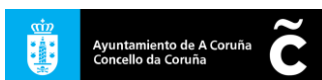


# Metodología de Evaluación de Indicadores de Transparencia de Organismos Públicos

## **INICIATIVA PLATAFORMA DE GOBIERNO ABIERTO, COLABORATIVA E INTEROPERABLE (121/17-SP)**



**UNIÓN EUROPEA**  
Fondo Europeo de Desarrollo Regional  
*"Una manera de hacer Europa"*



*Este documento ha sido elaborado en el marco de la iniciativa 'Plataforma de Gobierno Abierto, Colaborativa e Interoperable' cofinanciada por el Ministerio de Economía y Empresa, a través de la Entidad Pública Empresarial Red.es, y por los ayuntamientos de A Coruña, Madrid, Santiago de Compostela y Zaragoza y con la cofinanciación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dentro de la 'II Convocatoria de Ciudades Inteligentes'.*

*Para su elaboración se ha contado con los servicios de la UTE "GMV SOLUCIONES GLOBALES INTERNET, S.A.U. - UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID-UPM - LOCALIDATA, S.L., UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS LEY 18/1982 DE 26 DE MAYO" formada por las empresas GMV Soluciones Globales Internet, S.A.U.; Universidad Politécnica de Madrid - UPM y LOCALIDATA, S.L.*

*Reservados todos los derechos. Se permite su copia y distribución por cualquier medio siempre que se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras y no se realice ninguna modificación de las mismas.*

## ÍNDICE

1. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE INDICADORES DE TRANSPARENCIA .....	4
1.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS INDICADORES DE TRANSPARENCIA.....	4
1.2. PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA.....	4
1.3. CÁLCULO DEL VALOR DE LOS INDICADORES.....	4
1.3.1. NIVEL DE MADUREZ DE LA PUBLICACIÓN .....	5
1.3.2. VALORACIÓN DE UNA FICHA DE TRANSPARENCIA.....	5
1.3.3. PUNTUACIÓN TOTAL DE UN ORGANISMO PÚBLICO.....	6
1.4. CÁLCULO AUTOMATIZADO DE LOS INDICADORES .....	6
1.5. VENTAJAS DE LA PROPUESTA.....	7
ANEXO A. PROCESO DE DEFINICIÓN DE LA METODOLOGÍA .....	8

## 1. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE INDICADORES DE TRANSPARENCIA

Desde el proyecto Ciudades Abiertas se considera que uno de los pilares fundamentales de la transparencia son los datos abiertos. Mediante la publicación de datos abiertos se consigue una transparencia efectiva en las áreas de actividad de los organismos comprometidas con esta apertura de los datos. En este sentido, desde el proyecto se desea definir una serie de indicadores que permitan a los organismos evaluar la transparencia desde el punto de vista de los datos abiertos. Como resultado se ha obtenido la metodología de evaluación de indicadores que se presenta a continuación.

### 1.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS INDICADORES DE TRANSPARENCIA

Uno de los problemas de las metodologías de transparencia existentes (ITA, MESTA, etc.) estriba en que no se mide la calidad de la información publicada. En ellas lo que se evalúa es la publicación o no de la información exigida por la legislación. Recibe la misma puntuación un organismo que se ha limitado a cumplir con la legislación publicando cierta información en un documento PDF, que otro organismo que ha dedicado tiempo y esfuerzo a publicar una información mucho más detallada, junto con visualizaciones que faciliten su comprensión y que además ofrece los datos en formato abierto para que terceros los puedan analizar.

Este nuevo enfoque marca la diferencia respecto a las metodologías tradicionales. Con esta nueva metodología lo que se desea es reconocer a los organismos que van más allá de su obligación legal y se esfuerzan por aportar más transparencia a los ciudadanos, por ejemplo publicando los datos para que sean los propios ciudadanos quienes puedan trabajar con ellos, publicando visualizaciones presentando la información de forma sencilla para la comprensión de los ciudadanos, o simplemente publicando información que no está obligada por ley, esto es a lo que se llama "*compromisos*". Por lo tanto, la nueva metodología se presenta como un complemento a las metodologías existentes para medir el esfuerzo en Transparencia.

