar transparentar la gestión pública, en el mes de febrero del año 2001, se publicó el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM, en el que se estableció el marco legal general del procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan las entidades del Sector Público. Asimismo, en**

<sup>8</sup> En el Perú, el Acuerdo Nacional, es el conjunto de políticas de Estado. Para el diálogo permanente, así como la concertación cuenta con un Foro que es presidido por el Presidente de la República, este Foro se encarga del seguimiento y promoción de las políticas de Estado establecidas en el citado Acuerdo. Para mayor información puede acceder a <https://acuerdonacional.pe/>

---

el mismo año 2001, se publicó el Decreto de Urgencia No 035-2001, que reguló el acceso ciudadano a la información sobre finanzas públicas.

Sin embargo, no fue hasta la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en el mes de agosto del año 2002 y su respectiva entrada en vigencia en el mes de enero de 2003, que las políticas de transparencia en el Estado Peruano, toman fuerza, debido quizá a la sanción por falta grave en la incurrirían aquellos que las vulneraran; o, quizá debido a la posibilidad de cualquier funcionario o servidor, de ser denunciado penalmente por la comisión del delito de abuso de autoridad, al no brindar la información que se requiriera y que por efectos de la citada norma se encuentran obligados a entregar.

La ley proclamada fue sometida a una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, en el año 2002, interpuesta por la Defensoría del Pueblo, contra algunos de sus dispositivos. Esta acción objetó el artículo segundo que establecía **“que las solicitudes de información a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serían canalizadas a través del Ministerio de Defensa lo que no solamente centralizaba y dificultaba el acceso sino que establecía un privilegio no previsto por la Constitución. Asimismo, objetó que la ley establecía ambiguamente dos tipos de información clasificada, como “secreta y estrictamente secreta”. Finalmente, llamó la atención sobre las potestades atribuidas al Consejo de Ministros para determinar qué información sería clasificada y al Poder Ejecutivo la facultad de reglamentar tales excepciones mediante decreto supremo.”**<sup>9</sup>

Atendiendo a esta acción de inconstitucionalidad y antes de que el Tribunal Constitucional se pronuncie definitivamente, el Congreso Peruano reformuló la referida Ley, aprobándose la Ley 27927, publicada el 4 de febrero del 2003. Las modificaciones a la Ley de Transparencia, fueron recogidos en el Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo No 043-2003-PCM, publicado el **24 de abril del 2003” (Consejo de la Prensa Peruana).**

En el mes de agosto del mismo año 2003, se publicó el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, el mismo que tiene una modificatoria efectuada mediante el Decreto Supremo N° 070-2013 publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de junio de 2013.

<sup>9</sup> La información histórica ha sido recogida del Consejo de la Prensa Peruana, en la **“RESEÑA DE LA CAMPAÑA POR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL PERÚ”**, publicada en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/122748/Cronotrans.pdf>. Consulta: 07 de febrero del 2011. Sin perjuicio de lo señalado, los datos mencionados por el Consejo de la Prensa Peruana fueron verificados antes de ser consignados en esta investigación.

---

En setiembre de 2011, en el marco de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas, el gobierno del Perú manifestó su voluntad de ser parte de la iniciativa denominada **“Sociedad de Gobierno Abierto”**, la misma que se gestó con el propósito de que los países que la conformen **“(…) establezcan compromisos concretos** en materia de transparencia y acceso a la información pública, ética de la función pública, lucha contra la corrupción, participación ciudadana y promoción del desarrollo de nuevas tecnologías, con el fin de promover gobiernos más abiertos, eficaces y **responsables en el manejo del presupuesto y la información pública”** (PCM 2012). En atención a esta iniciativa, en abril de 2012 se aprobó el Plan de Acción del Perú para su incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto (Hoy Alianza para el Gobierno Abierto).

Esta iniciativa internacional (Alianza para el Gobierno Abierto) se afianza en tres grandes pilares: 1) Transparencia, 2) Participación; y, 3) Colaboración. Respecto del primer pilar, que es materia de interés en esta investigación la premisa es que **“Un Gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración pública ante la ciudadanía y proporciona información sobre sus actividades directamente, no a través de terceros. Para cumplir con este objetivo las entidades del Estado deben permitir el acceso a la información de manera sencilla y clara.”** Para el Plan de acción peruano, el compromiso asumido respecto a la transparencia, se refiere a mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información, mediante la **“revisión de la normativa vigente, el seguimiento al cumplimiento de las leyes y el mejoramiento al de los Portales de Transparencia Estándar”**. Asimismo, mejorar los mecanismos de acceso a la información y la capacitación y sensibilización a los funcionarios y ciudadanos (PCM s/f).

Conforme se ha visto, desde las medidas iniciales del año 2002, las disposiciones y acciones en relación a la transparencia e incluso la proclamación de políticas de Estado referidas a la promoción de la misma, han favorecido a que la transparencia en el Estado peruano deje de ser sólo un ideal para ser un requisito de toda gestión, obligadas inicialmente por normas cuya motivación de fondo, es consolidar a la transparencia en la gestión pública.

### III.2. Marco de Políticas de Transparencia en el Estado Peruano

Antes de proceder a señalar la evolución normativa es preciso señalar el marco de políticas del Estado peruano, referidas a la transparencia.

Para ello, recurrimos al Acuerdo Nacional que como ya mencionamos contiene las políticas de Estado en el Perú. El texto del citado Acuerdo Nacional comprende hoy 35 políticas de Estado, siendo las siguientes las que establecen Políticas de Estado en materia de Transparencia:

**Política n° 24: "Afirmación de un Estado eficiente y transparente". Con esta política el Estado:**

(...);

(c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno;

(d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno;

(...).

**Política n° 26°: "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas". Con esta política el Estado:**

(...);

(b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control;

(c) desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos;

(d) desarrollará una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acoja los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la sociedad;

(...).



---

**Política n° 29°: "Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa".**

Con esta política, el objetivo es garantizar el acceso a la información y la libertad de expresión, conforme a ello, el Estado:

(a) promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto;

(...)

(c) establecerá un sistema transparente y justo de asignación de la publicidad estatal;

(d) erradicará las trabas administrativas, reducirá los costos de acceso y promoverá el uso de medios electrónicos para facilitar el libre, oportuno y completo acceso a la información estatal;

(e) procurará el equilibrio entre el derecho a la protección de la intimidad personal y la seguridad nacional, con el derecho al libre acceso de la información del Estado y a la libertad de expresión;

(f) unificará la legislación sobre el acceso a la información del Estado y la publicidad de los actos de la administración pública;

(...)

(i) favorecerá la autorregulación ética de los medios de comunicación y la organización ciudadana para defender los derechos de la población al libre acceso a la información;

(...)

Conforme se ha visto, en razón de las políticas de transparencia del Estado mencionadas, en el Perú se han ido generando las iniciativas para un Estado más transparente, de las cuáles paso a señalar aquellas que, digámoslo así, han sido las más fomentadas o las que han contado con mayor impulso desde el Estado:

- Aprobación de normas para la transparencia y el acceso a la información.
- Seguimiento al cumplimiento de las leyes para la mejora continua de las mismas.
- Portales de Transparencia Estándar.
- Procedimiento estándar para el acceso a la información Pública.
- Creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Creación del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Gobierno abierto como eje de la modernización del Estado.



El listado señalado, sólo recoge las medidas más relevantes que en atención a las políticas de transparencia se han implementado en el Estado peruano. Ello, según criterio de la investigadora y no pretende ser un listado rígido.

### III.3 Transparencia en el marco legal del Estado Peruano

A efectos de comprender la evolución normativa en materia de transparencia en el Perú, realizaré una descripción breve de las disposiciones de alcance nacional emitidas hasta la fecha:

- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de fecha 02 de agosto de 2002, Ley que por primera vez regula la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho fundamental del acceso a la información establecido en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Esta Ley incorpora la novedad de los Portales de Transparencia aprovechando las ventajas de internet. Esta norma establecida la necesidad de creación progresiva de éstos; y definió la información que como mínimo debía publicarse. Conforme a ello, las entidades del Gobierno Central se encontraban obligadas a contar con los citados portales a partir del 01 de julio del año 2003; lo gobiernos regionales, se encontraban obligados a partir de un año después de su instalación como gobierno regional, debido a que entonces se iniciaba el proceso de descentralización con la estructura regional vigente. Para el caso de los gobiernos locales, la obligación inició a partir de julio de 2006 siempre que las posibilidades técnicas del lugar, así lo permitieran.

Asimismo, con esta Ley se definieron a los primeros actores en materia de transparencia y acceso a la información pública dentro de las Entidades, siendo éstos: El funcionario responsable de brindar la información, el funcionario responsable de la elaboración de los portales de internet,

- 
- Ley N° 27927, Ley que modifica y agrega algunos artículos a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, facultándose al Poder Ejecutivo a publicar, a través de Decreto Supremo, el Texto Único Ordenado (T.U.O.) correspondiente.
  - Decreto Supremo N° 043- 2003-PCM, **Decreto que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**
  - Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
  - Decreto Supremo N° 063-2007- PCM, modificado con Decreto Supremo N° 057- 2008-PCM, Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Establece que la Secretaría de Gestión Pública es competente en materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, ética y transparencia, teniendo por función formular, coordinar, supervisar y evaluar las políticas de acceso a la información pública, fomento de la ética en la función pública, la transparencia y la vigilancia ciudadana.
  - Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, aprobó la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública. A partir de esta norma las entidades de manera paulatina van haciendo uso del portal estandarizado creado por Presidencia del Consejo de Ministros. Iniciativa que facilita la medición y el seguimiento a las disposiciones referidas a los Portales de Transparencia de las Entidades. Hasta antes de ello, cada entidad elaboraba sus Portales bajo sus propios criterios y en plataformas diversas.
  - Resolución Ministerial N° 200-2010- PCM, aprobó la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP, que establece los lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública.

- 
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM: aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública establece como su **objetivo general: "Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país"; y, entre sus objetivos específicos considera "Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades."**

De igual manera, resulta tan importante la transparencia para el proceso de modernización que dentro de los seis principios orientadores de la política de modernización se considera a la **"Transparencia, rendición de cuentas y ética pública"**, de acuerdo al cual, los servidores públicos además de su actuar ético conforme a las disposiciones vigentes, deben realizar el ejercicio de sus funciones en el Estado, sabiendo que tienen el deber de rendir cuentas a la ciudadanía y garantizar la transparencia de su actuación, así como facilitar a la ciudadanía el acceso a la información permanentemente.

Los funcionarios públicos deben servir a los intereses de la Nación, procurar aumentar la eficiencia del Estado para brindar una mejor atención a los ciudadanos y actuar con probidad, idoneidad, veracidad, justicia, equidad, lealtad y respeto al Estado de Derecho y a la dignidad de las personas. El Estado, sus autoridades y servidores deben rendir oportunamente cuentas a la ciudadanía, garantizar la transparencia en la actuación de las entidades públicas y generar canales adecuados para permitir el acceso ciudadano permanente a la información pública. Asimismo, deben promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público.

---

Asimismo, en esta Política se establecen los Pilares sobre los cuales se va a regir la administración pública y para que funcione la estrategia de modernización se establece como un eje transversal a la Política Nacional de Modernización, al Gobierno Abierto con el fin de garantizar la transparencia del Estado Peruano y la accesibilidad a los ciudadanos. Conforme se ha visto en los Capítulos previos, el gobierno abierto permitiría que la gestión para resultados se alcance, por cuanto la interacción permanente que es requisito del gobierno abierto generaría espacios de dialogo informado y de opinión de la ciudadanía, así como un Estado más comprometido y más cercano al ciudadano (PCM 2013).

- Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

Esta norma incorporar modificaciones que buscaban mejorar o hacer más sencillo para el ciudadano, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública e introducir mejoras para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa de las entidades del Estado.

Se establecen características de la información que se publica, estableciéndose que la información debe ser redactada en un lenguaje con expresiones simples, claras y directas, hacer el uso del lenguaje técnico sólo cuando sea necesario y de recurrir al mismo, la entidad está en la obligación de publicar un glosario explicativo de la terminología técnica que utilice.

Se otorgan mayores facultades al Funcionario Responsable de entregar información, por ejemplo, para efectos del ejercicio en materia de transparencia y acceso a la información pública se dispone que este depende directamente de la máxima autoridad administrativa de la Entidad. Asimismo, se le asigna la responsabilidad de proponer los procedimientos internos que aseguren la eficiencia en la gestión de las solicitudes de información; y se les dota de

---

soporte legal al indicar que estos nos pueden ser removidos de sus cargos por el correcto ejercicio de las discusiones de Ley.

Establece un plazo de 120 días calendario para que las entidades de la Administración Pública implementen el registro de solicitudes de acceso a la información pública que dispone el artículo 3 de mismo Reglamento.

- Decreto Legislativo N° 1353 - Crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de Gestión de Intereses.

Esta norma fue publicada el 07 de enero de 2017 y su objetivo ha sido crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalecer el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de la gestión de intereses.

Con esta norma se establece que es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a Información Pública, quien asume la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante Autoridad).

Asimismo, establece como funciones de **esta Autoridad, la de Proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.**, **“Supervisar el cumplimiento de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública”**, **“Fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información pública.”**, **“Supervisar el cumplimiento de la actualización del Portal de Transparencia”**, entre otras.

Esta norma establece la obligación de elaborar lineamientos para la clasificación y/o desclasificación de la información señalada en las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Siendo los responsables, tanto la Autoridad como los sectores vinculados a la citada información.



---

Asimismo, crea el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como un órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. El propósito de este Tribunal es sobretodo el de resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades<sup>10</sup>, en materias de transparencia y acceso a la información pública. Las decisiones de este Tribunal agotarían la vía administrativa. Asimismo, esta instancia se encarga de dirimir en aquellas situaciones donde exista conflicto en la aplicación de la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales y de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esta norma también modifica el procedimiento de acceso a la información, por cuanto con el Fé de erratas publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de enero de 2017, amplían a diez días hábiles, el plazo de atención de los pedidos de acceso a la información pública, el mismo que en el artículo 11 de la Ley 27806 establecía que el plazo de atención era de siete días hábiles.

De igual manera, establece el régimen sancionador aplicable para aquellos que incumplan con el régimen jurídico de la transparencia y acceso a la información pública. Conforme a ello, las sanciones que pueden imponerse pueden ser amonestación escrita, suspensión sin goce de hacer entre diez y ciento ochenta días, multa no mayor de cinco unidades impositivas tributarias, destitución, inhabilitación.

Asimismo, en relación a la gestión de intereses, se modifica la Ley N° 28024 - Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública, incorporándose la obligación para las entidades de llevar un registro de visitas, en el que se debe consignar la gestión de intereses cuando la misma se lleve a cabo en la visita respectiva. Esta obligación se complementa con la disposición

<sup>10</sup> Aquellas cuya definición se señala en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento administrativo General. Ver Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (Texto Único Ordenado) de la Ley 27444.



---

ya vigente para entonces en la Directiva del Portal de Transparencia, según el cual debe transparentarse en toda entidad pública, el registro de las visitas efectuadas a la Entidad. Asimismo, se precisa que respecto del mencionado registro de visitas se incorporaron modificatorias con el Decreto Legislativo N° 1415 de fecha 12 de setiembre de 2018, incorporándose éste registro al Portal Nacional de Datos Abiertos; y, los mecanismos de articulación con la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE).

- Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM publicada el 18 de febrero de 2017: Aprueba la Directiva N° 001-2017-PCM/SGP, **“Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública”**

Esta Directiva derogó la Resolución Ministerial N° 200- 2010-PCM (que aprobó la Directiva N° 001-2010-PCM/ SGP, que fue la primera en establecer los **“Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública**. Asimismo, derogó las Resoluciones Ministeriales N° 203-2012-PCM y 252-2013-PCM, que modificaron la citada Directiva). Esta Directiva ordena aún más la información a ser transparentada en el portal de transparencia estándar. De igual manera, establece claramente la periodicidad de los documentos a publicar y facilita la interconexión con otras bases de datos a efectos de hacer más sencillo el acceso a la información pública.

- Decreto Supremo N° 019-2017-JUS, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de la gestión de intereses
- Decreto Legislativo N° 1416, publicado el 13 de setiembre de 2018: Decreto Legislativo que modifica disposiciones respecto a la conformación del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (por ejemplo, la implementación de la segunda sala del Tribunal); modificaciones referidas a la

---

publicidad de la Resoluciones del Tribunal; así como la implementación progresiva del procedimiento administrativo electrónico en última instancia administrativa.

- Decreto Supremo N° 011-2018-JUS, publicada el 14 de noviembre de 2018, modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, aprobado por el Decreto Supremo N° 019- 2017-JUS.

Establece la implementación progresiva del Sistema de Información para el procedimiento administrativo electrónico en segunda instancia del Tribunal, esta iniciativa busca facilitar la tramitación del recurso de apelación desde cualquier lugar. Se incorpora la obligación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de aprobar un cronograma para el proceso de implementación progresiva de la plataforma electrónica y para el uso de documentos electrónicos que faciliten los procedimientos administrativos seguidos ante el Tribunal. Ello, en un plazo no mayor de 90 días hábiles.

De acuerdo a esta norma, la Secretaría Técnica del Tribunal, que es la encargada de brindar apoyo técnico y administrativo que requieran las Salas del tribunal, tiene la función de desarrollar eventos de difusión con funcionarios y sociedad civil sobre las competencias del Tribunal.

Establecen la obligación para todas las entidades de adecuar sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos a las disposiciones de la Ley n° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su reglamento y modificatorias. Otorga para tal efecto 60 días hábiles.

Conforme se ha visto, a partir de las políticas de transparencia citadas en el presente capítulo, en el Estado peruano se han ido incorporando mecanismos que en su mayoría han ido acompañados de alguna norma legal para su implementación, tal es el caso

---

emblemático de los Portales de Transparencia, respecto de los cuales inicialmente era obligatorio que toda entidad lo tuviera, pero éstas eran libres de organizarlos y crearlos conforme consideraban, encontrándose únicamente obligadas a cautelar que la información indicada en la Ley de Transparencia y su Reglamento, pueda ser publicada allí. Luego, este portal se estandarizó a efectos de hacer más amigable la información que se comparte, así como hacer más eficiente y sencillo el registro, el acceso y la difusión. Por cuanto al encontrarse estandarizado el Portal de Transparencia, es mucho más sencillo difundir su entorno y organización, de tal manera que la promoción de la transparencia mediante el uso de portales se ve facilitada ya que sólo será necesario hacer docencia respecto de este portal estandarizado. Así, no importaría respecto de que entidad, algún ciudadano requiere información, si ya conoce la plataforma estandarizada podrá encontrarla fácilmente.

## CAPÍTULO IV.

### TIPOS DE GESTIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA

#### IV.1. De la Propuesta de Tipos de gestión de las Políticas de Transparencia

Lograr que el aparato estatal sea transparente, aunque es un objetivo necesario, es tarea de largo plazo, que requiere de la comprensión y correcto entendimiento del concepto de transparencia en la gestión pública, por parte de los gestores y servidores públicos; especialmente de aquellos que responsables de dirigir los gobiernos; y, de aquellos que formen parte de la alta dirección de las Instituciones públicas ya que son ellos los que conducen la política institucional. Por su puesto, ello no quita la necesidad de que todos los servidores públicos se involucren en el proceso hasta alcanzar los objetivos vinculados a contar con un Estado transparente y un gobierno abierto en beneficio del ciudadano.

