



Capítulo Dominicano de  **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

**ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS QUE PROMUEVEN
TRANSPARENCIA EN LA GESTION PUBLICA
(ITEP-2010)**

Informe Final presentado por:

**Isis Duarte
Julia Hasbún
Juan Montero**

**Santo Domingo, RD
15 de Mayo de 2010**

Con los Auspicios de:



INDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN

II. LOS FACTORES E INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL INDICE DE CUMPLIMIENTO

2.1. FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

2.2. FACTOR EFICIENCIA E INSTITUCIONALIDAD

2.3. FACTOR INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN

III. LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN Y EL TRABAJO DE CAMPO

3.1. EL CUESTIONARIO Y SU APLICACIÓN

3.2. EL TRABAJO DE CAMPO Y SU ORGANIZACIÓN

3.3. CALIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

IV. LA PUNTUACIÓN Y PONDERACIÓN DEL INDICE

4.1. LA PUNTUACIÓN

4.2. LA PONDERACIÓN DE INDICADORES Y FACTORES

V. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA

5.1. RESULTADOS GLOBALES

5.2. DIFERENCIAS POR FACTORES

5.3. RESULTADOS POR FACTORES E INDICADORES

5.4. EL INDICE DE CUMPLIMIENTO EN PERSPECTIVA COMPARADA

VI. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

SIGLAS UTILIZADAS

Presentación

Participación Ciudadana pone a disposición de la ciudadanía esta segunda entrega del Índice de Cumplimiento de Normas que promueven Transparencia en la Gestión Pública (ITEP-2010), el cual incluye a los veinte ministerios existentes y a la Procuraduría General de la República.

El primer índice (ITEP-2007) sólo había abarcado a la Procuraduría General y a 7 ministerios, que fueron los de Salud Pública, Educación, Relaciones Exteriores, Medio Ambiente, Trabajo, Agricultura y Obras Públicas.

En el caso actual, el 57% de las instituciones evaluadas obtuvieron más de 60 puntos, encabezadas por la Procuraduría General que obtuvo un Índice de 99, y los ministerios de Salud Pública y de Administración Pública, que alcanzaron 94 y 93 puntos, respectivamente. Por encima de los 80 puntos también quedaron los ministerios de Relaciones Exteriores (88.4) y Deportes, con 82.8 puntos.

Los peor evaluados fueron los ministerios de la Presidencia, Educación Superior e Interior y Policía, los cuales alcanzaron índices de 1.9, 7.6 y 11.5 puntos, respectivamente. En ese orden siguen los ministerios de las Fuerzas Armadas, de Hacienda y Cultura, con índices de 27.1, 35.1 y 39.4 puntos.

Participación Ciudadana advierte, sin embargo, que en las dos instituciones que obtuvieron mayor puntuación se produjeron casi de inmediato acontecimientos lamentables que cuestionan la transparencia. Por ejemplo, en la Procuraduría funciona una Comisión de Licitación, de la cual renunciaron dos destacados profesionales, la arquitecta Maricela Vargas y el Ingeniero Roque Napoleón Muñoz, por no estar de acuerdo con ciertos procedimientos aplicados.

En cuanto al Ministerio de Salud Pública, luego de concluida la evaluación para construir este Índice, se produjo una denuncia de irregularidades en la concesión de un seguro de vida para sus empleados, sin llenar los requisitos de licitación y en beneficio de familiares del titular de la cartera.

Situaciones de este tipo obligan a advertir que el Índice de Cumplimiento de Normas que promueven Transparencia en la Gestión Pública (ITEP-2010) no necesariamente pretende medir niveles de corrupción. Con la metodología empleada, una alta puntuación no exime de la posibilidad de corrupción, como una baja no implica necesariamente que la haya. Pero sí es un buen indicador sobre el ambiente que impera en las instituciones que puede hacerlas más o menos propensas a la ocurrencia de actos corruptos.

Con excepción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, todas las entidades evaluadas por segunda vez aumentaron su calificación, que en promedio pasó de 42.6 puntos en el 2007 a 74.4 ahora en el 2010. Esto revela un progreso en los esfuerzos por una mayor transparencia en la gestión pública, y es un buen indicador de lo valioso que puede resultar la aplicación de este tipo de instrumentos, que buscan, entre otros objetivos, inducir cambios positivos en las prácticas gubernamentales.

La caída del Ministerio de Obras Públicas es un revés lamentable, ya que del segundo lugar en el ITEP-2007 pasa a la posición 12 en el 2010, reduciendo su puntuación en 3.8 para quedar en 62.7 puntos.