### 1.2. PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA

La metodología parte de la definición por parte del organismo de un Catálogo Web de Información Pública que contiene el conjunto de todas las obligaciones y compromisos de publicación activa de información que un organismo tiene para con sus ciudadanos. Este catálogo está compuesto por lo que se ha denominado Fichas de Transparencia, que representan cada una de esas obligaciones o compromisos de publicación y describen las mismas a través de una serie de metadatos. Para más información sobre este Catálogo, puede consultar el documento "Definición funcional de un portal de transparencia tipo basado en datos abiertos".

En la metodología se define un indicador por cada Ficha de Transparencia publicada por el Organismo, sea una *Obligación* (requerida por ley) o un *Compromiso* (a voluntad del Organismo). El valor de cada indicador dependerá del nivel de madurez de la publicación, y se centra en la valoración de diversos aspectos relacionados con los datos abiertos.

Se ha definido que su aplicación no debería ser demasiado complicada para no caer en desuso y que además pueda ser adoptada por Organismos sin tantos recursos.

A los efectos de este estudio, se asume que la información publicada ya cumple con los campos mínimos y no habrá diferencia en la valoración conseguida si se agregan campos adicionales.

### 1.3. CÁLCULO DEL VALOR DE LOS INDICADORES

A continuación se presenta el mecanismo para el cálculo del valor del indicador correspondiente a cada ficha de transparencia. Este cálculo se realiza de la misma forma independientemente de la naturaleza de la ficha.

### 1.3.1. NIVEL DE MADUREZ DE LA PUBLICACIÓN

Para valorar la transparencia se ha definido una clasificación que transmite el grado de madurez de la información publicada para cada indicador de transparencia. Los niveles posibles son:

- **Nivel 0:** no se publica.
- **Nivel 1:** se publica la información correspondiente en la web en formatos no reutilizables, ej.: PDF, HTML, etc.
- **Nivel 2:** los datos están publicados en el portal de datos abiertos en formatos estructurados y/o reutilizables. Ej.: csv, Excel, Json.
- **Nivel 3:** se proporciona una API para la consulta de los datos.
- **Nivel 4:** se han desarrollado visualizaciones sobre los datos.
- **Nivel 5:** se utiliza un vocabulario para la publicación de los datos.

Debido a que puede darse el caso en que se utilice un Vocabulario estandarizado (nivel 5) sin contar con Visualizaciones (nivel 4), entre otros ejemplos, cada nivel de la clasificación es independiente del resto de niveles y no es necesario alcanzar todos los niveles anteriores para llegar a determinado nivel.

### 1.3.2. VALORACIÓN DE UNA FICHA DE TRANSPARENCIA

La valoración de cada Ficha de Transparencia de un Organismo se calcula realizando la sumatoria de 1 punto por cada uno de los niveles con los que se cumple. En caso que no se cuente con uno de los niveles, la puntuación para ese nivel es 0. Si además todos los niveles son 0, la puntuación final para la ficha es 0.

La clasificación es medida en **prismas**. En óptica se usa un prisma triangular de cristal para producir la reflexión, la refracción y la descomposición de la luz. Adicionalmente, según el diccionario de la RAE, prisma significa "punto de vista" o "perspectiva". Es a partir de estos elementos que se considera apropiada la unidad de prismas para medir el **esfuerzo invertido en transparencia**. Por su cristal, que habla de transparencia, y porque se puede decir que estos prismas representarán la calidad de la información publicada desde la perspectiva del control y que de algún modo descomponen la gestión en el conjunto de indicadores presentados.

La puntuación de una Ficha de Transparencia puede ir entonces **desde los 0 prismas** si no está publicada **hasta los 5 prismas** en caso de cumplir con todos los niveles.