Los tipos de gestión pública que se plantean son consecuencia del estudio de los resultados de la implementación de las políticas de transparencia, en el Perú. En contraste con los aspectos teóricos que respecto a la transparencia se han postulado hasta la fecha. De acuerdo a ello, logré advertir que, si bien las medidas que desde el

---

gobierno central se proponen en pro de la transparencia en el aparato estatal, pueden ser legítimas, interesantes y valiosas, depende de la importancia que los gestores brinden a las mismas, para que se obtengan los resultados que se esperan con las acciones dispuestas en atención a las políticas de transparencia, de tal manera que en aquellas instituciones donde se comprende la importancia de la transparencia, cumplir con las medidas para alcanzar la transparencia, por ejemplo, mediante la implementación de portales de transparencia estandarizados, no será una carga para los gestores, sino por el contrario una herramienta valiosa para los mismos. Por el contrario, también existirán gestores que buscarán impedir que la información se haga pública, no cumpliendo con las disposiciones al respecto o cumpliendo, pero solo de manera formal, es decir publicando información que no brinda valor al ciudadano o haciendo pública información que no es legible o entendible, entre otros.

Conforme a ello verifiqué que los estudios referidos a los resultados de las políticas de transparencia, estaban sobre todo referidos a la implementación de los portales de **transparencia de las entidades públicas, tenemos por ejemplo el " Segundo Reporte y Balance Anual 2017: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento" elaborado en julio de 2018, por Defensoría del Pueblo**, institución del Estado Peruano que ha realizado muchos estudios similares referidos a la evaluación de Portales de Transparencia. En este estudio, se verificó que de 19 Ministerios (incluida PCM) solo 03 (tres) alcanzaron un nivel general de cumplimiento de 100% en sus portales de transparencia, otros 11 (once) habían cumplido con registrar más del 90% pero menos de 100% de la información requerida por la norma respectiva, para el citado Portal. <sup>11</sup>

Asimismo, en el mismo estudio, respecto de los portales de transparencia se informó que de las 25 regiones (incluida la Región Callao), sólo dos (02)<sup>12</sup> habían alcanzado un nivel general de cumplimiento de 100% en sus portales de transparencia, tres (03)<sup>13</sup> gobiernos regionales alcanzaron un nivel general de cumplimiento superior al 90% y

---

<sup>11</sup> Página 9

<sup>12</sup> Región San Martín y Región Arequipa.

<sup>13</sup> Región La Libertad, Región Cajamarca y Región Junín.

---

menor al 100% e incluso hubo tres (03)<sup>14</sup> gobiernos regionales cuyo nivel general de cumplimiento era menor al 50 %.<sup>15</sup>

La situación incluso es más ilustrativa cuando en el mismo informe se verifica que de los resultados de la supervisión a los portales de transparencia estándar de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento, no existió ninguna municipalidad que hubiera alcanzado un nivel general de cumplimiento de 100% en sus portales de transparencia.<sup>16</sup>

Los resultados mostrados llevaron a Defensoría del Pueblo a recomendar a los tres **niveles de gobierno que cumplan "(...)con publicar información completa y actualizada** en cada uno de los clasificadores temáticos de sus respectivos Portales de Transparencia Estándar, de acuerdo a los criterios establecidos en la legislación sobre transparencia activa, entre ellas, la Directiva N° 001-2017-PCM/SGP, la cual fue aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM" (Defensoría del Pueblo 2018: 47).<sup>17</sup>

En la misma línea de las investigaciones que ya se han efectuado a los portales de transparencia de las instituciones públicas del Estado peruano, la iniciativa civil denominada "Lima Como Vamos"<sup>18</sup> ha efectuado evaluaciones a los portales de transparencia estándar, conforme a ello, el "Ranking de portales de Lima Metropolitana para el año 2016", denominado "Vigilando la Transparencia Municipal 2016"<sup>19</sup>, cuya medición se realiza en base a ocho indicadores (Organigrama, TUPA, Presupuesto Ejecutado, Proyectos de Inversión, Personal, Directorio de funcionarios, Agenda del Alcalde, Acuerdos de Consejo)<sup>20</sup>. En esta investigación, a pesar de que no se verifica la totalidad de la información que la Directiva respectiva establecía para entonces, fueron solo cuatro (04) las municipalidades distritales que obtuvieron puntaje perfecto, de un universo de 41 municipalidades distritales.

<sup>14</sup> Región Lambayeque, Región Tumbes y Región Puno.

<sup>15</sup> Página 17

<sup>16</sup> Página 27

<sup>17</sup> Recomendación 9.1.

<sup>18</sup> <https://www.limacomovamos.org/> búsqueda el 08.01.19

<sup>19</sup> <https://www.limacomovamos.org/pte/> búsqueda el 08.01.19

<sup>20</sup> [http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2017/05/Reporte\\_SanIsidro.pdf](http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2017/05/Reporte_SanIsidro.pdf) búsqueda el 08.01.19



---

De otro lado, respecto al derecho de acceder a la información pública, mediante el procedimiento establecido en la Ley de Transparencias y Acceso a la Información y su Reglamento, la Defensoría del Pueblo señaló en Informe Defensorial N° 165 **denominado "Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003 – 2013"** que **"En la práctica, lo que se observa a lo largo de diez años de vigencia de la norma es que dicho canal articulador entre oferta y demanda – como eje de viabilización del ejercicio del derecho en mención – ha tenido importantes avances, pero no siempre ha tenido un funcionamiento efectivo y garante."**<sup>21</sup>. Asimismo, se señala en este mismo informe que una de las quejas más usuales -al respecto- que se presentan ante Defensoría del Pueblo es el incumplimiento en el plazo para atender las solicitudes de acceso a la información.<sup>22</sup>

Conforme se ha visto, el hecho de que existan disposiciones normativas que obligan a los gestores a contar con un portal de transparencia estándar y a atender las solicitudes de acceso a la información pública en un plazo máximo, no ha significado hasta la fecha que por los menos todas cumplan con los aspectos normativos; y mucho menos que todas las Instituciones públicas sean todas transparentes.

A la luz de la teoría alrededor de la transparencia y en vista de los resultados diversos al evaluar el cumplimiento de los aspectos normativos (portal de transparencia y mecanismo de acceso a la información), advertí en principio que no basta con señalar que una institución es transparente o no. Por cuanto lograr que una institución sea transparente en todo el sentido de la palabra, comprendiendo ya, conforme se ha señalado en el marco teórico, lo que significa ser transparente; es obtener un logro a partir de un esfuerzo colectivo no inmediato. Por tanto, señalar que una Institución Pública es transparente podría ser un título que no necesariamente se condice con el concepto de transparencia en todo el sentido de la misma; y decir que una Institución Pública no es transparente podría desmerecer el esfuerzo que en alguna institución se esté realizando al respecto.

---

<sup>21</sup> Página 87

<sup>22</sup> Página 90



---

Al respecto, se precisa que en relación a la transparencia, conforme lo propone el enfoque del nuevo institucionalismo, las Instituciones Públicas muestran resultados en base a la organización, rutinas y norma internas de la misma, por cuanto, en concordancia a lo señalado, lograr que una institución sea transparente, implica un esfuerzo colectivo de sus integrantes; y claro está depende en gran medida del interés o desinterés de sus gestores, es decir de aquellos responsables directos de la implementación de las políticas de transparencia; y, de aquellos que dirigen la política institucional; por cuanto éstos como responsables de la dirección podrán actuar como facilitadores o muy por el contrario entorpecer el camino. Ello incluso a pesar que, bajo el modelo del agente - principal, para el este caso, el ciudadano (principal), ha procurado implementar medidas obligatorias que las Instituciones del Estado (agente) deberían cumplir a efectos de reducir la simetría de la información existente, donde el agente (Institución Pública) es el que posee la información y a la cual el principal sólo puede acceder cuando el agente lo facilite. Entonces surge la pregunta válida que busca conocer ¿Cómo están gestionando los agentes, las políticas de transparencia?

Por tanto, más que demostrar si una Institución Pública es transparente, considero importante conocer qué tipo de gestión de las políticas de transparencia se vienen realizando en las Instituciones Públicas, así se podrá diferenciar si en una Institución Pública, la gestión viene siendo realmente transparente (Gestión Responsabilizada y Gestión Responsabilizada Institucionalizada) o no (Gestión Opaca y Gestión Visible), o si únicamente la gestión de la transparencia es formal, es decir si la preocupación es solo cumplir con la normativa (Gestión Normativa) y no ser realmente transparente. Asimismo, en contraste con los resultados de las evaluaciones en torno a la transparencia, que se han efectuado, pensé en proponer una tipología que también diferencie a aquellos gestores que sí procuran que la gestión de las políticas de transparencia logren aportar valor público (Gestión Responsabilizada y Gestión Responsabilizada Institucionalizada).

De igual manera, en atención a la teoría en torno a la transparencia, postulo que de los **tipos de gestión propuestos, el denominado "Gestión Responsabilizada Institucionalizada", es un tipo de gestión ideal de las políticas de transparencia, que sería aquella categoría que, aunque sea muy difícil de alcanzar, debe existir a efectos**

---

de contar con un paradigma y premiar, si se diera el caso, a aquellos gestores que lograran los valores que les permitan a las Instituciones Públicas que dirigen, entrar en esta categoría.

Conforme a lo mencionado paso a detallar cada uno de los tipos de transparencia que postulo y luego como se logrará medir a las Instituciones Públicas, para conocer qué tipo de gestión de las políticas de transparencia tiene cada una.

Propongo que son cinco los tipos de gestión de las políticas de transparencia que podemos diferenciar en las Instituciones Públicas, y que se determinan por la manera como se gestionan las mismas:

1. Gestión Opaca
2. Gestión Visible
3. Gestión Normativa
4. Gestión Responsabilizada
5. Gestión Responsabilizada Institucionalizada

**GESTIÓN OPACA:** es aquel tipo de gestión que se muestra reacia a implementar políticas de transparencia e incluso trata de evadir las normas legales vigentes que procuran la transparencia.

**GESTIÓN VISIBLE:** es aquel tipo de gestión en la que, aunque existen esfuerzos por transparentar la gestión, estos todavía no logran ser integrales a la institución y concordantes con las políticas del Estado; por ejemplo, transparente muy bien la información referida al planeamiento de la institución, pero no transparente la información referida a las contrataciones que ésta realiza. También puede ser el tipo de gestión que crea sus propios mecanismos para transparentar no aplicando las políticas de Estado propuestas al respecto, no permitiendo con ello que la política Estatal logre sus objetivos, la creación de sus propios mecanismos serían válidos si estos fueran complementarios a aquellos que son obligatorios, pero al realizarse en menoscabo de las políticas de Estado no facilitan el objetivo de un Estado transparente.

---

**GESTIÓN NORMATIVA:** Tipo de gestión que procura el cumplimiento a cabalidad de la normativa vigente vinculada a la transparencia, ya que en las mediciones vinculadas al cumplimiento de la normativa alcanza buenos puntajes, aunque no alcance el más alto puntaje. Asimismo, la información que transparenta no siempre cumple con los requisitos de accesibilidad, legibilidad, calidad, verificabilidad<sup>23</sup>, que se requieren para que realmente se produzca la transparencia.

**GESTIÓN RESPONSABILIZADA**<sup>24</sup>: Tipo de gestión en la que el cumplimiento de la normativa vigente vinculada a la transparencia, es el idóneo. Asimismo, este tipo de gestión transparenta información que cumple con los requisitos de accesibilidad, legibilidad, calidad, verificabilidad<sup>25</sup>, que se requieren para que realmente se produzca la transparencia. Además, transparenta información referida a la rendición de cuentas. Transparenta aplicando las políticas de Estado propuestas al respecto, sin perjuicio de que también pueda hacer uso de otros mecanismos o estrategias.

**GESTIÓN RESPONSABILIZADA INSTITUCIONALIZADA:** Es aquel tipo de gestión, en la se cumplen a cabalidad los aspectos normativos, las características para ser una real transparencia; y, se realiza correctamente la rendición de cuentas. De tal manera que no se trata de solo formalidades las que se realizan, sino un **esfuerzo colectivo real por tratar de ser transparente. A este tipo de gestión la considero "ideal"**, porque es una categoría en la que encajarían aquellas instituciones en las que se cumplirían correctamente todas las dimensiones que comprende la transparencia.

**Asimismo, la denominación de "institucionalizada" responde a que además de considerar las condiciones establecidas para los otros tipos de gestión, esta tipología pone el acento en el carácter organizacional de la gestión apoyando al cambio de la cultura organizacional, el diseño de nuevos procesos, y el involucramiento de todos los niveles de la gestión, haciendo que la transparencia se inserte en la gestión como una característica inherente a ella. Por tanto, esta forma de gestión, asume la gestión de**

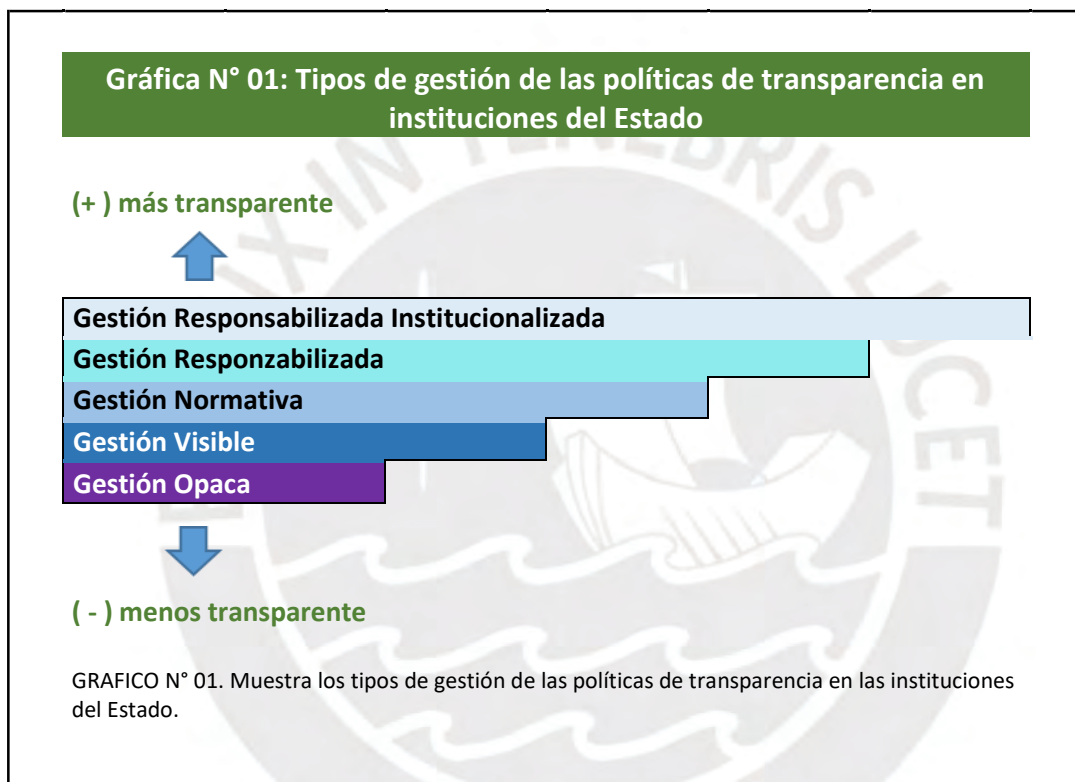
<sup>23</sup> Nuria Cunill, refiere que la accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad son los cuatro componentes que el Banco Mundial reconoce en la información, para que ésta sea considerada transparente (Cunill, 2003).

<sup>24</sup> Viene del término inglés "accountability"

<sup>25</sup> Nuria Cunill, refiere que la accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad son los cuatro componentes que el Banco Mundial reconoce en la información, para que ésta sea considerada transparente (Cunill, 2003).

las políticas de transparencia “como un proceso complejo” con un “abordaje multifacético y político”<sup>26</sup>. En las organizaciones que recibieran esta clasificación, sería factible que las políticas de transparencia se mantengan en el tiempo a pesar de los cambios a los que suelen estar expuestas las mismas.

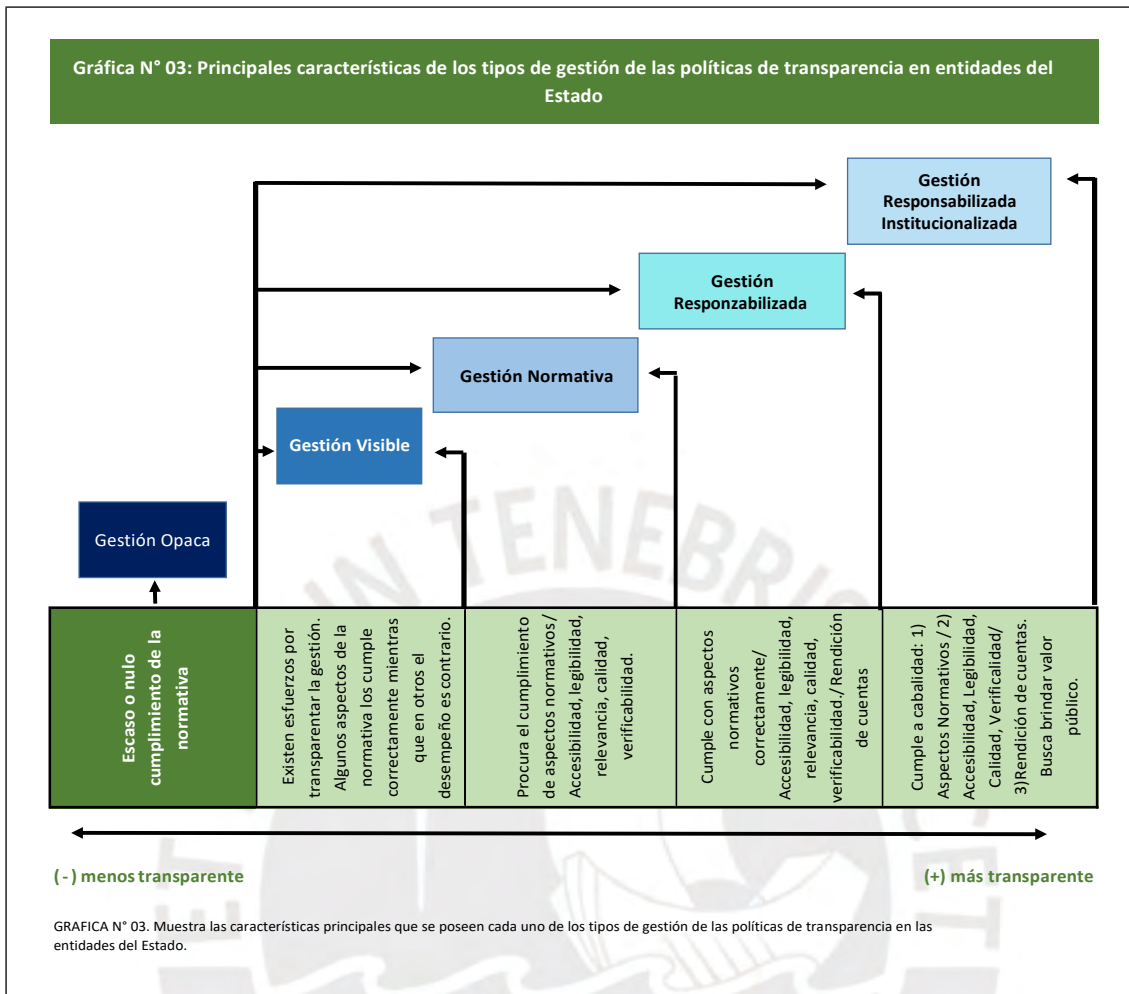
Con este tipo de gestión, se evidencia que la gestión busca brindar valor público mediante la transparencia.



Fuente: Elaboración propia.

Los tipos de gestión propuestos responden a una lógica incremental (Gráfica 1), según la cual, desde el tipo de Gestión Visible, los otros tipos que se proponen van sumando características al anterior (Gráfica 3).

<sup>26</sup> Tesis propuesta por Nuria Cunill Grau, en el libro de Mezones, Francisco: *Transparencia en la Gestión Pública: Ideas y Experiencias para su Viabilidad*. Ed.- Guatemala: BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2006.



Fuente: Elaboración propia.