La indagatoria ha sido básicamente sobre el cumplimiento de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, y sobre la Ley de Función Pública.

Siguiendo la metodología del Índice de Transparencia Nacional (ITN) de Colombia, adaptada a la realidad institucional del país en la primera entrega del ITEP de la República Dominicana, en esta segunda versión del ITEP se mantienen tres factores fundamentales de transparencia como ejes de la construcción de indicadores y variables.

- a. **Visibilidad y Rendición de Cuentas:** Publicitación, rendición de informes y capacidad de acceso de la ciudadanía a información institucional relevante, fidedigna y actualizada.
- b. **Institucionalidad y Eficiencia:** Puesta en práctica de normas, procedimientos y controles reconocidos y precisos para limitar la discrecionalidad de funcionarios, empleados, políticos y particulares en el ejercicio de la función pública, así como desarrollo de medios claros para lograr la misión y objetivos institucionales de manera efectiva y equitativa.
- c. **Investigación y Sanción:** Identificación, investigación y sanción oportuna y efectiva de hechos constitutivos de falta por parte de los servidores públicos, por parte de organismos de control interno y externo.

Para la construcción del Índice, en ambas aplicaciones, se partió de indicadores sobre la presencia o ausencia de procesos informativos e institucionales, pero la metodología no incluía la fiscalización de la veracidad de dichos indicadores. Por ejemplo, uno de ellos mide la cantidad de contratos otorgados por medio de licitación pública, y de los elementos de prueba o comprobación suministrados por las instituciones, a través de la entrega de los contratos íntegros, las actas de adjudicaciones y los documentos evaluativos de las licitaciones. Pero no se investigaba si había más contratos en la institución que no hubieran sido declarados o suministrados al equipo de evaluación. Esta limitación metodológica impide la identificación de ocultamientos de procesos dudosos, como en el caso de las posibles contrataciones de bienes y servicios que se hubiesen otorgado de forma fraudulenta.

1. INTRODUCCIÓN

Este informe presenta los resultados de la segunda entrega del *Índice de Cumplimiento de Normas que promueven Transparencia en la gestión Pública (ITEP-2010)*, auspiciado por Participación Ciudadana (PC) en el marco del “Programa Acción Ciudadana por la Justicia y la Transparencia”, que está siendo ejecutado por un consorcio de entidades de la sociedad civil.¹

El *Índice de Cumplimiento de Normas que promueven Transparencia en la gestión Pública (ITEP-2010)* permite medir los niveles y parámetros de las instituciones públicas seleccionadas en cuanto a la aplicación e implementación de políticas, normas y procedimientos que garanticen niveles de eficiencia y eficacia institucional.

Entre los principales aportes del Índice se destacan los siguientes:

- Facilita a cada entidad pública una comparación consigo misma en el tiempo.
- Incentiva una sana emulación entre las instituciones públicas calificadas.
- Facilita a las entidades el diseño de planes de mejoramiento de su desempeño en los temas evaluados.
- Permite a la opinión pública tener un referente sobre la evolución de la institucionalidad pública.

La segunda entrega del *Índice de Cumplimiento de Normas que promueven Transparencia en la Gestión Pública* se nutre de la experiencia obtenida en 2007, cuando Participación Ciudadana aplicó por primera vez en RD esta valiosa herramienta, luego de llevar a cabo una adecuación metodológica, acorde con la realidad institucional del país, del Índice que aplica Transparencia por Colombia desde hace varios años.

El diseño metodológico utilizado en esta segunda entrega aumentó de 8 a 21 instituciones públicas evaluadas a través del índice, número que permitió abarcar a todos los Ministerios del país y a la Procuraduría General de la República. Se excluyeron dos dependencias que no desempeñan funciones propias de un Ministerio aunque formalmente tienen ese rango: la Contraloría General de la República y el Secretariado Administrativo de la Presidencia.

¹ Este programa cuenta con los auspicios de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Además de PC, en el *Programa Acción Ciudadana por la Justicia y la Transparencia* participan: la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), el Centro de Gobernabilidad y Gerencia Social (CEGES) del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y el Centro de Investigación y Estudios Sociales (CIES) de la Universidad Iberoamericana (UNIBE).