Para facilitar el cálculo de los prismas correspondientes a una Ficha de Transparencia, a continuación se proporciona la correspondencia ente los niveles de madurez y el metadato de la ficha donde se proporciona la información que certifica el cumplimiento de ese nivel.

Nivel	Dónde está (metadatos Ficha de Transparencia)
1	Enlace publicación o Recurso(s) relacionado(s)
2	Enlace publicación en datos abiertos
3	API
4	Visualización
5	Vocabulario

Tabla 1-1: Correspondencia entre niveles de madurez y metadatos de la Ficha de Transparencia

A continuación se proporciona un ejemplo de cálculo del valor del indicador de transparencia para una ficha:

Nivel	Descripción del nivel	Prismas	Dónde está (metadatos Ficha de Transparencia)
1	PDF	1	Enlace publicación o Recurso(s) relacionado(s)
2	CSV, JSON, EXCEL	1	Enlace publicación en datos abiertos
3	API	1	API
4	Visualización	0	Visualización
5	Vocabulario	1	Vocabulario
		<b>4</b>	<b>Puntuación total de esta Ficha de Transparencia (en prismas)</b>

Tabla 1-2: Ejemplo de cálculo del indicador correspondiente a una Ficha de Transparencia

### 1.3.3. PUNTUACIÓN TOTAL DE UN ORGANISMO PÚBLICO

Además de calcular el valor del indicador de transparencia para cada ficha, la metodología también contempla el cálculo de la puntuación global para un organismo. La valoración total de la Transparencia de un Organismo se calculará realizando la sumatoria de la puntuación de cada ficha de transparencia y dividiendo por la cantidad de Fichas de Transparencia con las que cuenta dicho Organismo, es decir, calculando la media de puntuación de las fichas.

El cálculo de la media de prismas de todas las Obligaciones y de todos los Compromisos del Organismo se debe realizar por separado. Esto se debe a que al cumplir con por ejemplo sólo con el nivel 1 de Compromisos, se corre el riesgo de que sea contraproducente para el organismo y baje el nivel de Prismas en vez de subirlo. Cabe recalcar que los Compromisos, por definición, ya implican un esfuerzo adicional y a pesar de usar la misma escala, debe considerarse que tienen un peso mayor.

Una vez obtenidos los prismas de las Obligaciones y de los Compromisos, será fácilmente comparable entre distintos Organismos el esfuerzo que se está llevando adelante para trabajar con transparencia.

### 1.4. CÁLCULO AUTOMATIZADO DE LOS INDICADORES

Para simplificar el cálculo del nivel de cada indicador se propone un mecanismo para que este cálculo se pueda realizar de forma automatizada a partir de información presente en los metadatos correspondientes a las Fichas de Transparencia del catálogo de información pública. En concreto, para saber si cumple con cada uno de los niveles hay que validar que los siguientes metadatos hayan sido completados:

- Metadato "Recurso(s) relacionado(s)": si presenta un valor es indicativo de que el organismo publica al menos cierta información, por lo que cumple con el nivel 1.
- Metadato "Enlace publicación en datos abiertos": si hay un enlace a la publicación del conjunto de datos en el portal de datos abiertos, justifica el cumplimiento del nivel 2.
- Metadato "API": si publica una API para la consulta de los datos, se verifica el nivel 3.
- Metadato "Visualización": si el organismo desarrolla visualizaciones para una consulta más sencilla de los datos, cumpliría con el nivel 4.
- Metadato "Vocabulario": si utiliza un vocabulario estandarizado para la publicación de los datos, cumpliría con el nivel 5.

En cualquier caso, al no cumplir con un nivel la puntuación para ese nivel es 0. Cada ficha tendrá una puntuación de 0 a 5 prismas según la cantidad de niveles de madurez con los que cumpla, sumando 1 prisma por cada nivel cumplido.

Para finalizar el cálculo automatizado de los indicadores, la valoración total de la Transparencia del Organismo se realiza sumando la puntuación de cada ficha de transparencia y dividiendo por la cantidad de Fichas de Transparencia con las que cuenta el Organismo.