#### IV.2. Consideraciones para la determinación de los tipos de gestión de las políticas de transparencia

##### Determinación de los tipos de gestión en Instituciones Públicas

Conforme se ha señalado, se han propuesto tipos de gestión de las políticas de transparencia, que atiendan a características verificables, de tal manera que la tipología pueda ser usada en términos académicos y de discurso; a efectos de distinguir a las Instituciones Públicas, en función de los resultados de los instrumentos de medición que se apliquen de acuerdo a la realidad de las mismas.

---

## Consideraciones previas a la identificación de las variables

Antes de señalar que variables deben considerarse para determinar qué tipo de gestión de las políticas de transparencia tiene una institución, es preciso señalar los argumentos que justifican porque para determinar los tipos propuestos, basta con concentrarse en los resultados de algunas unas variables y no en otras.

## VARIABLES POR TIPO DE GESTIÓN PROPUESTO

### GESTIÓN OPACA y GESTIÓN VISIBLE:

Para conocer si una Institución Pública tiene una gestión opaca o visible de las políticas de transparencia, basta conocer los resultados de la variable normativa, la misma que permitirá determinar si la institución cumple o no con las disposiciones que por Ley deberían realizar. No se consideran los resultados de otras variables, por cuanto las Instituciones Públicas se rigen en primera instancia por la Ley (Principio de legalidad<sup>27</sup>), aunque la transparencia no se puede medir solo con el cumplimiento de la normativa, si los resultados demuestran que la Institución Pública no cumple con los aspectos normativos o hace un escaso cumplimiento del mismo, se estará verificando que la Institución Pública no está aportando al logro de los objetivos que el Estado al cual pertenece, haya previsto al implementar las disposiciones que mediante Ley se han establecido.

Al respecto, toda Institución Pública debe cuidar que sus acciones, planes y políticas guarden consistencia con las políticas de Estado, ello a efectos de que las políticas de Estado se institucionalicen progresivamente, al igual que las mejores prácticas al servicio de la población de territorio al cuál pertenecen (CEPLAN 2018).

Por los motivos expuestos, en tanto una Institución Pública no logre cumplir eficientemente con los aspectos normativos, no estará realizando una gestión que

<sup>27</sup> De acuerdo al principio de legalidad, toda acción o función de poder público emana de la ley y nunca de la voluntad de los individuos. En el Estado peruano, la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo, establece que, en razón de principio de legalidad, Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas.



---

aporte a la transparencia en todo el concepto de término, ya que no cumplir con la normativa, implica que la Institución Pública no está aportando a las políticas de Estado relativas a la transparencia y no está actuando como debe en el marco de la legalidad. Esto claro está en tanto los universos de estudio gestionen en contextos donde exista normativa que regula, medidas en pro de la transparencia.

#### GESTIÓN NORMATIVA:

Además de evaluar si la Institución Pública cumple o no con los aspectos normativos, se verifica otra variable muy importante para la transparencia, y es el acceso a la información, para definir si una Institución Pública se encuentra de esta clasificación además de cumplir significativamente con los aspectos normativos, deberá además permitir que los mecanismos formales o instituidos de acceso a la información se lleven a cabo correctamente. A esta condición se le ha denominado como la variable (accesibilidad). Para esta variable de accesibilidad, en los otros tipos de gestión propuestos se medirán las cualidades de esta variable, es decir las cualidades que toda información transparentada debería cumplir para ser considerada verdaderamente transparente, y nos referimos a la calidad, relevancia y utilidad.

#### GESTIÓN RESPONSABILIZADA:

Este tipo de gestión ya es considerada como una gestión transparente, por cuanto los resultados de las mediciones de las variables que definen a la transparencia, muestran satisfactoriamente que cada uno de los factores o dimensiones que definen al concepto de transparencia, se están cumpliendo en una u otra manera.

Para la gestión responsabilizada de las políticas de transparencia, como ya se ha verificado que los aspectos normativos y el acceso a la información se están cumpliendo casi en su totalidad, entonces ya podemos valorar otros aspectos de la transparencia, que son rendición de cuentas y las cualidades de la información transparentada a efectos de conocer si la Institución Pública está siendo realmente transparente.

---

Estas dos variables que se incorporan permiten diferenciar a este tipo de gestión de aquellas otras que aún no aportan al objetivo de políticas de transparencia del Estado; y, donde lo que se busca es verificar que las Instituciones Públicas transparenten información con las cualidades de calidad (verificabilidad, amigabilidad, legibilidad), relevancia y utilidad, que definen a la transparencia.

#### GESTIÓN RESPONSABILIZADA INSTITUCIONALIZADA:

Este tipo de gestión al igual que la gestión responsabilizada, también es considerada como una gestión transparente, por cuanto los resultados de las mediciones de las variables que definen a la transparencia, muestran resultados ideales para cada uno de los factores o dimensiones que definen al concepto de transparencia.

Para la gestión responsabilizada institucionalizada de las políticas de transparencia, los aspectos normativos se cumplen sin excepción, asimismo, se valoran los otros aspectos de la transparencia, que son rendición de cuentas, sus características; y, las cualidades de la información transparentada a efectos de conocer si la Institución Pública está siendo realmente transparente.

Este último tipo de gestión propuesto se diferencia de la anterior (Gestión responsabilizada), porque es el tipo ideal que llega a alcanzar los valores más altos o los perfectos en la medición de las variables de transparencia, podríamos denominarlo, el paradigma de lo que debería ser una Institución Pública transparente.

Tenemos así que los tipos propuestos responden a las variables que se señalan a continuación. En el mismo cuadro se han señalado las consideraciones a tomar en cuenta para medir las variables y analizar sus resultados:

Cuadro n° 01. Tipos de Gestión de las políticas de transparencia, dimensiones y variables

Tipo de Gestión	Factor (Dimensión)	Variable	Consideraciones al medir las variables
Gestión Opaca	Normativa	Normativa	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados referidos al cumplimiento de las disposiciones obligadas por Ley, demuestran que la mayoría de las disposiciones no se cumplen o simplemente no se cumplen ninguna.
Gestión Visible	Normativa	Normativa	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados referidos al cumplimiento de las disposiciones obligadas por Ley, demuestran que buena parte de las disposiciones se cumple correctamente, pero otras muestran serias deficiencias. También puede ser el tipo de gestión que crea sus propios mecanismos para transparentar no aplicando las políticas de Estado propuestas al respecto, los cuales serían válidos si estos fueran complementarios a aquellos que son obligatorios, pero al realizarse en menoscabo de las políticas de Estado no facilitan el objetivo de un Estado transparente.
Gestión Normativa	Normativa	Normativa	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados referidos al cumplimiento de las disposiciones obligadas por Ley, demuestran que la institución procura el cumplimiento a cabalidad de la normativa vigente vinculada a la transparencia, ya que alcanza buenos puntajes, aunque no alcance el puntaje perfecto.
	Acceso a la Información (Accesibilidad)	Accesibilidad (Acceso a la Información)	Se evalúa si los mecanismos formales y/o estandarizados de acceso a la información, se cumplen o no.
	Calidad (verificabilidad, amigabilidad, legibilidad), Relevancia, Utilidad	Cualidades de la información transparentada	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados demuestran que la información que transparenta no siempre cumple con los requisitos de accesibilidad, legibilidad, relevancia, calidad, verificabilidad <sup>28</sup> .
Gestión Responsabilizada	Normativa	Normativa	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados referidos al cumplimiento de las disposiciones obligadas por Ley, demuestran que la institución procura el cumplimiento a cabalidad de la normativa vigente vinculada a la transparencia, ya que alcanza buenos puntajes, aunque no alcance el puntaje

<sup>28</sup> Nuria Cunill, refiere que la accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad son los cuatro componentes que el Banco Mundial reconoce en la información, para que ésta sea considerada transparente (Cunill, 2003).

			perfecto.
	Acceso a la Información (Accesibilidad)	Accesibilidad (Acceso a la Información)	Se mide la eficiencia y cualidades de los mecanismos formales y/o estandarizados de acceso a la información. Así como otros mecanismos que la Institución Pública de propia iniciativa haya creado.
	Rendición de cuentas (Accountability - Responsabilización)	Rendición de cuentas	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados demuestran que la institución se caracteriza por transparentar información referida a la rendición de cuentas.
	Calidad (verificabilidad, amigabilidad, legibilidad), Relevancia, Utilidad	Cualidades de la información transparentada	Los resultados de la medición demuestran que la información transparentada se caracteriza por cumplir con los requisitos de accesibilidad, legibilidad, relevancia, calidad, verificabilidad.
Gestión Responsabilizada Institucionalizada	Normativa	Normativa	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados referidos demuestran un puntaje perfecto.
	Acceso a la Información (Accesibilidad)	Accesibilidad (Acceso a la Información)	Se mide la eficiencia y cualidades de los mecanismos formales y/o estandarizados de acceso a la información. Así como otros mecanismos que la Institución Pública de propia iniciativa haya creado. En ambos casos, en la evaluación que se realice, la Institución Pública obtiene los puntajes más altos
	Rendición de cuentas (Accountability - Responsabilización)	Rendición de cuentas	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados referidos demuestran un puntaje perfecto para la rendición de cuentas y las características de la misma.
	Calidad (verificabilidad, amigabilidad, legibilidad), Relevancia, Utilidad	Cualidades de la información transparentada	Al medir las características de la transparencia en la institución, los resultados referidos demuestran un puntaje perfecto para las cualidades de la información transparentada.

Fuente: Elaboración propia.

Toda vez que los cinco tipos de gestión de las políticas de transparencia se plantean en función de las variables elaboradas en razón de los factores o dimensiones (como se les suele denominar) de la transparencia. Alcanzar los objetivos de las políticas de transparencia (variable dependiente), sólo se logrará con el tipo de gestión responsabilizada o en el escenario ideal, con la gestión responsabilizada institucionalizada; por cuanto, las variables independientes propuestas para éstas son aquellas que definen a la transparencia, estamos hablando de la rendición de cuentas, acceso a la información, cualidades de la información transparentada (calidad, relevancia, utilidad); y por supuesto, por tratarse de Instituciones del Estado, en razón

---

del principio de legalidad y del aporte consistente que cada entidad debe realizar al logro de la política pública, consideramos también como variable independiente a la variable normativa (referidas a las políticas y mecanismos establecidos para la transparencia). En los otros tipos propuestos, por ser tipos de gestión que aún no pueden ser denominadas como transparentes, la única variable a la cual están supeditadas es la variable normativa, ya que, por tratarse de Instituciones del Estado, no deberían dejar cumplir por lo menos con ella.

## CAPÍTULO V. ÍNDICES DE TRANSPARENCIA

### V.1. Los índices de transparencia como herramienta de gestión

**“Una gestión será transparente si todo lo que se hace se puede conocer” (Mercedes de Freitas, en Mezones 2006. Pag. 151)**

El proceso de implementación e institucionalización de las políticas de transparencia requiere ir acompañado de la medición de los logros, a fin de conocer si los esfuerzos que se van ejecutando tienen relación con los resultados o si por el contrario deben tomarse distintas estrategias hasta lograr que la entidad gubernamental sea transparente.

El Estado peruano, por ejemplo, en coherencia con lo señalado en el párrafo previo, considera en su Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública<sup>29</sup>, que:

**“Un elemento imprescindible de la gestión por resultados es el proceso continuo de recolección y análisis de datos que tiene como objetivo el seguimiento y monitoreo de los indicadores (...), así como la evaluación de los resultados (...) de las actividades, programas y proyectos desarrollados por una entidad, con el propósito de mejorar o garantizar la provisión de productos o servicios a los ciudadanos. (...).** Esta información finalmente debe generar el conocimiento adecuado para la mejora

<sup>29</sup>Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.



---

continua de la calidad de la acción del Estado en el servicio al ciudadano.” (PCM 2013: 34)<sup>30</sup>

Asimismo, si se miden con frecuencia aspectos como el de la transparencia, es probable que luego de mostrar a la ciudadanía los resultados de la medición, en algunas de las entidades gubernamentales, se genere un cierto espíritu de competencia entre las mismas y así éstas se vean estimuladas a seguir obteniendo los mejores resultados en la siguiente medición.

Por tanto, para los fines de mejora continua del Estado, el índice de transparencia resulta un instrumento de gestión idóneo, por cuanto, permite monitorear y evaluar la evolución de la implementación de las políticas de transparencia y por supuesto medir la transparencia en sí misma<sup>31</sup>.

Al investigar en relación a los índices de transparencia, se encontró que existen posiciones que vinculan la medición de la transparencia con medidas de anticorrupción. Así, por ejemplo, de acuerdo a *De Freitas*, la medición de la transparencia se convierte en un instrumento de prevención de la corrupción, porque con éste es posible identificar como se desenvuelven las entidades respecto de los siguientes criterios:

- “Discrecionalidad”
- “Conflictos de interés”
- “La brecha entre las exigencias del marco legal y la realidad” (en Mezones 2006: 151)

Cabe precisar que para afirmar lo señalado, la misma autora identificó como **“requisitos” para minimizar los riesgos de la corrupción, a los siguientes<sup>32</sup>:**

- “Lograr la transparencia en las decisiones de política y los procesos de gestión.”
- “Producir información sobre la gestión, que sea clara, completa y accesible a los ciudadanos.”

<sup>30</sup>Ibidem. Pag. 34 Componentes de la Gestión Pública orientada a resultados. Componente f. Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

<sup>31</sup> Conocer si una entidad gubernamental es más o menos transparente.

<sup>32</sup> Mezones 2006. Pag. 151



- 
- **“El desarrollo de sistemas de control oficial y social fuertes, autónomos e independientes” (en Mezones 2006: 151)**

En la misma línea de lo señalado, en relación a la evaluación de la transparencia, José Luis Ros Medina en un artículo del año 2018, en el que hace un interesante análisis referido a la metodología de los índices de Transparencia y otro método de evaluación de la misma; usados en España para evaluar la transparencia en las instituciones gubernamentales de ese país; señaló que los instrumentos de medición de la **transparencia, “son útiles a la sociedad y útiles al conocimiento académico sobre la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas” (Ros 2018).**

Asimismo, respecto a los índices de transparencia, el movimiento cívico denominado **“Participación Ciudadana”<sup>33</sup>**, señaló en el texto del **“Primer índice de transparencia de las Entidades Públicas” elaborado por ellos, que el índice de Transparencia, “constituye una herramienta fundamental para el monitoreo y el mejoramiento de las condiciones institucionales de transparencia y la consecuente disminución de los riesgos de corrupción” (Participación ciudadana 2007:6).**

De otro lado, es preciso señalar que a la fecha de elaboración de la presente investigación, algunos Estados ya han incorporado entre sus instrumentos oficiales, el uso de índices de transparencia, uno de estos casos es el de Costa Rica, que tiene un **“Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense”, respecto del cuál, en la última medición efectuada en el año 2017, señaló que la iniciativa del referido índice se realiza “con el objetivo de promover una cultura institucional orientada hacia buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, tomando en cuenta las nuevas tendencias de datos abiertos, (...), identificando oportunidades de mejora con base en mejores prácticas internacionales y lecciones aprendidas en el plano nacional” (Defensoría de los habitantes s/f).**

En concordancia con todo lo mencionado, el índice de transparencia, no solo logra medir la transparencia, sino que, además, sus resultados, permiten identificar a

<sup>33</sup> **“Participación Ciudadana”, es el capítulo de Transparencia Internacional en República Dominicana. Para mayor información recurrir a su portal web: <https://pciudadana.org/>**

---

aquellas instituciones de gobierno que tienen mayores posibilidades de que en su interior se realicen prácticas corruptas.

Por tanto, conforme hemos visto, los índices de transparencia, son un instrumento apropiado para las acciones de control social; así como para el seguimiento y la medición de los resultados de las políticas de transparencia, por parte de las instituciones del Estado, lo cual puede coadyuvar a la mejora continua de las mismas y a Estados con menos posibilidades de corrupción.

De la investigación efectuada, puedo señalar que los índices de transparencia, son la herramienta a la cual se recurre con mayor frecuencia, para medir la transparencia. Asimismo, se ha podido apreciar que la medición de la transparencia, es posible cuando existen normas, reglas y/o procedimientos claros, que faciliten la medición de las mismas. Los resultados de los índices permiten efectuar comparaciones entre entidades gubernamentales, así como identificar los factores (variables o determinantes de la transparencia) que se están gestionando correctamente y aquellos en los que se requiere prestar mayor atención.

Es importante resaltar que este tipo de índices no miden el grado de corrupción, sino **que los resultados nos darán indicios de posible "riesgo" de que en alguna institución gubernamental se puedan generar prácticas corruptas.**

## V.2. Los Índices de transparencia en el mundo

La medición de la transparencia, mediante índices u otras técnicas, se ha realizado con frecuencia a nivel mundial, para conocer la transparencia de los mercados. Los resultados son sobretodos útiles para el comercio a nivel mundial, por cuanto los inversionistas pueden conocer el riesgo que supone ingresar a un mercado con escasa transparencia. Asimismo, los consumidores pueden conocer la procedencia y prácticas en la producción y comercialización de aquello que consumen o se encuentran interesados en consumir.

---

Medir la transparencia de los mercados mundiales también ha permitido conocer si existe suficiente información relevante de las empresas y las condiciones del mercado, que permita a los inversores tomar las decisiones más adecuadas. Un ejemplo de la medición de la transparencia en los mercados, es el índice de transparencia llevado a cabo por la consultora Jones Lang LaSalle<sup>34</sup>, a fin de conocer el comportamiento del mercado y que ha sido realizado desde el año 2001 hasta el año 2018<sup>35</sup>. El último estudio realizado, cuantificó el estado del mercado de bienes raíces en 100 mercados alrededor del mundo, comparándolos con los resultados de las investigaciones anteriores. Este índice utiliza categorías para efectuar la medición, tales como el desempeño, los fundamentos del mercado, vehículos para promover la transparencia, marco legal y los procesos de transacción.

Sin perjuicio de lo señalado y entrando al ámbito de lo público, que es la materia de interés en la presente investigación, se ha podido verificar que en los últimos veinte años se han realizado mediciones de la transparencia a través de índices, en distintos países y a distintos objetos de estudio, tenemos por ejemplo la medición del índice de transparencia de entidades públicas que a realizado Transparencia por Colombia, los índices de transparencia realizados por Transparencia Internacional de España para la transparencia en la gestión del agua; y, la transparencia de los gobiernos locales, entre otros. De igual manera, conforme ya se ha señalado en los párrafos previos, Costa Rica cuenta con el índice de Transparencia del Sector Público que es un instrumento de evaluación de la Defensoría de los Habitantes de la República<sup>36</sup>, desarrollado para medir la situación de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses.

Los índices de transparencia son herramientas científicas para conocer la situación del **objeto de estudio, en este caso, la "transparencia"; y, muestran la situación de la misma, al momento de la toma de la información.** Buscan mostrar la situación de la transparencia en las instituciones públicas estudiadas y como ya se ha señalado, sus

<sup>34</sup> <https://www.us.jll.com/>

<sup>35</sup> **Último índice registrado al cierre de esta investigación denominado "Global Real Estate Transparency Index 2018".**  
<https://www.us.jll.com/en/trends-and-insights/research/global-real-estate-transparency-index-2018>

<sup>36</sup> La Defensoría de los Habitantes de la República es un órgano contralor que forma parte del Poder Legislativo. El fin de esta institución es el de velar porque la actividad del sector público se ajuste al ordenamiento jurídico y la moral, de forma tal que los derechos e intereses de los habitantes siempre estén protegidos.  
[http://www.dhr.go.cr/la\\_defensoria/quienes\\_somos.aspx](http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/quienes_somos.aspx)

---

resultados pueden ser utilizados para el control social, la mejora continua de las instituciones gubernamentales, entre otros.

A continuación, se señalan algunos de los índices de transparencia aplicados a entidades del Estado:

## ESPAÑA

Una de las organizaciones que ha realizado mayores esfuerzos para medir la transparencia, es Transparencia Internacional España<sup>37</sup>. Se ha verificado que esta organización no gubernamental muestra los resultados de los índices aplicados desde el año 2008.

Asimismo, esta organización ha desarrollado y aplicado el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) desde el año 2008. De igual manera, ha desarrollado y aplicado el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU), para los cuales muestra en portal web institucional, resultados desde el mes de noviembre de 2010.

A efectos de conocer un poco de los aspectos metodológicos, explicaré sobre el índice que más se ha aplicado por Transparencia Internacional España; y es el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA).

El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) de España, es a decir de la misma organización que lo aplica **“una herramienta para medir el nivel de transparencia ante los ciudadanos y la sociedad de los Ayuntamientos españoles”**<sup>38</sup>. En la última edición ha medido la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España. Este índice evalúa las siguientes seis áreas:

- a) Transparencia activa e información sobre la corporación municipal;

<sup>37</sup> Transparencia Internacional España, es una ONG Española y el capítulo español de Transparencia Internacional.

<sup>38</sup> El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA): objetivos y características básicas (ITA) 2017  
<https://transparencia.org.es/objetivos-y-caracteristicas-basicas-ita-2017/>

- b) Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana;
- c) Transparencia económico-financiera;
- d) Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios;
- e) Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente;
- f) Derecho de acceso a la información.

Este índice tiene ochenta indicadores para los cuales, el puntaje se aplica considerando la siguiente escala:

- a) 1 PUNTO: Si la información del Indicador está publicada en la Web del Ayuntamiento.
- b) 0.5 PUNTOS: Si la información se publica parcialmente en dicha Web.
- c) 0 PUNTOS: Si no se publica la información en la citada Web.

Finalmente, los resultados podrán ascender a 80, lo que es equivalente al 100% de cumplimiento de lo medido de manera satisfactoria, ponderando los puntos obtenidos en relación al puntaje más alto que podrían obtener. Este índice muestra el resultado global de la transparencia. Así como el desempeño en cada una de las áreas analizadas.<sup>39</sup>

### Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense

El Estado de Costa Rica cuenta con un instrumento oficial de medición de la **transparencia y lo denomina, denominado "Índice de Transparencia del Sector Público"**<sup>40</sup>, que es un instrumento de evaluación de la Defensoría de los Habitantes de la República<sup>41</sup> órgano contralor que forma parte del Poder Legislativo de Costa Rica.

**Conforme se define en los mismos documentos del citado índice, se trata de "un instrumento de medición de la transparencia de las instituciones que conforman el**

<sup>39</sup> "Metodología del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2017". Transparencia Internacional España.

[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)

<sup>40</sup> [http://www.dhr.go.cr/red\\_de\\_transparencia/indice\\_de\\_transparencia\\_del\\_sector\\_publico.aspx](http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx)

<sup>41</sup> La Defensoría de los Habitantes de la República es un órgano contralor que forma parte del Poder Legislativo. El fin de esta institución es el de velar porque la actividad del sector público se ajuste al ordenamiento jurídico y la moral, de forma tal que los derechos e intereses de los habitantes siempre estén protegidos.

[http://www.dhr.go.cr/la\\_defensoria/quienes\\_somos.aspx](http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/quienes_somos.aspx)

sector público costarricense, centrado en el acceso a la información pública disponible en sus sitios web, que busca ofrecer una medición anual con el objetivo de fortalecer la institucionalidad **costarricense**.<sup>42</sup>

Este índice evalúa cuatro dimensiones:

Cuadro n° 02. Dimensiones y variable del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense		
N°	Dimensiones	Variables
1	Acceso a la Información	Información institucional
		Información del personal institucional
		Procesos de contratación
		Servicios y procesos institucionales
		Herramientas y condiciones
2	Rendición de cuentas	Finanzas públicas
		Planes y cumplimiento
		Informes institucionales y de personal
		Toma de decisiones
3	Participación Ciudadana	Invitación a la participación
		Mecanismos de participación
		Calidad de los mecanismos de participación
4	Datos abiertos de gobierno	Presupuesto público
		Ejecución del presupuesto
		Contratación administrativa
		Estadísticas o registros del sector

Fuente: Elaboración propia. La información de dimensiones y variables ha sido tomada de la información oficial del portal web de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.

<sup>42</sup>Resultados 2018 – Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense  
[http://www.dhr.go.cr/Red\\_de\\_transparencia/indice\\_transparencia/resultados\\_itsp/2018/Resultados\\_ITSP\\_2018.pdf](http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2018/Resultados_ITSP_2018.pdf)



---

Las cuatro dimensiones señaladas se miden recurriendo a variables, sub-variables e indicadores. El recojo de la información se realiza de la revisión y evaluación de los portales web.

El resultado de la evaluación de cada indicador se convierte a un puntaje que va de cero a uno (0-1). **Por ejemplo: si la respuesta al indicador fue "sí", entonces el puntaje obtenido es 1, pero si la respuesta al indicador fue "no", entonces el puntaje obtenido es 0.**

Los resultados de los indicadores de cada variable se ponderan con los pesos que se han identificado para las variables mencionadas en la metodología del índice. Los **llamados "pesos" se han asignado en función a la importancia de los mismos respecto de la variable que se evalúa.**

De igual manera, para cada dimensión del índice se asignaron pesos a cada componente que determinaron en función de la importancia relativa que tiene cada **uno para la transparencia, siendo la suma final equivalente al 100%. Los "pesos" que se asignan a cada dimensión se muestran a continuación:**

- Acceso a la información: 31%
- Rendición de cuentas: 29%
- Participación ciudadana: 25%
- Datos abiertos de gobierno: 15%

Se ha verificado que la medición se ha realizado desde el año 2015, de manera anual. El primer estudio fue realizado a efectos de contar con la línea de base.

Colombia: Índice de Transparencia de las entidades públicas – ITEP

“Transparencia por Colombia”<sup>43</sup>, capítulo de *Transparencia Internacional* en Colombia, ha desarrollado el “Índice de Transparencia de las entidades públicas – ITEP”<sup>44</sup> que está en realidad constituido por tres índices:

Cuadro n° 03. Índice de Transparencia de las entidades públicas - Colombia		
n°	Índice	Entidades según nivel de gobierno
1	Índice de Transparencia Nacional	Evalúa entidades de las tres ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio.
2	Índice de Transparencia Departamental	Evalúa la gestión centralizada de las gobernaciones y las contralorías departamentales.
3	Índice de Transparencia Municipal	Evalúa la gestión central de las alcaldías.

Fuente: Elaboración propia

Para los tres índices se evalúan las siguientes características, que en realidad son dimensiones de la transparencia:

1. Visibilidad
2. Institucionalidad
3. Control y Sanción

En función a las “características” citadas, tenemos, por ejemplo, que los indicadores para el Índice de Transparencia Nacional son los siguientes:

Cuadro n° 04. Índice de Transparencia Nacional - Colombia		
N°	Características (Dimensiones)	Indicador
1	Visibilidad	Divulgación de la información pública
		Divulgación de la gestión administrativa
		Divulgación de la gestión

<sup>43</sup> Transparencia por Colombia es una ONG que asu vez es el capítulo Colombiano de Transparencia Internacional. Para mayor información acceder a: <http://transparenciacolombia.org.co/>

<sup>44</sup> <http://indicedetransparencia.org.co>

		presupuestal y financiera
		Divulgación de los trámites y servicio al ciudadano
2	Institucionalidad	Políticas y medidas anticorrupción
		Gestión de la planeación
		Políticas de comportamiento ético y organizacional
		Gestión de la contratación pública
		Gestión del talento humano
		Gestión del control fiscal
3	Control y Sanción	Sistema de PQRS
		Rendición de cuentas a la ciudadanía
		Control social
		Control institucional
		Control interno de gestión y disciplinario

Fuente: Elaboración propia. La información de dimensiones y variables ha sido tomada de la información oficial del portal web de Transparencia por Colombia.

De manera similar a los otros índices de transparencia ya mencionados, los resultados de los indicadores, así como cada "característica" (Dimensión), se ponderan en función a los "pesos", que cada uno tiene según la importancia, de acuerdo a los siguientes criterios:

- "La relevancia del tema en términos de transparencia y prevención de riesgos de corrupción en los procesos de la gestión pública."
- "La actualización normativa respecto a instrumentos y herramientas de administración pública, tanto en su existencia como en su contenido en pro de la transparencia."
- "La mayor o menor dificultad para la implementación de medidas o acciones de mejoramiento, teniendo en cuenta que los temas que requieran mayores esfuerzos deben tener mayor peso dentro de la medición."<sup>45</sup>

Conforme a ello, los "pesos" para las dimensiones que analiza son las siguientes:

<sup>45</sup> Documento Metodológico. Índice de Transparencia Nacional 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia. Pag. 17 [http://indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/Publicaciones%202015-2016/Gu%C3%ADa%20Metodologica\\_ITN\\_2015-2016.pdf](http://indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/Publicaciones%202015-2016/Gu%C3%ADa%20Metodologica_ITN_2015-2016.pdf)

- 
- Visibilidad: 30%
  - Institucionalidad: 40%
  - Control y Sanción: 30%

Al igual que en los otros índices señalados en la presente investigación, la aplicación del porcentaje de ponderación se realiza según la importancia de cada componente, dimensión, variable, determinante o como se le haya denominado en la investigación. Como podemos apreciar la ponderación es una característica común usada para medir la transparencia y obtener un índice final.

#### Índice de transparencia dinámico DYNTRA

El DYNTRA es una plataforma web<sup>46</sup> colaborativa dedica exclusivamente a la medición de la transparencia, cuenta con índices registrados en su web a los que pueden acudir, instituciones y personas naturales que de manera libre deseen aportar, para ellos sólo se cumple con el requisito de registrarse. Básicamente lo que se hace en este portal es registrar el enlace hacia el lugar web de la institución donde se registra la información transparentada de la institución evaluada. Asimismo, si el enlace publicado no es el verdadero, aquel que se dé cuenta de ello y quiera colaborar, puede comunicar este hecho a efectos de que sea verificado por los administradores del portal web DYNTRA.

Los índices de transparencia registrados son de todo tipo, tenemos por ejemplo Transparencia municipal de las principales capitales del mundo, transparencia de las administraciones públicas españolas, transparencia de los partidos políticos de la Unión Europea, entre otros. Para cada uno de los objetos de estudio, en el portal se encuentran registradas las variables respectivas, así como sus indicadores.

Es interesante ver que por ejemplo el Ayuntamiento de Málaga<sup>47</sup>, la Comunidad de Madrid<sup>48</sup>, ambas instituciones gubernamentales, muestran en sus respectivos portales web institucionales, los resultados obtenidos en el índice de transparencia DYNTRA.

<sup>46</sup> <https://www.dyntra.org/que-es-dyntra/>

<sup>47</sup> <http://www.malaga.eu/gobierno-abierto/transparencia-ayuntamiento/evaluaciones-externas/indice-de-transparencia-dyntra/>

## CAPITULO VI

## ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PERUANO

## VI.1 Construcción del índice de transparencia peruano

## Antecedentes

De la investigación efectuada se ha logrado verificar que hasta la fecha no se ha elaborado un índice de transparencia de las Instituciones Públicas del Estado peruano. Sin perjuicio de ello, se ha encontrado, entre la información más reciente, que se han realizado mediciones de la transparencia en materias específicas de la realidad peruana, por ejemplo, transparencia en los municipios, transparencia en el sector energético<sup>49</sup>, transparencia corporativa<sup>50</sup> (aplicada en el sector distribución de energía). Asimismo, es preciso señalar que la Defensoría del Pueblo<sup>51</sup> realiza permanentemente la supervisión de los Portales de Transparencia Estándar, para conocer el nivel de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva respectiva.

De estas experiencias, la medición de la transparencia en el sector energético, en razón de las características del sector mencionado, requirió la evaluación y consecuente medición de temas puntuales que no pueden ser generalizadas a todas las Instituciones Públicas del Estado Peruano, por ejemplo, la transparencia de las actividades para el aprovechamiento de los hidrocarburos, transparencia en las actividades de generación eléctrica, entre otros.

<sup>48</sup> <http://www.comunidad.madrid/noticias/2017/09/08/madrid-lidera-ranking-comunidades-autonomas-transparentes>

<sup>49</sup> Diagnóstico 2014: Transparencia en el sector energético peruano. Lima: DAR, 2014. 212 pp. Primera edición: Diciembre 2014, consta de 1000 ejemplares.  
[http://dar.org.pe/archivos/publicacion/libro\\_transparencia\\_2014.pdf](http://dar.org.pe/archivos/publicacion/libro_transparencia_2014.pdf)

<sup>50</sup> Tesis: "Transparencia Corporativa en el Sector Distribución de Energía". Autores: Nancy Lisette Alosilla Cruzado, Christian Rodolfo Infante Espinoza, Manuel Antonio Narvarte Castro, Juan Carlos Zubieta Aliaga. TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA DE EMPRESAS OTORGADO POR LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/13185/ALOSILLA\\_INFANTE\\_TRANSPARENCIA\\_ENERGIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/13185/ALOSILLA_INFANTE_TRANSPARENCIA_ENERGIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>51</sup> La Defensoría del Perú es un órgano constitucional autónomo del Estado peruano responsable de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

---

Otra medición puntual que se ha hecho también al sector energético peruano, se realizó con ocasión de la medición de la transparencia corporativa, siendo el índice elaborado aplicable a empresas tanto del sector público como el sector privado, por esta razón algunas de las dimensiones que este índice mide y valora se refieren a las actividades de responsabilidad social y medio ambiental, incide en la transparencia de aspectos financieros, entre otros.

De otro lado, la medición de la transparencia en los municipios, ha sido efectuada por la **organización sin fines de lucro "Lima como Vamos"**<sup>52</sup>, la misma que tiene un **"Ranking de transparencia"**, que consiste en la evaluación de los portales de transparencia estándar de los municipios de Lima y Callao, verificando la presencia o ausencia de información así como las cualidades de la misma, para ocho indicadores (Organigrama, TUPA, Presupuesto Ejecutado, Proyectos de Inversión, Personal, Directorio de funcionarios, Agenda del Alcalde, Acuerdos de Concejo), la última medición registrada en el portal web de la citada organización es del año 2017.<sup>53</sup>

En esta parte de la investigación es preciso señalar que la Defensoría del Pueblo del Estado peruano, realiza la supervisión de los Portales de Transparencia Estándar, presentando anualmente los resultados. Conforme a ello, se procedió a revisar el último balance publicado para el año 2017, encontrando que esta supervisión se realiza a los mencionados portales de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento.<sup>54</sup> Asimismo, la mencionada supervisión genera como resultado un porcentaje del nivel de cumplimiento de las entidades que evalúa, respecto de lo establecido en la Directiva N° 001-2017-PCM/SGP, **"Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública"**.

<sup>52</sup> <http://www.limacomovamos.org/ranking-de-transparencia/>

<sup>53</sup> Para mayor información acceder a: <https://www.limacomovamos.org/pte/>

<sup>54</sup> "Segundo Reporte y Balance Anual 2017: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento." Defensoría del Pueblo. Lima. Julio de 2018. 52pp



---

Tomando en cuenta lo señalado, paso a explicar el índice de transparencia elaborado, el mismo que busca ser aplicable a toda entidad gubernamental del Estado peruano, conforme lo mencionaremos a continuación.

VI.1.1 Del índice de transparencia construido y la determinación de los tipos de gestión de las políticas de transparencia en Instituciones del Estado peruano.

Es importante señalar que, para efectos de esta tesis, que se aplica a Instituciones Públicas del Estado Peruano se ha elaborado un índice en particular, y se precisa ello ya que especialmente los indicadores referidos a la variable normativa serán distintos de país a país. Ello, sin embargo, no quita como ya se ha señalado, que la tipología propuesta pueda utilizarse para diferenciar a los tipos de gestión de las políticas de transparencia de las Instituciones gubernamentales de cualquier país que tengan cierto desarrollo de la transparencia, ya que esta tipología básicamente se formula en base a variables universales que definen a la transparencia. Aclarado lo respectivo, se muestran a continuación las variables y sub variables utilizadas en el índice elaborado para las Instituciones del Estado peruano. Es preciso señalar que lo se buscó al elaborar el índice, fue contar con una herramienta que permita medir la transparencia en cualquier Institución del Estado peruano, es decir podría ser utilizado para aplicarse a instituciones de cualquier nivel de gobierno (Nacional y Subnacional), o para cualquier institución, incluso organismos constitucionales autónomos del Estado Peruano. Pero además al crearse esta herramienta se buscó que permita medir las variables que conforme al marco teórico serían las más importantes para conocer si existe o no una verdadera transparencia; y, los resultados que se obtengan debían permitir expresar en función a los resultados de las variables, que tipo de gestión de las políticas de transparencia se está haciendo.

CUADRO N° 05: Variables del índice de transparencia a analizar según tipo de gestión propuesto.

Tipo de Gestión de las políticas de transparencia	Variable	Sub variable1	Sub variable 2	
Gestión Opaca	Normativa	Portal de Transparencia	-	
Gestión Visible		Estándar	-	
Gestión Normativa	Normativa	Portal de Transparencia	-	
		Estándar	-	
		Accesibilidad (mecanismos de acceso a la información pública)	Verificabilidad	
			Calidad (legible, completa)	
Eficiencia				
Gestión Responsabilizada / Gestión Responsabilizada Institucionalizada	Normativa	Portal de Transparencia	-	
		Estándar	-	
		Accesibilidad (mecanismos de acceso a la información pública)	Verificabilidad	
	Rendición de cuentas	-	-	
		Cualidades de la información transparentada	Legibilidad	-
			Amigabilidad	Búsqueda amigable
Utilidad				

Fuente: Elaboración propia

Conforme se ha mostrado, las variables que nos han interesado, por ser aquellas que **definen a la transparencia, son la variable "normativa", variable "rendición de cuentas"; y, la variable "Cualidades de la información transparentada".** La Sub variables del índice de transparencia que el muestran en el cuadro n° 05 mostrado en el párrafo previo, se han consignado a efectos de comprender mejor a cada variable señalada. Sin embargo, el índice se divide en las tres variables. Dado que la sub variable **"accesibilidad" de la variable "normatividad" tiene un componente normativo fuerte en el Estado peruano, por contar con un procedimiento de atención de pedidos de información pública expresamente regulado. En el índice se han diferenciado ambos.**

#### VI.1.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ÍNDICE

Metodología para la medición de las variables y consideraciones iniciales para la identificación de los tipos propuestos de gestión de las políticas de transparencia

---

## MEDICIÓN DE LA VARIABLE NORMATIVA

Para la variable Normativa se evalúan dos Subvariables, la primera se ha denominado **Sub variable "Portal de transparencia estándar", y justamente se refiere a la evaluación de la información contenida en el Portal de Transparencia Estándar en relación a lo que las disposiciones legales establecen (Directiva N° 001-2017-PCM/SGP, "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública" ) que deben contener los portales de manera obligatoria.**

Para la medición del Portal de Transparencia Estándar se han considerado sólo a aquellos rubros o información que toda Institución del Estado peruano debería poseer como parte de su gestión sin excepción. Así, aquella información que figura como obligatoria, pero que no todas las Instituciones Públicas cuentan con la misma por no corresponderles a sus funciones o niveles de gobierno, no han sido consideradas en el índice a fin de que sea aplicable a toda Institución del Estado peruano sin excepción.

La Directiva N° 001-2017-PCM/SGP, "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública", divide la organización de los citados portales en los siguientes rubros:

- Datos Generales
- Planeamiento y Organización
- Presupuesto
- Proyectos de Inversión e INFOBRAS
- Participación Ciudadana
- Personal
- Contrataciones de bienes y servicios
- Actividades Oficiales
- Registro de visita
- Acceso a la información

---

Siguiendo el mismo orden de la Directiva mencionada, para la Sub variable "Portal de transparencia estándar", se han elaborado los indicadores respectivos, así también se señalan en el índice, las consideraciones de lo que se medirá con cada indicador (Ver Anexo 01).