Como se ve, los indicadores de la metodología propuesta se pueden calcular totalmente de forma automatizada, lo que evita la necesidad de invertir tiempo en cálculos y revisiones manuales tanto por parte del propio organismo como de los evaluadores que auditen la transparencia del organismo.

## 1.5. VENTAJAS DE LA PROPUESTA

Esta propuesta de evaluación de los indicadores presenta una serie de características que la hacen adecuada para medir el esfuerzo en transparencia:

- **Comprensible:** es fácilmente entendible y refleja de forma rápida el nivel de transparencia.
- **Fácilmente calculable:** el valor de cada indicador se puede calcular de forma sencilla, sin necesidad de costosas comprobaciones manuales.
- **Anima a la mejora:** la clasificación no se ve como una puntuación, sino como una fase de un camino que incita a mejorar a aquellos organismos que se encuentran en fases incipientes.
- **Premia a los que se esfuerzan:** los organismos que han cumplido sus deberes mejorando las expectativas de la ley obtienen su reconocimiento.

## ANEXO A. PROCESO DE DEFINICIÓN DE LA METODOLOGÍA

Se considera que puede aportar valor el reflejar la evolución que se han llevado a cabo para llegar a este resultado final, al poder evitar que otros que puedan intentar generar una evaluación vayan por caminos que nosotros detectamos como erróneos o que no consideramos oportunos. Los cambios realizados fueron:

1. En un primer momento pensamos en ponderar la "importancia" de cada una de las fichas de transparencia, para que tuviera más peso la ficha. Luego hemos decidido quitar dicha ponderación ya que sería un esfuerzo importante para los ayuntamientos participantes definir esa ponderación, obtendríamos un valor totalmente subjetivo, y estaba la duda de si este coeficiente representa importancia, esfuerzo, etc.
2. En un primer borrador, se había pensado en que para alcanzar un nivel, fuera requisito haber alcanzado el anterior. Luego vimos que en el caso de Transparencia, a diferencia del ámbito de los datos abiertos, esto no era posible. En la sección "Valoración de una ficha de transparencia", pueden ver que ahora las fichas pueden sumar de 0 a 5 puntos únicamente y se suma 1 punto por cada nivel con el que se cumple, sean o no cumplidos los demás niveles. De esta forma se contempla que alguien tenga por ejemplo visualización pero no tenga vocabulario. Una vez sumados los puntos, pasan a llamarse prismas.
3. Adicionalmente, se había pensado en sumar las puntuaciones de Obligaciones y de Compromisos para que fueran parte de un mismo total. Incluso que los compromisos podrían valer el doble que las Obligaciones, ya que por definición se está haciendo más que lo debido. Pero eso traía varios dilemas:
  - a. ¿Vale lo mismo cumplir únicamente con lo que demanda la ley (Obligaciones), que ir más allá y hacer un esfuerzo adicional con Fichas de transparencia que el Organismo defina que puedan ser útiles (Compromisos) y haga el esfuerzo para que llegue al mayor nivel posible?
  - b. ¿Qué pasa si alguien hace muchos Compromisos y no cumple con las Obligaciones? ¿Consigue de todas formas una buena calificación?
  - c. ¿Qué pasa si se tiene Compromisos, pero con nivel bajo? ¿Baja la calificación de las Obligaciones si eran con calificación alta?

Es por ello que se llegó a la conclusión que debían calcularse por separado las Obligaciones y los Compromisos. Para realizar el cálculo final de prismas de un organismo se hace un promedio sumando los prismas obtenidos por cada ficha y dividiendo por la cantidad de fichas. De esta forma, además, no habrá problemas con que un Organismo tenga más fichas que otros y se permite que cada Organismo configure su propio catálogo. De esta forma, tener compromisos nivel 1, no reducirá la cantidad de primas obtenidos por obligaciones. Entendiéndose que todo lo que se haga en concepto de Compromisos ya es adicional a lo requerido por ley.