De otro lado, para la Sub variable "Accesibilidad", se ha considerado la evaluación del mecanismo de acceso a la información pública previsto en la normativa peruana (Artículo 11° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus modificatorias vigentes<sup>55</sup>). Para ello, los indicadores miden si los pedidos de acceso a la información son atendidos o no; y, si el tiempo de atención de los mismos se realiza en el plazo ley. Asimismo, para esta Sub variable se han considerado tres sub variables adicionales que buscan medir la verificabilidad, al conocer si la información entregada por el mecanismo de acceso a la información identifica a aquel funcionario, órgano o unidad orgánica de la Institución Pública que organizó la información; la calidad de la información brindada medida al conocer si la información es legible y si la información entregada está completa o no; la eficiencia en la atención de los pedidos de acceso a la información, medidos evaluando si el medio de entrega de la información es el solicitado o si la Institución Pública conduce la entrega a través de otro medio; y, la eficiencia en la entrega de la información al evaluar si la Institución Pública facilita mayor información a la solicitada, siempre que esta información sea relevante para los efectos del pedido de información formulado.

Asimismo, se ha considerado la medición de un indicador referido a "Solicitud electrónica de acceso a la información pública", a efectos de medir si la Institución Pública ha implementado la posibilidad de que la solicitud de acceso a la información pública sea a través de medios electrónicos, por ejemplo, a través del portal de transparencia estándar, el portal institucional, correos electrónicos, app u otros similares. Se consideró este indicador toda vez que la Directiva del Portal de Transparencia Estándar, señala que se tiene previsto activar el acceso a la información

<sup>55</sup>El texto vigente del artículo 11° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es el contenido en la Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1353 – "Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses" y su FE DE ERRATAS publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de enero de 2017.

pública a través del citado Portal, pero en tanto no esté habilitada esta opción (como hasta la fecha no lo está) las Instituciones Públicas tienen la opción de registrar en los portales de transparencia estándar el enlace hacia el lugar web donde la Institución Pública permite el acceso a la información pública; o también puede registrar en este rubro de portal algún otro mecanismos que haya implementado para el acceso a la información pública.

Asignación de puntajes de la variable normativa e indicadores:

A efectos de asignar puntaje a cada uno de los indicadores evaluados, se aplicó el criterio de no otorgar ningún (cero) punto si la información no estaba (conforme a la Directiva del Portal de Transparencia Estándar) o no está actualizada a la fecha que indica la Directiva, 01 (un) punto si la información estaba incompleta; y, 02 (dos) puntos si la información estaba correctamente publicada.<sup>56</sup> Los 03 (tres) puntos se aplican cuando el indicador es de relevancia por cuanto la ausencia de esta información podría hacer que otros aspectos medidos se verían afectados con puntaje igual a cero, son indicadores tales como el de no contar con portal de transparencia estándar (obligatorio a la fecha), o no contar con funcionario responsable de la actualización del portal de transparencia, entre otros.

Cuadro n° 06. Asignación de puntaje por indicador - **VARIABLE "NORMATIVA"**

	Resultado del estudio para cada indicador	Puntaje
Criterios para asignación de puntaje por cada indicador	Si se cumple y se trata de un indicador de relevancia para la evaluación.	3
	Si se cumple	2
	No se cumple	0
	Está incompleto	1

Fuente: Elaboración propia

<sup>56</sup> Cuando el indicador no estaba referido a la publicación de información, si no al hecho de si se cumplía o no con algún criterio evaluado, la asignación de puntos fue la misma: cero (0) puntos si no se cumplía, un punto si el criterio estaba incompleto; y, 02 (dos) puntos si el criterio se cumplía. Los 03 (tres) puntos se aplican también cuando el indicador es de relevancia.

---

Conforme a lo señalado, el puntaje máximo para la sub variable "Portal de transparencia estándar", ascienden a 99 (noventa y nueve) puntos si la Institución Pública cumple con todos los indicadores. De otro lado, el puntaje mínimo, se ha establecido en 49.5 por ser el 50% de los puntos totales de esta variable. Este puntaje mínimo se ha establecido a fin de que aquella Institución Pública que no ha logrado publicar si quiera el 50% de los aspectos obligados por ley y previstos en el índice de transparencia, sea considerada como una Gestión Opaca.

**Respecto de la Sub variable "Accesibilidad" el puntaje máximo asciende a 20** (veinte) puntos si la Institución Pública cumple con todos los indicadores; y, el puntaje mínimo se ha establecido en 07 (siete), por cuanto es la sumatoria del puntaje máximo de los indicadores referidos a: 1) si se atiende o no el pedido de acceso a la información (tres puntos), 2) si se atiende en el plazo de ley (dos puntos)); y, 3) si la información entregada es legible (dos puntos). Este puntaje mínimo se ha establecido a fin de diferenciar una gestión normativa de una responsabilizada, así aquella Institución Pública que obtenga estos puntos adicionales será porque muestra características de una verdadera transparencia en los términos explicados en el marco teórico de la presente investigación. Ello por cuanto los puntos de los otros indicadores de esta sub variable se refieren a la medición de características de una verdadera transparencia; y estos indicadores se refieren a: 1) la calidad de la información evaluando si la información entregada se encuentra completa o no, 2) verificabilidad, medida considerando si se identifica al responsable de la organización de la información (aquel que preparó la información), 3) eficiencia, medida en función a si el medio entregado es el correcto o no y medida en función a si la Institución Pública brinda mayor información o explicaciones que aunque no hayan sido solicitadas, permiten entender mejor la situación de la información consultada o el tema consultado. Este umbral propuesto de puntaje mínimo permite conocer diferenciar una Gestión Visible de una Gestión Normativa.

## MEDICIÓN DE LA VARIABLE RENDICIÓN DE CUENTAS

Para esta variable se evaluó la publicación o no de los informes de evaluación del Plan Estratégico Institucional; y, de Plan Operativo Institucional, el primero contiene la



---

política institucional y los objetivos estratégicos y metas de la institución a mediano plazo y el segundo contiene las acciones a realizarse por la Institución Pública en cada año, este segundo Plan tiene una programación mensual con sus respectivas metas a partir de las cuales se formula el presupuesto de la institución. Por esos motivos fue considerado relevante evaluar si la Institución publica o no en su portal de transparencia estándar la evaluación de los mismos. Cabe resaltar que la publicación de la evaluación y/o seguimiento a ambos Planes es obligatoria, sin embargo, considerando la relevancia de los mismos para la rendición de cuentas, se sumó puntaje adicional (dos puntos adicionales por cada uno de los mencionados) a aquellas Instituciones Públicas que si cumplieron con publicar los mismos.

De otro lado, también se sumó puntaje adicional (dos puntos adicionales) a aquellas Instituciones Públicas que hubieran publicado información de rendición de cuenta obligatoria, de manera completa (completo quiere decir: presupuesto analítico de personal con distinción del órgano o unidad orgánica a la que pertenecen los mismos y el monto por cargo estructural) del Presupuesto Analítico de personal. Ello, toda vez que conocer cuánto gasta cada unidad orgánica u órgano y en general cuánto gasta una Institución Pública en su personal siempre será una excelente señal de transparencia.

Además de los tres indicadores señalados, referidos a información que la directiva señala como obligatorios, se han considerado dos indicadores que, aunque la directiva respectiva no obliga a publicarlos, considero que son relevantes a la rendición de cuentas. Uno de ellos en la rendición de cuentas del presupuesto, medido al verificar si la Institución Pública registra o permite acceder o no desde el portal de transparencia estándar al último informe (anual) de evaluación Presupuestaria de la Institución Pública. Se asignan tres puntos toda vez que este documento no es obligatorio. Por cuanto con este informe, cualquier ciudadano puede conocer en qué se han utilizado los recursos asignados a la Institución Pública. Para este indicador no obligatorio se ha previsto la asignación de tres puntos.

El otro indicador no obligatorio en la Directiva mencionada, pero que considero muy importante para efectos de la rendición de cuentas es el referido a la rendición de

cuentas de las finanzas, el cual se mide verificando si la Institución Pública registra o permite acceder desde el portal de transparencia estándar, al último informe de evaluación Financiera o si no lo hace. Al igual que para el indicador referido a la rendición de cuentas del presupuesto, para este indicador no obligatorio se ha previsto la asignación de tres puntos.

Cuadro n° 07. Asignación de puntaje por indicador - <b>VARIABLE "RENDICIÓN DE CUENTAS"</b>		
	Resultado del estudio para cada indicador	Puntaje
Criterios para asignación de puntaje por cada indicador	Si se cumple con el indicador y el documento de rendición no es obligatorio que se publique.	3
	Si se cumple con el indicador y el documento de rendición es obligatorio que se publique.	2
	No se cumple	0

Fuente: Elaboración propia.

Conforme a lo señalado, el puntaje máximo para la sub variable "Rendición de cuentas", asciende a 12 (doce) puntos si la Institución Pública ha registrado los informes identificados en todos los indicadores de esta variable. De otro lado, el puntaje mínimo, se ha establecido en 06 (seis) por ser el puntaje que se obtendría si la Institución Pública ha registrado aquellos informes identificados en los indicadores de esta variable y que por Ley deberían estar publicados. Este puntaje mínimo se ha establecido a fin de diferenciar aquellas Instituciones Públicas que sólo se han limitado a lo estrictamente normado (Gestión Normativa) de aquellas que brindan mayor información referida a la rendición de cuentas (Gestión Responsabilizada y Gestión Responsabilizada Institucional).

## **MEDICIÓN DE LA VARIABLE "CUALIDADES DE LA INFORMACIÓN TRANSPARENTADA"**

Con esta variable se busca medir si la información transparentada (registrada en el portal de transparencia estándar) cumple o no con los requisitos señalados en el marco

---

teórico y la definición de la transparencia, para que se logre una verdadera transparencia en la gestión pública. Conforme a ello, a efectos de considerar indicadores que puedan ser aplicables a los distintos rubros de información que se requieren en la Directiva del Portal de Transparencia Estándar, se midió la sub variable denominada **"Legibilidad", a fin de conocer si la información registrada permite su lectura o si no lo hace.** Otorgando un punto adicional a cada uno de los registros ya evaluados, si por supuesto éstos son legibles. Asimismo, tenemos la variable **"Amigabilidad", que a su vez tiene sub variables: 1) sub variable 2 "búsqueda amigable", 2) sub variable 1 "utilidad"; y, 3) sub variable 2 "amigabilidad del portal institucional".**

Para sub variable 2 **"búsqueda amigable"** se midió si la información registrada en el portal de transparencia estándar permitía la búsqueda por palabras, ello ya que muchos de los documentos que se registran en el portal son extensos y de muchas páginas, en ellos es más fácil para los interesados acudir al tema materia de interés mediante la búsqueda por palabras y pues la tecnología permite hoy la revisión amigable de los documentos mediante la búsqueda de palabras, conforme a ello, se revisa toda la información registrada en los portales de transparencia estándar a fin de verificar si se puede hacer búsquedas por palabras en cada documento o información registrada, asignándose un punto si la información tiene esta característica.

**De otro lado, la sub variable "utilidad"** lo que mide es si la información del portal de transparencia estándar se ha registrado o no en formatos digitales que permiten copiar los textos, gráficos, datos estadísticos, entre otros. Ya que esto facilita que aquellos que quieran trabajar la información transparentada lo puedan hacer de manera más rápida y sencilla, por tanto, se busca saber si la información registrada puede ser usada con amigabilidad, por tanto, si es útil para efectos de comparación, investigación u otros propósitos como los de fiscalización, asignándose un punto si la información tiene esta característica.

**Respecto a la sub variable 2 "amigabilidad del portal institucional", es preciso señalar** que se trata del portal web oficial de la Institución Pública, no de portal de transparencia estándar. Considerando que cuando alguna persona está interesada en

conocer información respecto de una Institución Pública usualmente acude a los portales web institucionales. Por ello, se ha evaluado las características de amigabilidad de los mismos, para esto se han considerado tres indicadores: 1) un indicador referido a la amigabilidad para el uso del portal institucional, verificando si el mismo cuenta o no con un mapa del sitio. 2) un indicador referido a la amigabilidad para la búsqueda de la información en el portal institucional, verificando para ello si la página de inicio de portal institucional tiene un buscador por palabras o no. 3) un indicador referido a la amigabilidad para el acceso al portal de transparencia estándar desde el portal institucional, verificando si el portal institucional muestra el acceso al portal de transparencia estándar desde la página de inicio.

Cuadro n° 08. Asignación de puntaje por indicador - <b>VARIABLE "CUALIDADES DE LA INFORMACIÓN TRANSPARENTADA"</b>		
Criterios para asignación de puntaje	Resultado del estudio para cada indicador	Puntaje
Puntaje por cada indicador de la sub variable 1 "legibilidad" y sub variables 02 denominadas "búsqueda amigable" y "utilidad"	La información si posee la cualidad medida	1
	La información no posee la cualidad medida	0
Puntaje por cada indicador de la sub variable 2 "amigabilidad del portal institucional"	La información si posee la cualidad medida	2
	La información no posee la cualidad medida	0

Fuente: Elaboración propia

Conforme a lo señalado, el puntaje máximo para la sub variable "Cualidades de la información transparentada", asciende a 135 (ciento treinta y cinco) puntos si la Institución Pública ha registrado la información con las características que, según el marco teórico y la definición de transparencia, deberían poseer para poder afirmar que se trata de una verdadera transparencia. De otro lado, el puntaje mínimo, se ha establecido en 43 (cuarenta y tres) por ser el puntaje que se obtendría si la Institución Pública únicamente hubiera registrado información legible en todos los casos evaluados en esta variable. Este puntaje mínimo se ha establecido a fin de diferenciar aquellas Instituciones Públicas que sólo se han limitado a lo estrictamente normado (Gestión Normativa) de aquellas que brindan información con las cualidades que se espera

---

debería tener la misma para referirnos a una verdadera gestión transparente (Gestión Responsabilizada y Gestión Responsabilizada Institucional).

## PONDERACIÓN DE LOS PUNTAJES POR CADA VARIABLE

A efectos del índice de Transparencia elaborado, los puntajes que son distintos en cada caso se ponderan con un factor que permite normalizar la información recolectada con cada variable.

El puntaje señalado para cada una de las variables se pondera con un factor asignado en función a la importancia que cada variable tiene para la medición de la transparencia, así la variable normativa para la medición de la transparencia en el Estado peruano tiene un factor de ponderación mayor que las otras variables, debido a que el cumplimiento estricto de nuestra legislación permitiría que las Instituciones Públicas cuenten con un grado de transparencia alto. Sin perjuicio de ello cada una de las sub variables de la variable normativa tiene su propio factor de ponderación ya que los esfuerzos de transparentar en el portal son mayores a aquellos referidos a brindar acceso en la información en cada oportunidad que se solicite, por cuanto el portal de transparencia estándar requiere mayor cantidad de información que proveer y de manera permanente, mientras que el segundo se refiere a la atención de solicitudes **que según oportunidad se vayan presentando. Por este motivo, la sub variable "portal de transparencia estándar" se pondera con el factor de 0.5 mientras que la sub variable "accesibilidad" se pondera con el factor de 0.2**

A la variable "rendición de cuentas" también se le ha asignado un factor de ponderación de 0.2; por cuanto al igual que el acceso a la información, la rendición de cuentas es un requisito trascendental para una verdadera transparencia.

**Finalmente, a la variable "Cualidades de la información transparentada" se la ha asignado un factor de ponderación de 0.1 toda vez que con esta variable se mide aquello que es el ideal de la transparencia de las Instituciones Públicas. Lograr obtener puntaje alto en esta variable implica, en razón de sus indicadores, que existen esfuerzos verificables de las Instituciones Públicas por ser verdaderamente**

transparentes; y son en consecuencia esfuerzos que muestran que la Institución Pública ha dado pasos adelante para alcanzar el ideal de transparencia brindando valor público.

Cuadro n° 09: Índice de Transparencia, ponderación y puntajes por cada variable (Ejemplo)

VARIABLE						FACTOR DE PONDERACIÓN (FP)	RESULTADO DEL ÍNDICE (RI)
Variable	Sub variable	Puntaje total (PT)	Puntaje mínimo	Puntaje Obtenido (PO)	Símbolo		
VARIABLE NORMATIVA	PORTAL DE TRANSPARENCIA ESTANDAR	99	49.5	99	(a)	50	50.00
NORMATIVA	ACCESIBILIDAD	20	7	20	(b)	20	20.00
RENDICIÓN DE CUENTAS	-	12	6	12	(c)	20	20.00
CUALIDADES DE LA INFORMACIÓN TRANSPARENTADA	LEGIBILIDAD y AMIGABILIDAD	135	43	135	(d)	10	10.00
<b>ÍNDICE DE TRANSPARENCIA (IT)</b>						<b>100</b>	<b>100.00</b>

Información para determinar tipo de gestión de políticas de transparencia.

Información para determinar grado de transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro n° 09 se muestra un ejemplo ideal donde la Institución Pública obtuvo el máximo de puntaje en todas las variables. En este caso, el índice de Transparencia es igual a 100 (índice máximo). Conforme a ello la fórmula para obtener el índice de transparencia es la siguiente:

$$IT = ((POa/PTa)*FPa) + ((POb/PTb)*FPb) + ((POc/PTc)*FPc) + ((POd/PTd)*FPd)$$

Donde:

IT = Índice de transparencia

PO = Puntaje obtenido

PT = Puntaje total

FP = Factor de ponderación

( a ) = Sub variable "Portal de Transparencia Estándar" de la "Variable Normativa".

( b ) = Sub variable "Accesibilidad" de la "Variable Normativa".

( c ) = Variable "Rendición de cuentas".

( d ) = Variable "Cualidades de la información transparentada".



---

### VI.1.3. Metodología para determinar el tipo de gestión de las políticas de transparencia

Una vez aplicado el índice de transparencia elaborado para las Instituciones Públicas del Estado peruano, los resultados de las variables nos permitirán identificar qué tipo de gestión de las políticas de transparencia tiene una Institución Pública. Es decir, los tipos de gestión propuestos responderán a los resultados de las variables definidas para cada tipo. Por tanto, se definen los tipos de gestión de las políticas de transparencia en función a sus resultados. Para ello los resultados del índice se utilizan de la siguiente manera:

#### PUNTAJES A ASIGNAR SEGÚN VARIABLES

##### GESTIÓN OPACA

Se encontrarán dentro de este tipo de gestión aquellas Instituciones Públicas que:

- Tienen registrado en el Portal de Transparencia estándar, menos del 50% (cincuenta por ciento) de la información que la directiva del Portal de Transparencia Entandar obliga a las Instituciones Públicas; o aquellas Instituciones Públicas que en el peor de los casos no cuentan con portal de transparencia.

Conforme a ello, de los resultados del índice de transparencia, serán consideradas Instituciones Públicas con Gestiones Opacas de las políticas de transparencia, a aquellas Instituciones Públicas que obtengan un puntaje menor a 49.5 puntos en la Sub variable Portal de Transparencia Estándar.

##### GESTIÓN VISIBLE

Se encontrarán dentro de este tipo de gestión aquellas Instituciones Públicas que:

- 
- Tienen registrado en el Portal de Transparencia Estándar, más del 50% (cincuenta por ciento) y menos del 90% (noventa por ciento) de la información que la directiva del Portal de Transparencia Estándar obliga a las Instituciones Públicas.

Conforme a ello, de los resultados del índice de transparencia, serán consideradas Instituciones Públicas con Gestiones Visible de las políticas de transparencia, a aquellas que obtengan el siguiente puntaje:

- Puntaje igual o superior a 49.5 y menor a 89.10, en la Sub variable normativa denominada **"Portal de Transparencia Estándar"**.

#### GESTIÓN NORMATIVA

Se encontrarán dentro de este tipo de gestión a aquellas Instituciones Públicas que:

- Tienen registrado en el Portal de Transparencia Estándar, el 90% (noventa por ciento) o más porcentaje de la información que la directiva del Portal de Transparencia Estándar obliga a las Instituciones Públicas.
- Atienden los pedidos de acceso a la información presentados ante la Institución Pública; dentro del plazo de Ley y brinda información legible.

Conforme a ello, de los resultados del índice de transparencia, serán consideradas Instituciones Públicas con una Gestión Normativa de las políticas de transparencia, a aquellas que obtengan un alto puntaje<sup>57</sup> en la sub variable normativa denominada **"Portales de Transparencia Estándar"**; y, un puntaje mínimo en la sub variable normativa denominada **"Accesibilidad"**.

Por tanto, debe haber obtenido los siguientes puntajes como resultado de la medición del índice de transparencia.

<sup>57</sup> 89.10 puntos que es igual al 90% del puntaje total para esta subvariable.

- 
- Puntaje igual o superior a 89.10 puntos en la Sub variable normativa denominada **“Portal de Transparencia Estándar”**
  - Puntaje igual o superior a 07 puntos en la Sub variable normativa denominada **“Accesibilidad”**.

## GESTIÓN RESPONZABILIZADA

Se encontrarán dentro de este tipo de gestión aquellas Instituciones Públicas que:

- Tienen registrado en el Portal de Transparencia estándar, el 90% (noventa por ciento) o más porcentaje de la información que la directiva del Portal de Transparencia Entandar obliga a las Instituciones Públicas del Estado peruano.
- Atienden los pedidos de acceso a la información presentados ante la Institución Pública; dentro del plazo de Ley, brinda información legible; y busca facilitar el entendimiento de la información que se entrega o crea mecanismos que faciliten el acceso a la información pública.
- La información que registra en el portal de transparencia y que brinda por acceso a la información, tiene cualidades que caracterizan a una verdadera transparencia (legibilidad, amigabilidad, eficiencia al brindar aquella información que se le solicita por el mecanismo de acceso previsto por Ley).
- Muestra información referida a la rendición de cuentas.

Conforme a ello, de los resultados del índice de transparencia, serán consideradas Instituciones Públicas con Gestiones Responsabilizadas de las políticas de transparencia, a aquellas Instituciones Públicas que obtienen un alto puntaje<sup>58</sup> en la **sub variable normativa denominada “Portales de Transparencia Estándar”**; un puntaje superior al mínimo en la sub variable normativa denominada **“Accesibilidad”**; y puntajes mínimos en las Variables **“rendición de cuentas”** y **“Cualidades de la Información Transparentada”**.

<sup>58</sup> 89.10 puntos que es igual al 90% del puntaje total para esta sub variable.

---

Por tanto, debe haber obtenido los siguientes puntajes como resultado de la medición del índice de transparencia.

- **Puntaje superior a 89.10 puntos en la Sub variable normativa "Portal de Transparencia Estándar".**
- **Puntaje superior a 07 puntos en la Sub variable normativa "Accesibilidad".**
- **Puntaje mínimo de 43 puntos en la Variable "Cualidades de la Información transparentada".**
- **Puntaje mínimo de 6 puntos en la Variable "Rendición de cuentas".**

#### GESTION RESPONSABILIZADA INSTITUCIONALIZADA

Se encontrarán dentro de este tipo de gestión aquellas Instituciones Públicas que:

- Tienen registrado en el Portal de Transparencia estándar, el 90% (noventa por ciento) o más porcentaje de la información que la directiva del Portal de Transparencia Estándar obliga a las Instituciones Públicas del Estado peruano.
- Atienden los pedidos de acceso a la información presentados ante la Institución Pública; dentro del plazo de Ley, brinda información legible; y busca facilitar el entendimiento de la información que se entrega o crea mecanismos que faciliten el acceso a la información pública.
- La institución se caracteriza porque la información que registra en el portal de transparencia y que brinda por acceso a la información, tiene cualidades que caracterizan a una verdadera transparencia (legibilidad, amigabilidad, eficiencia al brindar aquella información que se le solicita por el mecanismo de acceso previsto por Ley).
- Muestra información referida a la rendición de cuentas, incluso aquella que no es obligatoria.

Conforme a ello, de los resultados del índice de transparencia, serán consideradas Instituciones Públicas con Gestiones Responsabilizadas Institucionalizadas de las políticas de transparencia, a aquellas Instituciones Públicas que obtienen un alto

---

puntaje<sup>59</sup> en la sub variable normativa denominada "Portales de Transparencia Estándar"; un puntaje superior al mínimo en la sub variable normativa denominada "Accesibilidad"; y puntajes superiores al mínimo en las Variables "rendición de cuentas" y "Cualidades de la Información Transparentada".

Por tanto, debe haber obtenido los siguientes puntajes como resultado de la medición del índice de transparencia.

- Puntaje superior a 89.10 puntos en la Sub variable normativa "Portal de Transparencia Estándar".
- Puntaje superior a 07 puntos en la Sub variable normativa "Accesibilidad".
- Puntaje superior a 43 puntos en la Variable "Cualidades de la Información transparentada".
- Puntaje superior a 6 puntos en la Variable "Rendición de cuentas".

#### VI.1.4. Determinación de los grados de transparencia

Sin perjuicio de que el índice elaborado nos permite conocer el tipo de gestión de las políticas de transparencia que tiene cada Institución Pública, el índice resultante para cada Institución Pública del Estado peruano, permitirá además determinar grado de transparencia que tiene cada Institución del Estado.

Para efectos de esta investigación, los resultados de la aplicación del índice que se construye, permitirán identificar qué grado de transparencia tiene cada Institución Pública. De esta manera los grados de transparencia que se definan permitirán conocer si una Institución Pública es más o menos transparente.

De tal manera que luego de aplicar los factores de ponderación indicados en los párrafos previos, los resultados nos mostrarán, los grados de transparencia respondiendo a la siguiente escala:

<sup>59</sup>89.10 puntos que es igual al 90% del puntaje total para esta sub variable.

**Cuadro n° 10. Grados de transparencia y calificación de la Institución Pública, según resultados del índice de transparencia.**

<b>Calificación de la Institución Pública</b>	<b>Grado de Transparencia</b>	<b>Resultado del Índice</b>
Institución Pública Transparente	Alto	Índice mayor a 90 hasta 100
Institución Pública en transición hacia la transparencia	Intermedio Alto	Índice mayor a 45 hasta 90
	Intermedio	Índice mayor a 32 hasta 45
Institución Pública no transparente	Bajo	Índice de hasta 32

Fuente: Elaboración propia

El resultado del índice determinará los grados de transparencia y conforme a ello la calificación que se puede asignar a cada Institución Pública; y, éstos han sido determinados en función a las siguientes consideraciones:

El grado de transparencia más bajo, podría ser resultado de que únicamente se cumplen con los aspectos normativos – variable normativa- (cuyo resultado en el índice ascendería a 32), o también podría ser una combinación de puntajes obtenidos en los otros aspectos – las otras variables medidas-, pero todas con un puntaje bajo.

El grado de transparencia intermedio ha sido identificado para aquellas Instituciones Públicas que obtengan un resultado del índice mayor a 32 y hasta 45, en base a los resultados que podrían obtener las entidades gubernamentales únicamente con alcanzar los puntajes mínimos en todas las variables; o, también podría ser una combinación de puntajes para todas las variables medidas, pero todas con un puntaje bajo.

Para el grado de transparencia intermedio - alto, se ha considerado que las Instituciones Públicas deben obtener un índice de superior a 45 y hasta 90, en razón al resultado que se obtendría si una Institución Pública supera el grado intermedio y alcance el puntaje de hasta 90, lo que podría suceder al cumplir correctamente con la variable normativa, al registrar los documentos considerados para la rendición de cuentas (Todos los informes que se miden con excepción del informe de evaluación



---

Financiera cuyo contenido es de carácter más técnico) y además cumpla el 60% de los indicadores que miden las cualidades de la transparencia. Cabe precisar que el índice que se obtenga finalmente será una combinación de resultados, lo que se ha buscado al establecer los índices para cada grado de transparencia es establecer una clasificación que permita establecer un grado de transparencia cuyos resultados reflejen la situación en la que se encuentra la Institución Pública, y estos resultados a su vez tengan coherencia con el desempeño que las Instituciones Públicas podrían tener al medirse las variables estudiadas.

El grado alto será posible asignar a organizaciones que hayan realizado un muy buen desempeño respecto de todas las variables medidas.

Cabe precisar que, en la determinación del Índice de Transparencia, se suman y ponderan todos los puntos obtenidos por las Instituciones Públicas en cada variable medida, por ello se comprende que, siendo la realidad compleja, las organizaciones mostrarán avances distintos en cada variable, lo cual dependerá de la particularidad de las organizaciones y que no es posible definir hasta que nos aproximemos a su realidad con instrumentos de medición como el elaborado.

#### VI.1.5. Metodología para la toma de datos / recojo de información

Respecto a la variable normativa - sub variable **“portal de transparencia estándar”**:

**Para la sub variable denominada “portal de transparencia estándar”, la información es tomada del portal de transparencia estándar de la Institución Pública. Para efectos de la acreditación de la información registrada se guardan registros digitales (capturas de pantalla) de cada uno de los indicadores medidos y se indican las fechas en la cuáles se realizó la evaluación de portal (Ver anexo 03).**

Respecto a la variable normativa - **sub variable “accesibilidad”**:

Se evalúan dos tres aspectos, el primero es el mecanismo de acceso a la información pública previsto en la normativa peruana (Artículo 11° de la Ley de Transparencia y

---

Acceso a la Información Pública y sus modificatorias vigentes<sup>60</sup>), referido puntualmente la atención de los pedidos de información, para ello, se plantea una pregunta que sea lo más sencilla de atender por parte de los responsables de brindar acceso a la información, que sea información que pueda ser atendida por ellos mismos a efectos de que no exista inconveniente en la respuesta.

En esta ocasión la información que se solicitó a las Instituciones Públicas en evaluación fue la siguiente:

- 1) Archivo escaneado de la Resolución que designa al funcionario que, a la fecha de la solicitud fuera el responsable del Portal de Transparencia de la Institución Pública.
- 2) Archivo escaneado de la Resolución que designa al funcionario que, a la fecha de la solicitud fuera el responsable brindar acceso a la información en la Institución Pública.

Asimismo, con el fin de evitar que la información solicitada no sea entregada a tiempo y toda vez que la normativa lo permite específicamente, se requirió que lo solicitado sea remitido a un correo electrónico, medio que la misma normativa prevé y que hace más sencilla la entrega de información.

**El segundo aspecto evaluado para sub variable “accesibilidad”, es la evaluación de tres sub variables adicionales: verificabilidad, la calidad de la información brindada, eficiencia en la atención de los pedidos de acceso a la información. Para ello se analiza la información recibida en el mecanismo de acceso a la información pública.**

**El tercer aspecto que mide la variable “accesibilidad” y que merece que se explique la metodología para la toma de la información es la referida al indicador “Solicitud electrónica de acceso a la información pública”, para ello se accede al portal de**

<sup>60</sup>El texto vigente del artículo 11° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es el contenido en la Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1353 – “Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses” y su FE DE ERRATAS publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de enero de 2017.

---

transparencia estándar y al portal institucional y se verifica si existe o no un mecanismo distinto al previsto por Ley, para brindar acceso a la información pública de manera electrónica. Si se encuentra alguno, se hace uso del mismo a efectos de verificar su funciona o no, para acreditar este indicador se hacen capturas de pantalla y se señalan las fechas de toma de datos.

Respecto a la variable **“Rendición de cuentas”**:

**Para la variable denominada “Rendición de cuentas”, la información es tomada** del portal de transparencia estándar de la Institución Pública. Para efectos de la acreditación de la información registrada se guardan registros digitales (capturas de pantalla) de cada uno de los indicadores medidos y se indican las fechas en la cuáles se realizó la evaluación de portal.

Respecto a la variable **“Cualidades de la información transparentada”**:

**Para la variable denominada “Cualidades de la información transparentada” y su sub variable 1 “legibilidad” así como la sub variable 1 “Amigabilidad” que a su vez tiene la sub variable 2 “búsqueda amigable” y sub variable 2 “utilidad”; y, se verifica si la** información del portal de transparencia estándar de la Institución Pública, cumple o no con la cualidad respectiva. Para efectos de la acreditación se guardan los archivos que sean descargables de la web, para la información registrada en web se guardan registros digitales (capturas de pantalla) de cada uno de los indicadores medidos y se indican las fechas en la cuáles se realizó la evaluación de portal.

**Otro es el método para la sub variable 2 “amigabilidad del portal institucional”, para lo** cual se accede al portal web oficial de la Institución Pública y se proceden a tomar capturas de pantalla de los indicadores que se logren encontrar.

VI.2. Resultados de la medición del Índice de Transparencia,

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC

---

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, más conocido por sus siglas como RENIEC, es un organismo público constitucionalmente autónomo<sup>61</sup> del Estado Peruano. De acuerdo a la constitución y la Ley orgánica de RENIEC no pertenece a ningún poder del Estado peruano, sin perjuicio de ello se rige por la normativa pública vigente.<sup>62</sup> De acuerdo al artículo 2 de la Ley N° 26497 – Ley Orgánica del Registro Nacional de **Identificación y Estado Civil, el RENIEC es la "Entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Con tal fin desarrollará técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información". Asimismo, conforme a lo indicado en el respectivo Plan Estratégico Institucional de la entidad para el periodo 2018 – 2020, la misión de la institución es "Registrar la identidad, los hechos vitales y los cambios de estado civil de las personas; participar del sistema electoral y promover el uso de la identificación y certificación digital, con inclusión social y enfoque intercultural"**<sup>63</sup>

La aplicación del índice de transparencia se realizó al iniciar el año 2019 entre el 01 y el 10 de enero, a efectos de verificar la situación de la transparencia de la institución mediante la evaluación de su portal de transparencia estándar y su portal institucional. Asimismo, el pedido de acceso a la información fue realizado el lunes 17 de diciembre de 2018, ello a efectos de que el plazo final de atención también se encuentre dentro del periodo citado, de tal manera que, de acuerdo a los plazos de ley, el último día de atención del pedido de acceso a la información culminaba el 03 de enero de 2019.

Los resultados del índice muestran que en RENIEC, el tipo de gestión de las políticas de transparencia es visible, es decir que la Institución Pública aún no logra cumplir con todas las disposiciones referidas a la transparencia. Para el caso específico del RENIEC, **el índice demuestra que en la medición de la variable "normativa", los resultados son excelentes para la sub variable "accesibilidad" al alcanzar el máximo de puntos para esta sub variable, para ella, es importante destacar que la Institución Pública permite que las solicitudes de acceso a la información puedan ser presentadas mediante un**

<sup>61</sup> Plan Estratégico Institucional 2018 - 2020. RENIEC. 2018. Página 8

<sup>62</sup> Ibidem

<sup>63</sup> Ibidem. Pag 16

---

portal exclusivamente diseñado para tal fin, el enlace respectivo se encuentra en el **portal de transparencia estándar**. Sin embargo en la sub variable "portal de transparencia estándar" la Institución Pública ha obtenido 55 puntos de un total de 99, lo que representa que el 55.6% de la información que debería estar publicada y actualizada se encuentra en el portal restando un tramo importante, teniendo aún mucho por avanzar para cumplir plenamente con las disposiciones normativas, lo cual significa que en el esfuerzo colectivo del Estado de promover políticas de transparencia que sean de uso y conocimiento general, el RENIEC aún no está aportando como debe al logro de los objetivos que el Estado peruano ha previsto al implementar las disposiciones referidas a la transparencia. En el análisis agente – principal, RENIEC aún no aporta plenamente a reducir la asimetría de la información que existe en relación a su principal (los ciudadanos), ya que la información que se le exige que transparente no está a disposición como debería.

Es importante señalar que para la variable rendición de cuentas, la Institución Pública muestra esfuerzos importantes, lo que se puede afirmar al ver que la Institución Pública ha obtenido 09 de los 12 puntos para esta variable, ello porque no publica el informe de evaluación presupuestal del año previo. Sin embargo, al respecto es preciso señalar que RENIEC tiene un portal de transparencia administrativa, donde se encuentra la mayoría de los rubros que la *Directiva<sup>64</sup> del portal de transparencia estándar* exige, sin embargo, lo que le falta a la institución es contar con la información brindada con la periodicidad exigida en la directiva y así como hay interesante desempeño en algunos rubros, en otros tiene déficit notorios como ocurre con la información referida a las contrataciones. De igual manera, cuando se han medido los atributos o cualidades de la información transparentada el resultado muestra que la misma no es amigable, ya que sobretodo se ha encontrado que la Institución Pública registra la información en formatos digitales que no permiten una búsqueda amigable al interior del texto respectivo o no permite copiar la información a efectos de que sea reutilizado (con propósitos de seguimiento de la gestión, por ejemplo).

<sup>64</sup>Directiva N° 001-2017-PCM/SGP, "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública"



---

En concordancia con lo señalado, el resultado de la medición de la transparencia muestra que la Institución Pública alcanzó un índice de 65.81, según lo cual el grado de transparencia es Intermedio - Alto, lo que resulta razonable con los esfuerzos en algunos aspectos de la transparencia; sin embargo, la gestión que se hacen de las políticas de transparencia es visible ya que aún requiere mejorar incluso el cumplimiento de lo que es obligatorio, es decir de la normativa en materia de transparencia y por supuesto, para llegar al ideal de transparencia, las cualidades de la transparencia deberían estar permanente presentes en toda información que se transparente.

Conforme a lo mencionado, el RENIEC tiene un grado de transparencia Intermedio – Alto con lo cual se le califica como Institución Pública en transición hacia la transparencia; y muestra que tiene un tipo de Gestión Visible de las políticas de transparencia. Entendemos que su mayor debilidad es el portal de transparencia estándar, que contiene información de toda índole (presupuestal, de adquisiciones, de planeamiento, etc), y solo puede ser publicada si quienes generan la información facilitan esta información a tiempo, es decir, mantener actualizado el portal de transparencia será un logro colectivo de la institución, especialmente si como se logra advertir RENIEC muestra en algunos rubros del portal mucha eficiencia al transparentar información, pero totalmente en contra, en otros rubros no se ven esfuerzos demostrables por ser transparentes, por ello bajo el enfoque institucional, notaremos que aún existe un reto al interior de RENIEC por romper esas reglas internas que vienen impidiendo que la totalidad de la información obligatoria, se transparente a tiempo.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Conforme al artículo 90 de la Constitución Política del Perú, el Poder legislativo reside en el Congreso de la República, en mérito a ello esta institución del Estado peruano ha **establecido en su vigente Plan Estratégico Institucional que su misión es "El Congreso de la República del Perú, en representación de todos los peruanos, legisla y ejerce el control político, además de cumplir con las funciones especiales establecidas por la**



---

Constitución Política, en procura del bienestar general y la consolidación de sistema democrático".<sup>65</sup>

La aplicación del índice de transparencia se realizó en el mismo periodo que para RENIEC, es decir, al iniciar el año 2019 entre el 01 y el 10 de enero, a efectos de verificar la situación de la transparencia de la institución mediante la evaluación de su portal de transparencia estándar y su portal institucional. De igual manera, el pedido de acceso a la información fue realizado el lunes 17 de diciembre de 2018, ello a efectos de que el plazo final de atención también se encuentre dentro del periodo citado, de tal manera que, de acuerdo a los plazos de ley, el último día de atención del pedido de acceso a la información culminaba el 03 de enero de 2019.

Los resultados del índice muestran que, en el Congreso de la República, el tipo de gestión de las políticas de transparencia es visible, es decir que la Institución Pública aún no logra cumplir con todas las disposiciones referidas a la transparencia. Para el caso específico del Congreso de la República, el índice demuestra que en la medición de la variable "normativa", los resultados de la sub variable "portal de transparencia estándar" la Institución Pública ha obtenido 58 puntos de un total de 99, lo que representa que el 58.6% de la información que debería estar publicada y actualizada se encuentra en el portal restando un tramo importante, teniendo aún mucho por avanzar para cumplir plenamente con las disposiciones normativas, lo cual significa que en el esfuerzo colectivo del Estado de promover políticas de transparencia que sean de uso y conocimiento general, el Congreso de la República aún no está aportando como debe al logro de los objetivos que el Estado peruano ha previsto al implementar las disposiciones referidas a la transparencia. Asimismo, los resultados para la sub variable "accesibilidad" muestran que la Institución Pública ha superado el puntaje mínimo. Conforme a lo señalado; en ambas sub variables de la variable normativa, el Congreso de la República ha superado el puntaje mínimo, por ello no se le califica como una gestión opaca de las políticas de transparencia. Respecto de las otras variables podemos señalar que la Institución Pública aún tiene mucho por trabajar respecto a la rendición de cuentas ya que no ha obtenido ningún punto para esta variable incluso

<sup>65</sup> Plan Estratégico Institucional 2018 - 2021. Pag. 5

---

existiendo para esta variable indicadores que son obligatorias por ley. De igual manera, respecto a la variable "*Cualidades de la información transparentada*", aún se requiere que la Institución Pública incorpore las citadas cualidades a la información que transparenta, aunque podemos afirmar que a diferencia de RENIEC, el Congreso de la República si suele transparentar información que reúne el requisito de amigabilidad, sin embargo, al no tener toda la información exigida por ley, debidamente registrada y/o actualizada en el portal de transparencia estándar, la Institución Pública obtiene un índice final de transparencia de 43.77 con lo cual la transparencia de esta Institución Pública es clasificada en el grado de transparencia intermedio.

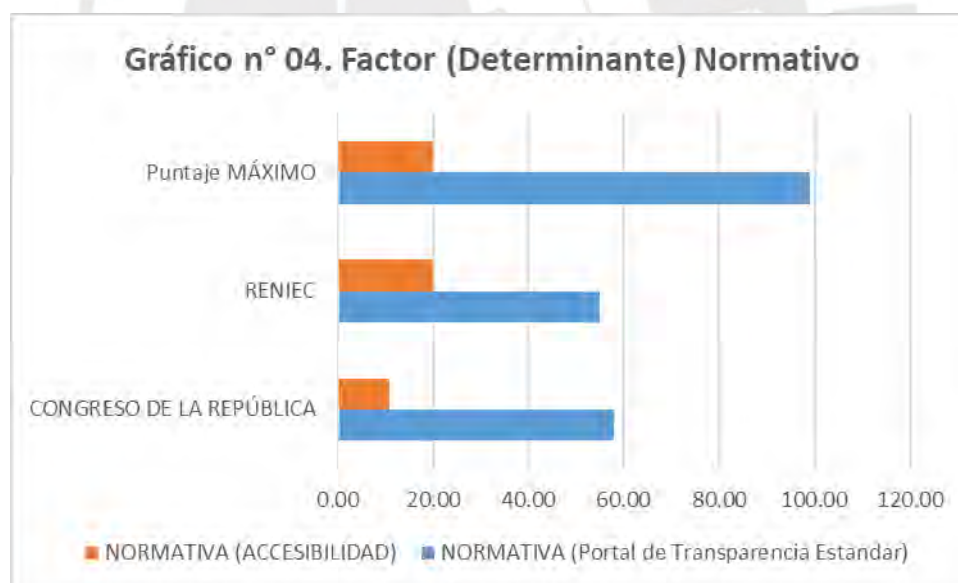
En conclusión, el Congreso de la República del Perú tiene un grado de transparencia intermedio; y según la medición efectuada tiene un tipo de Gestión Visible de las políticas de transparencia. En la relación agente – principal, el Congreso de la República (agente), aún no ejecuta eficientemente las disposiciones en relación a la transparencia, de tal manera que la asimetría de la información que existe frente a los ciudadanos (principal), se mantiene. Al igual que se advirtió al evaluar al RENIEC, el Congreso de la República no hace pública mucha de información de los portales de transparencia estándar, conforme se ha indicado, superar esta situación requiere de la participación de todas las áreas y actores involucrados con las materias a transparentar. Por ello, el Congreso de la República tiene el reto de romper esas reglas internas que vienen impidiendo que la totalidad de la información obligatoria, se transparente a tiempo. Bajo el enfoque institucional, aún existen rutinas, reglas internas que deben cambiarse así como institucionalizar, hacer de conocimiento colectivo el concepto de transparencia, a efectos de que no sólo la información administrativa se haga pública, sino también la información de la función legislativa misma (la transparencia de los actos o recursos de los congresistas, por ejemplo, mostrando el presupuesto analítico de personal por cada Despacho congresal, manteniendo al día la agenda de cada Congresista, entre otros).

### VI.3. Tipos de gestión de las políticas de transparencia identificados

Conforme se señaló al inicio de este estudio, las Instituciones del Estado peruano elegidas para analizar en este estudio, son el Registro Nacional de Identificación y

Estado Civil – RENIEC; y, el Congreso de la República, ambas elegidas en razón de que ocuparon el primer y último lugar, respectivamente, en la medición del nivel de confianza efectuada por el Instituto de Estadística e Informática – INEI en el año 2018.

En méritos de los resultados tan distintos en la citada medición, se esperaba también resultados muy distintos al medir la transparencia de cada una de las instituciones y al determinar qué tipo de gestión de las políticas de transparencia tiene cada uno de los citados. Sin embargo, conforme se ha visto, respecto del tipo de gestión de las políticas de transparencia, ambas Instituciones Públicas tienen una Gestión Visible, requiriendo en ambos casos mejorar especialmente el cumplimiento de las disposiciones normativa y poner mayores esfuerzos porque la información que se transparente tenga las cualidades para brindar una adecuada transparencia (especialmente: legibilidad, amigabilidad, utilidad); y por su supuesto cumplir con hacer públicos en sus portales de transparencia estándar, aquella información obligatoria.



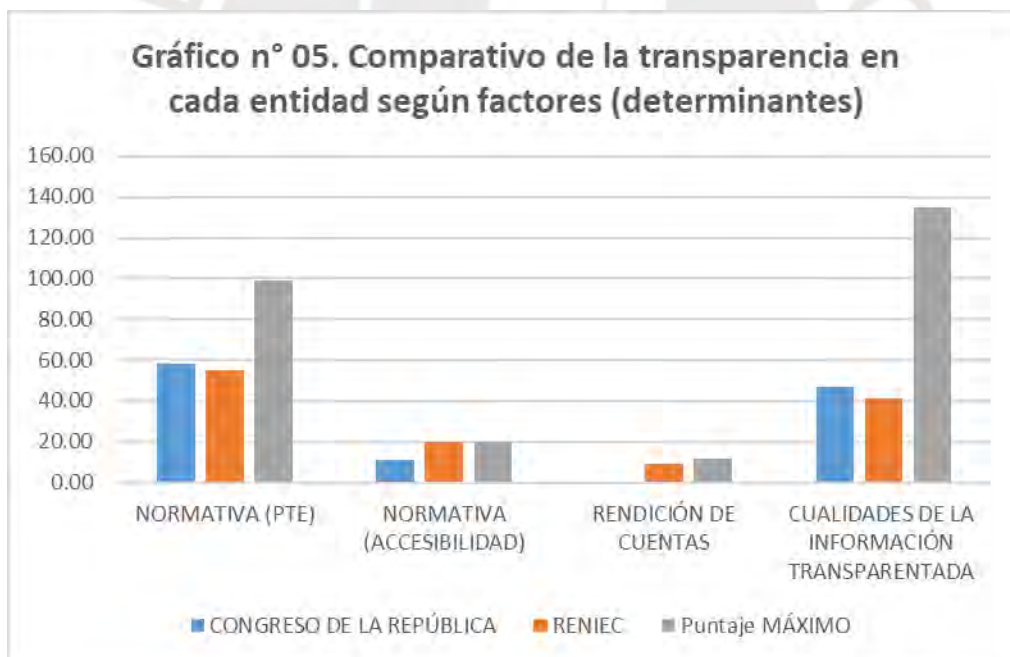
Fuente: Elaboración propia.

PTE= Portal de Transparencia Estándar

En el gráfico n° 04, presentamos un comparativo de los resultados para la variable normativa y sus dos sub variables, frente a la ponderación máxima planteada en el índice, donde, se puede observar lo señalado en el anterior párrafo, que ambas

Instituciones Públicas, aún tienen mucho por mejorar respecto a la transparencia en sus portales de transparencia estándar; y para el caso del Congreso de la República, debe además mejorar el acceso a la información.

Sin perjuicio de lo indicado, aunque ambas Instituciones Públicas son calificadas como Instituciones Públicas en transición hacia la transparencia en razón de sus índices; la medición a detalle muestra que RENIEC tiene un grado de transparencia intermedio - alto en contraste con el Congreso de la República cuyo grado de transparencia es intermedio. Ello se puede atribuir a que RENIEC le ha prestado importancia a la rendición de cuentas y al acceso a la información aún a pesar de tiene un bajo desempeño en procurar que la transparencia tenga las cualidades que hemos citado para ser una real transparencia, mientras que el Congreso de la República para la **variable "Rendición de cuentas" no obtuvo ningún punto y respecto al acceso a la información, su desempeño tampoco fue resaltante.**



Fuente: Elaboración propia.

PTE= Portal de Transparencia Estándar

Según se ha señalado, los resultados de los grados de transparencia atienden a las diferencias en la atención que se les brinda a los determinantes o factores (variables independientes) de la transparencia (variable independiente, lo que se muestra en el

---

Gráfico n° 05, donde claramente se verifica que aunque ninguna de las dos instituciones muestran resultados suficientes como para considerar por ejemplo que sus gestiones son responsabilizadas, RENIEC se muestra con mejor desempeño en la variables acceso a la información (accesibilidad) y la variable rendición de cuentas frente al Congreso de la República, por ello la diferencia en los grados de transparencia obtenidos.

Conforme se planteó en nuestra hipótesis específica, la clasificación propuesta de tipos de gestión de las políticas de transparencia ha respondido en la investigación a los factores o determinantes de la gestión de políticas de transparencia (variable normativa, variable rendición de cuentas, variable acceso a la información **“accesibilidad”, variable cualidades de la información transparentada”). Quiere decir que un tipo específico de gestión de las políticas de transparencia (variable dependiente) está determinado por aquel factor o determinante que se ha propuesto. En el caso de la presente investigación, el resultado ha sido el siguiente:**

- Una Institución Pública tiene un tipo de Gestión Visible cuando a pesar de que hay ciertos esfuerzos por cumplir con las disposiciones normativas, esto aún no son los requeridos.
- A pesar de que se evaluaron a dos Instituciones Públicas con porcentajes polarizados de confianza, los resultados al medir la transparencia, muestran que ambas tienen aún una Gestión Visible de las políticas de transparencia. Por ello no se ha logrado identificar los otros cuatro tipos de gestión de las políticas de transparencia.
- En función al índice de transparencia, ninguna de las dos Instituciones Públicas puede ser catalogada aún como una institución transparente, ambas están en transición hacia la transparencia.



---

## CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES

I. A efectos de la propuesta de tipología que es el objetivo general y por tanto objetivo principal de esta investigación, se han formulado algunos conceptos a partir del marco teórico recopilado y recogido en los capítulos I y II. De acuerdo a ello, para la exposición de las conclusiones a las que se ha arribado, es necesario primero conocer **el concepto de *transparencia***; así como comprender **qué se entiende por *políticas de transparencia* y por *gestión de las políticas de transparencia***. Conforme a lo indicado, se señalan a continuación las definiciones respectivas:

- 1) *Transparencia*, desde la perspectiva del Estado, es poner a disposición de la ciudadanía, toda información incluidos documentos, datos, procesos de toma de decisiones e información sobre actividades incluso específicas de carácter público de las instituciones del Estado y funcionarios. Esta información además de ser pública, tiene que ser relevante y útil para la ciudadanía, es decir, debe crear valor para ella, y tiene que ser ofrecida con calidad (legible, amigable, verificable), lo cual facilita el proceso de acceso a la información. A su vez, esta información debe tener los canales necesarios de accesibilidad para que exista flujo de información entre la institución y los ciudadanos.
- 2) *Políticas de transparencia* son diseños que sustentan la acción pública con el objetivo de alcanzar la transparencia en la gestión de lo público. Éstas se convertirán en: regulaciones, procedimientos administrativos, bienes y servicios públicos, con el propósito de obtener un impacto positivo en el ciudadano. Estas políticas, cuando son de carácter nacional, buscan integrar y dar coherencia a la intervención del Estado, como un todo coherente y articulado.



- 
- 3) La *gestión de las políticas de transparencia*, desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, es aquella que busca generar valor público mediante la acción del Estado en el camino hacia un Estado transparente, de tal manera que, las medidas planteadas para alcanzar el objetivo de un Estado transparente, no sólo se realizan porque se deben efectuar, sino porque existe preocupación en generar un impacto positivo en el ciudadano.
- II. Conociendo las definiciones planteadas en el literal previo, se abordan ahora las conclusiones respecto a la pregunta central de la investigación, que ha sido planteada como sigue: *¿qué tipo de gestión de las políticas de transparencia viene realizándose en las Instituciones del Estado?* Lo primero es señalar que el planteamiento del problema de esta investigación se formuló al analizar la transparencia en las instituciones del Estado bajo el enfoque del Neoinstitucionalismo, por cuanto este enfoque propone efectuar el análisis de las instituciones para comprender el comportamiento de los actores políticos, entendiéndose por éstos a los individuos de las instituciones políticas y para el caso en particular de esta tesis, el interés se centró en conocer el desempeño de los gestores públicos a partir del análisis de las instituciones públicas. De igual manera, a partir del enfoque del Neoinstitucionalismo, se comprende en esta investigación que el surgimiento de las instituciones transparentes o la necesidad de que estas surjan, se atribuye a la intencionalidad, pues es consecuencia de una intervención deliberada, de adoptar la transparencia como una herramienta de la Nueva Gestión Pública.

En mérito a lo señalado y conforme se ha expuesto en la tesis, para la propuesta de tipología presentada, se consideró la teoría del New Public Management (Nueva Gestión Pública) y la teoría del modelo Agente – Principal. La primera permitió dar contenido al tipo ideal de institución pública transparente y la segunda, junto al enfoque del Neoinstitucionalismo; permitió formular los cinco tipos propuestos: Gestión Opaca, Gestión Visible, Gestión Normativa, Gestión Responsabilizada, Gestión Responsabilizada

Institucionalizada. Donde los dos últimos tipos de gestión, permitirán alcanzar el objetivo de contar con Instituciones del Estado transparentes.

La distinción efectuada en la tipología se sustenta en razón de que: a) Las rutinas organizacionales, compromisos institucionales y los significados **compartidos (símbolos); en suma, la "lógica de lo adecuado"**, dentro de las instituciones gubernamentales, inciden y por tanto arrojan resultados distintos respecto a la intención de tornar transparentes las instituciones del Estado, ideal que no necesariamente se concreta conforme a lo previsto por el principal (modelo Agente – Principal) y por tanto, no es uniforme en todas las instituciones del Estado. b) En la relación principal<sup>66</sup> – agente<sup>67</sup>, la asimetría de información que existe, puede ser utilizada por el agente (El Estado identificado como una institución pública) a favor de los intereses particulares de sus gestores.

- III. Los factores (dimensiones) de la transparencia que definen cada uno de los tipos de gestión de las políticas de transparencia, en razón del concepto de transparencia señalado y la teoría del New Public Management (Nueva Gestión Pública), son los siguientes identificados con sus respectivas variables:

Tipo de Gestión	Factores (Dimensiones)	Variable
Gestión Opaca	Normativa	Normativa
Gestión Visible	Normativa	
Gestión Normativa	Normativa	Normativa
	Acceso a la Información (Accesibilidad)	Accesibilidad (Acceso a la Información)
	Calidad (verificabilidad, amigabilidad, legibilidad), Relevancia, Utilidad	Cualidades de la información transparentada
Gestión Responsabilizada / Gestión Responsabilizada Institucionalizada	Normativa	Normativa
	Acceso a la Información (Accesibilidad)	Accesibilidad (Acceso a la Información)
	Rendición de cuentas (Accountability -	Rendición de cuentas

<sup>66</sup> Ciudadanía.

<sup>67</sup> Estado

	Responsabilización)	
	Calidad (verificabilidad, amigabilidad, legibilidad), Relevancia, Utilidad	Cualidades de la información transparentada

Fuente: Elaboración propia.

- IV. La tipología propuesta emplea variables universales que definen a la transparencia en el Estado, por lo que podrá emplearse para diferenciar a los tipos de gestión de las políticas de transparencia de las Instituciones gubernamentales de cualquier país que tengan cierto desarrollo de la transparencia (por lo menos un marco normativo que promueva políticas de transparencia).
- V. A efectos de que se identifique qué tipo de gestión de las políticas de transparencia tiene una Institución del Estado peruano, se ha construido un Índice para medir la transparencia en ellas. Se precisa ello debido a que los indicadores del Índice, referidos a la variable normativa serán distintos de país a país.

Este índice, en razón del resultado que obtenga cada Institución Pública, permite conocer el grado de transparencia en una Institución Pública (grado bajo, grado intermedio, grado intermedio – alto, grado alto de transparencia). Asimismo, según el grado de transparencia que obtenga cada Institución Pública, éstas serán calificadas como: Instituciones Públicas Transparentes, Instituciones Públicas en transición hacia la transparencia o Instituciones Públicas no transparentes.

<b>CALIFICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA</b>	<b>GRADO DE TRANSPARENCIA</b>	<b>RESULTADO DEL ÍNDICE</b>
Institución Pública Transparente.	Alto	Índice mayor a 90 hasta 100
Institución Pública en transición hacia la transparencia.	Intermedio Alto	Índice mayor a 45 hasta 90
	Intermedio	Índice mayor a 32 hasta 45
Institución Pública no transparente.	Bajo	Índice de hasta 32

Fuente: Elaboración propia

El índice elaborado es una herramienta que permite medir la transparencia en cualquier Institución del Estado peruano, por lo tanto, puede ser utilizado en instituciones de cualquier nivel de gobierno (Nacional y Subnacional), e incluso en organismos constitucionales autónomos del Estado Peruano.

- 
- VI. El proceso de implementación e institucionalización de las políticas de transparencia requiere ir acompañado de la medición de los logros, a fin de conocer si los esfuerzos que se van ejecutando tienen relación con los resultados o si por el contrario deben tomarse distintas estrategias hasta lograr que la entidad gubernamental sea transparente. Por tanto, para los fines de mejora continua del Estado, la tipología propuesta, así como el índice de transparencia elaborado; resultan herramientas de gestión idóneas para monitorear y evaluar el desempeño de los gestores públicos (al identificarse qué tipo de gestión de las políticas de transparencia realizan los mismos) y por supuesto para medir la transparencia en sí misma (Conocer si una entidad gubernamental es más o menos transparente). Cabe resaltar que conforme se señaló en esta tesis, existen investigaciones que vinculan la medición de la transparencia con medidas de anticorrupción, por cuanto la medición de la transparencia se convierte en un instrumento de prevención de la corrupción ya que, con éste, por ejemplo, es posible identificar como se desenvuelven las instituciones públicas respecto de los conflictos de interés o identificar las brechas existentes entre las exigencias del marco legal y la realidad. Por los mismos motivos, la tipología propuesta, así como el índice de transparencia elaborado también resultarán de interés a la ciudadanía por cuanto se suman a los instrumentos que desde la sociedad civil se pueden utilizar para el control del Estado.
- VII. Al contrastar la propuesta teórica con la realidad, se logró verificar que si es posible medir la transparencia; y, determinar el tipo de gestión de las políticas de transparencia partir de los resultados. Así también, con el índice planteado es posible determinar el grado de transparencia de las Instituciones del Estado Peruano. En esta investigación en específico, la evaluación incluyó a RENIEC y al Congreso de la República. La medición efectuada muestra que ambas Instituciones Públicas tienen gestiones visibles de la transparencia. Asimismo, en ambos casos se ha verificado que existen dificultades para mantener actualizada la información en los portales de transparencia estándar, ello a pesar de que, según el marco normativo aplicable en materia de transparencia, existen responsabilidades de tipo administrativo y penal, en caso de incumplimiento. Esta circunstancia conlleva a plantear la necesidad de incidir y sensibilizar más a los servidores y gestores públicos, respecto a la importancia y necesidad de transparentar la acción del Estado. Lo señalado deja el camino abierto para la realización de otras investigaciones en el campo de la ciencia política, que identifiquen incentivos para que los servidores y gestores públicos asuman la transparencia del Estado como una cualidad necesaria y permanente en la gestión del Estado. Conforme a ello, identificar algún incentivo o incentivos, ponerlo (s) a prueba y medir sus resultados sería un tema interesante de investigación.

- VIII. Otra conclusión de la presente investigación -aunque no forma parte de los objetivos de la misma- es una referida a la relación entre transparencia y confianza de las instituciones públicas. Los resultados encontrados muestran que la transparencia no es la única variable que determina cuán confiable (según la percepción ciudadana) puede ser una Institución del Estado, ya que una Institución con alto porcentaje de confianza no es necesariamente una con alto grado de transparencia.

## BIBLIOGRAFÍA

Libros, Revistas, Artículos, Tesis

ALOSILLA Cruzado, Nancy Lisette; INFANTE Espinoza, Christian Rodolfo;  
NARVARTE Castro, Manuel Antonio; ZUBIETA Aliaga, Juan Carlos

2018            **"Transparencia Corporativa en el Sector Distribución de Energía".**  
Tesis para obtener el grado de Magíster en Administración  
Estratégica de Empresas. Lima: Pontificia Universidad Católica del  
Perú, Escuela de Posgrado. Consulta: 07 de enero de 2019.

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/13185/ALOSILLA\\_INFANTE\\_TRANSPARENCIA\\_ENERGIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/13185/ALOSILLA_INFANTE_TRANSPARENCIA_ENERGIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

AZUERO Zuñiga, Francisco; Ana Cristina GONZALES y María Lorena GUTIERREZ

2012            *"Tendencias en la administración: Gerencia y Academia".*  
Universidad de los Andes. Bogotá: Ediciones Uniandes. Consulta: 15  
de enero de 2019

[https://books.google.com.pe/books?id=I9hdDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Tendencias+en+la+administraci%C3%B3n&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwixOurmv\\_HfAhUJy1kKHwM4AqIQ6AEIKDA#v=onepage&q=Tendencias%20en%20la%20administraci%C3%B3n&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=I9hdDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Tendencias+en+la+administraci%C3%B3n&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwixOurmv_HfAhUJy1kKHwM4AqIQ6AEIKDA#v=onepage&q=Tendencias%20en%20la%20administraci%C3%B3n&f=false)

BELLVER, Ana y KAUFMANN, Daniel

2005            *"Transparenting Transparency, Initial Empirics and Policy*



---

*Applications*". Consulta: 22 de noviembre de 2018

[https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting\\_Transparency171005.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf)

BRIONES, Guillermo

2002 **"Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales"**. Módulo 3. Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES. Consulta: 20 de noviembre de 2018

<https://metodoinvestigacion.files.wordpress.com/2008/02/metodologia-de-la-investigacion-guillermo-briones.pdf>

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN (CLAD)

2000 **"La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana"**. Buenos Aires: Editorial EUDEBA

CEPLAN – Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

2018 **"Guía para el Planeamiento Institucional"**. Lima. Consulta: diciembre de 2018.

<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-nov2017-web.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (PERÚ)

2017 **"Plan Estratégico Institucional 2018 - 2021"**. Lima. Consulta: 10 de enero de 2019

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/transparencia/presupuesto/2018/pei\\_2018\\_2021.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/transparencia/presupuesto/2018/pei_2018_2021.pdf)

CONSEJO DE LA PRENSA PERUANA

s/f **"RESEÑA DE LA CAMPAÑA POR EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL PERÚ"**. Banco Mundial. Consulta: 07 de febrero de 2011

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/122748/Cronotrans.pdf>.



---

CUNILL GRAU, Nuria

- 2002 **"La Transparencia en la Gestión Pública. ¿Cómo construirle viabilidad?"**. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. Universidad de Chile, pp 22-44. Consulta: 21 de noviembre de 2018
- <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315250>

CUNILL GRAU, NURIA

- 2002 **"La Transparencia en la Gestión Pública. ¿Cómo construirle viabilidad?"**. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. Universidad de Chile, pp 22-44. Consulta: 21 de noviembre de 2018
- <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315250>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2013 **Informe Defensorial N° 165 "Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013"**. Lima. Consulta: noviembre de 2018.
- <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-165.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2018 **"Segundo Reporte y Balance Anual 2017: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento"**. Lima. Consulta: noviembre de 2018.
- <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Segunda-Supervision-2017-y-Balance-Anual.pdf>

GALINDO Camacho, Miguel

- 2000 **"Teoría de la administración pública"**. México D.F.: Editorial Porrúa. Consulta: 15 de enero de 2019
- <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?seque>

---

nce=1

GAMBOA BALBÍN, Aida Mercedes

- 2014            "Diagnóstico 2014: Transparencia en el sector energético peruano".  
Lima DAR. Consulta: 08 de enero de 2019  
[http://dar.org.pe/archivos/publicacion/libro\\_transparencia\\_2014.pdf](http://dar.org.pe/archivos/publicacion/libro_transparencia_2014.pdf)

GOMEZ Alvarez, David

- 1997            "Robert E. Goodin, *La teoría del diseño institucional*". **Política y  
Gobierno**, Vol IV, num. 1, primer semestre. Consultado el 22 de  
noviembre de 2018.  
[http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/4431/1/DOCT20652  
72\\_ARTICULO\\_12.PDF](http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/4431/1/DOCT2065272_ARTICULO_12.PDF)

KASSIM Hussein y Anand MENON

- 2003            "*The principal-agent approach and the study of the European Union:  
promise unfulfilled?*". **Journal of European Public Policy** vol. 10,  
número 1, Febrero 2003. Consultado el 15 de enero de 2019  
[https://www.researchgate.net/publication/228703961\\_The\\_Principal  
-  
Agent\\_Approach\\_and\\_the\\_Study\\_of\\_the\\_European\\_Union\\_Promise\\_  
Unfulfilled](https://www.researchgate.net/publication/228703961_The_Principal-Agent_Approach_and_the_Study_of_the_European_Union_Promise_Unfulfilled)

KRAFT, Michael

- 2011            "*Public Policy*". En Thomas Kurian, George (ed): *The Encyclopedia of  
Political Science*.

LOZADA, Rodrigo y Andrés CASAS

- 2008            "*Enfoques para el análisis político*". Historia, Epistemología Y  
Perspectivas De La Ciencia Política. 1ª ed. Bogotá: Editorial Pontificia  
Universidad Javeriana. Consulta: 20 de Noviembre de 2018.  
<https://docplayer.es/44406445-Enfoques-para-el-analisis-politico.html>

---

MARCH, James G. y Johan P. OLSEN

1984 "The American Political Science Review". Vol. 78, No. 3, pp. 734-749

MARCH, James G. y Johan P. OLSEN

1997 "Rediscovering Institutions: The Organizational basis of Politics".  
Traducción consultada: "El Redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política". Fondo de cultura económica, 1997.

MARCH, James G. y Johan P. OLSEN

2006 "Elaborating 'New institutionalism'". En "The Oxford Handbook of Political Institutions". Edited by R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman. Oxford University Press, pp 3 – 20.

MEHREZ, Gil y KAUFMANN, Daniel

1999 "Transparency, Liberalization and Financial Crises". Banco Mundial: Instituto del Banco Mundial: Gobierno, Regulación, y Finanzas, Documento del Instituto del Banco Mundial. Consulta: 23 de noviembre de 2018  
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/mehrez1.pdf>

MEZONES, Francisco; Nuria CUNILL GRAU; Claudio APONTE; Renzo LAUTARO ROSAL; Mercedes DE FREITAS; José DE LA CRUZ ARTETA

2006 "Transparencia en la gestión pública: Ideas y experiencias para su viabilidad". Guatemala.: EUDEBA. Consulta: 15 de enero de 2019.  
<https://publications.iadb.org/en/publication/14170/transparencia-en-la-gestion-publica-ideas-y-experiencias-para-su-viabilidad>

MILLER, Gary

2005 "The political evolution of principal-agent models". Annual Review of Political Science. Vol. 8: 203-225. Annual Reviews.

---

NOHLEN, Dieter

- 2010            **"El contexto en el análisis politológico". Intersticios Sociales.**  
Consulta: 21 de noviembre de 2018.  
<https://www.redalyc.org/pdf/4217/421739490001.pdf>

OLIAS DE LIMA, Blanca

- 2001            **"La Nueva Gestión Pública". Prentice Hall, Cap. 1. Pag. 1-39**

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

- 2018            **"How It Works". Consulta: noviembre de 2018**  
<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp/how-it-works>

OMC – Organización Mundial del Comercio

- 2018            **"Glosario de términos". Consulta: 22 de noviembre de 2018**  
[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/glossary\\_s/glossary\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm)

ONU – Organización de las Naciones Unidas

- 1948            *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Consulta: 22 de  
noviembre de 2018.  
<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

ONU – Organización de las Naciones Unidas

- 1966            *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* Consulta: 22 de  
noviembre de 2018.  
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 2007            **"Primer índice de transparencia de las Entidades Públicas". República  
Dominicana.** Consulta: 07 de enero de 2019.  
[https://issuu.com/pciudadana/docs/44\\_indice\\_de\\_transparencia](https://issuu.com/pciudadana/docs/44_indice_de_transparencia)

---

PETERS, Guy

2003        "El nuevo institucionalismo". Teoría institucional en ciencia política. Gedisa: Barcelona.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

s/f           "Perú - Gobierno Abierto. Puertas abiertas para todos". Consulta: enero de 2019.

<http://www2.pcm.gob.pe/PDFs/brochureGAP.pdf>

REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN ESTADO CIVIL – RENIEC (PERÚ)

2018        "Plan Estratégico Institucional 2018 - 2020". Lima. Consulta: 10 de enero de 2019

<http://www.reniec.gob.pe/Transparencia/TransparenciaAdm?id=004&codigo=009440&pdf=PEI-2018-2020-RJ-000124-2018-JNAC-RENIEC.pdf&valorMenu=221>

ROS Medina, José Luis

2018        "La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: mesta e índices de transparencia internacional". **Revista Internacional Transparencia e Integridad**". R.I.T.I. nº 6, Enero – Abril 2018. Universidad de Murcia. Consulta: 07 de enero de 2019.

[https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2018/04/jose\\_luis\\_ros.pdf](https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2018/04/jose_luis_ros.pdf)

SANZ, Ana

1996        "La administración pública". En: Miguel Caminal Badia, **Manual de Ciencia Política**. Editorial Tecnos.

SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) - Perú

2015        "Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú (PLAN AGA)".

---

Consulta: 20 de noviembre de 2018

<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/07/RM-176-2015-PCM.pdf>

VISHWANATH, Tara y KAUFMANN, Daniel

1999 "Towards Transparency in Finance and Governance". Banco Mundial.  
Consulta: 23 de noviembre de 2018

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=258978](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=258978)

### Normas legales referidas a la Transparencia

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 *Ley N° 27806* - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima, 13 de julio de 2002. Consulta: 22 de noviembre de 2018

[http://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY\\_27806.pdf](http://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY_27806.pdf)

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Comisión Permanente)

2003 *Ley N° 27927* - Ley que modifica artículos de la Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima, 13 de enero de 2003. Consulta: 22 de noviembre de 2018

<https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica/298-normas-legales/831-ley-nd-27927>

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

2018 *Decreto Supremo N° 011-2018-JUS*— Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2017-JU. Lima, 13 de noviembre de 2018. Consulta: 24 de noviembre de 2018

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo->



---

que-modifica-el-reglamento-del-decreto-legis-decreto-supremo-n-011-2018-jus-1712240-1/

PODER EJECUTIVO del PERÚ

2017 *Decreto Legislativo N° 1353* – Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de Gestión de Intereses. Lima, 06 de enero de 2017. Consulta: 23 de noviembre de 2018

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-autoridad-nacional-de-transp-decreto-legislativo-n-1353-1471551-5/>

PODER EJECUTIVO del PERÚ

2018 *Decreto Legislativo N° 1416* – Decreto Legislativo que fortalece el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima, 12 de setiembre de 2018. Consulta: 24 de noviembre de 2018

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-fortalece-el-tribunal-de-transparenc-decreto-legislativo-n-1416-1691026-5/>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2003 *Decreto Supremo No 043-2003-PCM* - Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima, 22 de abril de 2003. Consulta: 22 de noviembre de 2018

<http://www.peru.gob.pe/normas/docs/DS-043-2003-PCM.pdf>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2003 *Decreto Supremo N° 072-2003-PCM*- Aprueban el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima, 06 de agosto de 2003. Consulta: 23 de noviembre de 2018

<http://www.peru.gob.pe/normas/docs/DS-072-2003-PCM.pdf>

---

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2007 *Decreto Supremo N° 063-2007-PCM* - Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, 13 de julio de 2007. Consulta: 24 de noviembre de 2018
- [http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Doc\\_Gestion/DS-063-2007-PCM.pdf](http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Doc_Gestion/DS-063-2007-PCM.pdf)

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2010 *Decreto Supremo N° 063-2010-PCM* – Aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estandar. Lima, 03 de junio de 2010. Consulta: 24 de noviembre de 2018
- [http://www.gobiernodigital.gob.pe/Bancos/banco\\_normas/archivos/Ds\\_063\\_2010\\_PCM.pdf](http://www.gobiernodigital.gob.pe/Bancos/banco_normas/archivos/Ds_063_2010_PCM.pdf)

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2010 *Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM* – Aprueba Directiva N° 001-2010-PCM/SGP, “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública”. Lima, 24 de junio de 2010. Consulta: 24 de noviembre de 2018
- [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/44175F0C3D0F0C2405258324005FFFAC/\\$FILE/RM-200-PCM-201.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/44175F0C3D0F0C2405258324005FFFAC/$FILE/RM-200-PCM-201.pdf)

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2012 *Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM* – Aprueban Plan de Acción del Perú para su incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto. Lima, 09 de abril de 2012. Consulta: 24 de noviembre de 2018
- <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-plan-de-accion-del-peru-para-su-incorporacion-a-resolucion-ministerial-n-085-2012-pcm-773785-1/>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2013 *Decreto Supremo N° 070-2013-PCM* – Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Lima, 13 de junio de 2013. Consulta: 23 de noviembre de 2018

---

[http://www.peru.gob.pe/normas/docs/DS\\_070\\_2013\\_PCM.pdf](http://www.peru.gob.pe/normas/docs/DS_070_2013_PCM.pdf)

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2017 *Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM*– Aprueba Directiva N° 001-2017-PCM/SGP, “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública”. Lima, 17 de febrero de 2017. Consulta: 24 de noviembre de 2018

<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/02/RM-035-PCM-2017c.pdf>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2017 *Decreto Supremo N° 019-2017-PCM*– Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de la gestión de intereses. Lima, 14 de setiembre de 2017. Consulta: 24 de noviembre de 2018

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-reglamento-del-decreto-legislativo-n-1353-decr-decreto-supremo-n-019-2017-jus-1565834-5/>

Otras Normas legales

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO DEL PERÚ

1993 *"Constitución Política del Perú".*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2007 *Ley N° 29158* – Ley Orgánica de Poder Ejecutivo. Lima, 18 de diciembre de 2007. Consulta: 02 de enero de 2019.

[http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo\\_29158-LOPE.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf)

---

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 2013 *Decreto Supremo N° 006-2017-JUS* – Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General. Lima, 16 de marzo de 2017. Consulta: 23 de noviembre de 2018
- <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-texto-unico-ordenado-de-la-le-decreto-supremo-n-006-2017-jus-1498863-6/>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2002 *Ley N° 27815* – Ley del Código de Ética de la Función Pública. Lima, 12 de agosto de 2002. Consulta: 22 de noviembre de 2018.
- <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/etica/Ley27815.pdf>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2013 *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM* – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima, 08 de enero de 2013. Consulta: 22 de noviembre de 2018.
- <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>

Encuesta

DATUM INTERNACIONAL

- 2018 La corrupción en el Perú. Consulta: 19 de noviembre de 2018
- <http://www.datum.com.pe/estudios>

IPSOS

- 2017 ¿En qué instituciones confían los peruanos? Consulta: 19 de noviembre de 2018
- <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2017-10/En%20que%20instituciones%20confian%20los%20peruanos.pdf>

---

Instituto de Estadística e Informática - INEI

2018 "Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las instituciones" Consulta: 02 de noviembre de 2018

<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf>

Páginas web

ACUERDO NACIONAL (1)

"Acta de suscripción del Acuerdo Nacional – 22 de julio de 2002". Consulta 22 de noviembre de 2018

<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/acta-de-suscripcion-del-an-22-de-julio-del-2002/?print=pdf>

ACUERDO NACIONAL (2)

"*Políticas de Estado*". Consulta 22 de noviembre de 2018

<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/?print=pdf>

AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA

"*Índice de transparencia DYNTRA*". Consulta 07 de enero de 2019

<http://www.malaga.eu/gobierno-abierto/transparencia-ayuntamiento/evaluaciones-externas/indice-de-transparencia-dyntra/>

COMUNIDAD DE MADRID

"*Madrid lidera el ranking de las comunidades autónomas más transparentes*". Consulta 07 de enero de 2019

<http://www.comunidad.madrid/noticias/2017/09/08/madrid-lidera-ranking-comunidades-autonomas-transparentes>

---

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES

“Índice de Transparencia del Sector Público”. Consulta: 07 de enero de 2019.

[http://www.dhr.go.cr/red\\_de\\_transparencia/indice\\_de\\_transparencia\\_del\\_sector\\_publico.aspx](http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx)

DYNTRA

Consulta: 07 de enero de 2019.

<https://www.dyntra.org/que-es-dyntra/>

JONES LANG LASALLE

Consulta: 07 de enero de 2019.

<https://www.us.jll.com/>

JONES LANG LASALLE

“Global Real Estate Transparency Index 2018”. Consulta: 10 de enero de 2019.

<https://www.us.jll.com/en/trends-and-insights/research/global-real-estate-transparency-index-2018>

LIMA COMO VAMOS

“Evaluación de Portales de Transparencia **Estandar**”. Consulta 08 de enero de 2019

<https://www.limacomovamos.org/pte/>

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Consulta: 07 de enero de 2019

<https://pciudadana.org/>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA

“El Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)”. Consulta: 08 de enero de 2019



---

<https://transparencia.org.es/ita-2017/>

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Consulta: 08 de enero de 2019

<http://indicedetransparencia.org.co/>

## ANEXOS

Anexo 01: Índice de Transparencia para las entidades del Estado Peruano

Anexo 02: Resultados de la aplicación del índice de transparencia

Anexo 02a: Índice de transparencia - RENIEC (Perú)

Anexo 02b: Índice de transparencia - Congreso de la República (Perú)

Anexo 03: Evidencia Índice de transparencia - RENIEC (Perú)

- Variable Normativa (Sub variable: Portal de transparencia estándar)
- Variable Rendición de cuentas
- Variable Cualidades de la información transparentada

Anexo 04: Evidencia Índice de transparencia - RENIEC (Perú)

- Variable Normativa (Sub variable: Accesibilidad), indicadores referidos a la atención del pedido de acceso a la información.

Anexo 05: Evidencia Índice de transparencia - RENIEC (Perú)

- Variable Normativa (Sub variable: Accesibilidad), indicadores referidos a la solicitud electrónica de acceso a la información pública.

Anexo 06: Evidencia Índice de transparencia - Congreso de la República (Perú)

- Variable Normativa (Sub variable: Portal de transparencia estándar)
- Variable Rendición de cuentas
- Variable Cualidades de la información transparentada

Anexo 07: Evidencia Índice de transparencia - Congreso de la República (Perú)

- Variable Normativa (Sub variable: Accesibilidad), indicadores referidos a la atención del pedido de acceso a la información.