Las 21 entidades públicas incluidas en la segunda medición del ITEP, entre las cuales se incluyen las 8 que fueron evaluadas en la primera edición del índice (2007) y 13 nuevas, son las siguientes:

Número	Instituciones Incluidas en la Segunda Entrega del Índice (2010)
1.	Procuraduría General de La República
2.	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
3.	Ministerio de Educación.
4.	Ministerio de Relaciones Exteriores
5.	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
6.	Ministerio de Trabajo
7.	Ministerio de Agricultura
8.	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
9.	Ministerio de Industria y Comercio
10.	Ministerio de Turismo
11.	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
12.	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
13.	Ministerio de Administración Pública
14.	Ministerio de Hacienda
15.	Ministerio de Deportes , Educación Física y Recreación
16.	Ministerio de la Mujer
17.	Ministerio de la Juventud
18.	Ministerio de Interior y Policía
19.	Ministerio de Cultura.
20.	Ministerio de las Fuerzas Armadas
21.	Ministerio de la Presidencia

Nota: Las primeras 8 entidades que aparecen sombreadas fueron evaluadas en el 2007 en la primera entrega del índice.

La metodología utilizada en esta segunda entrega del índice garantiza una perspectiva comparativa entre todas las entidades seleccionadas. También permite efectuar un análisis comparativo de los cambios que se pudiesen haber experimentado entre 2007 y 2009 en favor de una mayor transparencia en la gestión de las 8 entidades públicas que fueron medidas con anterioridad.

La inclusión de la Procuraduría General de la República se sustenta en el hecho de que esta entidad ha efectuado un importante proceso de modernización de los sistemas de información y acceso a información, por lo cual representaba un caso tipo de buenas prácticas en este ámbito.

Algunas precisiones metodológicas:

Es conveniente aclarar que el presente estudio no pretende ser un Índice que mida niveles de corrupción. Tanto en esta ocasión, como en la anterior aplicación del Índice, se utilizaron instrumentos orientados a determinar la presencia o ausencia de información acerca de la aplicación de procesos informativos e institucionales, pero la metodología no incluía la fiscalización de la veracidad de dichos indicadores. Es decir, se les pedía información a las instituciones y el resultado del Índice dependía de las respuestas de éstas y de la documentación de soporte que aportaban.

Por ejemplo, uno de los indicadores medía la cantidad de contratos otorgados por licitación abierta o pública en los últimos doce meses. Las instituciones suministraban la cantidad y debían suministrar pruebas o comprobación de éstos a través de la entrega de los contratos íntegros, las actas de adjudicaciones y los documentos evaluativos de las licitaciones. Pero la metodología del Índice no incluía que se investigara si había más contratos en la institución en el período de tiempo estudiado que no hubieran sido declarados o suministrados al equipo de evaluación. Esto implica que pueden haberse presentado ocultamientos de procesos dudosos que no fueran identificados por el instrumento utilizado, como en el caso de las posibles contrataciones de bienes y servicios que se hubiesen otorgado de forma fraudulenta.

De la misma forma, otro indicador medía si se había publicitado algún informe de gestión en el 2009. La metodología conllevaba verificar que existiera dicho documento, pero no analizaba la veracidad de éste. Es decir, si todo lo que decían las instituciones haber realizado, era cierto. Para poder profundizar más en estos aspectos, se necesitaba el uso de otras metodologías y técnicas tales como auditorías financieras y técnicas que en este estudio no estaban incluidas. Esto indica que este Índice no es una herramienta que identifique corrupción, sino la presencia de procesos que traten de incrementar la institucionalidad y, por ende, se esperaría una mayor distancia de quehaceres corruptos.

De modo que la verdadera utilidad del Índice consiste en identificar e informar a la ciudadanía, de la implementación de procesos imprescindibles para el buen funcionamiento institucional

En síntesis, esta segunda entrega constituye un eslabón importante para lograr que este Índice, auspiciado por Participación Ciudadana, se convierta en un instrumento apropiado tanto por la sociedad civil, para acciones de presión social y seguimiento, como por las instituciones públicas, para tener un referente objetivo que contribuya a impulsar sus planes y acciones de avance institucional.

II. FACTORES E INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO

Siguiendo la metodología del *Índice de Transparencia Nacional (ITN)* de Colombia, adaptada a la realidad institucional dominicana en la primera entrega del ITEP de República Dominicana, en esta segunda versión del ITEP se mantienen tres factores fundamentales de transparencia como ejes de la construcción de indicadores y variables:

a. Visibilidad y Rendición de Cuentas: Publicitación, rendición de informes y capacidad de acceso de la ciudadanía a información institucional relevante, fidedigna y actualizada.

b. Institucionalidad y Eficiencia: Puesta en práctica de normas, procedimientos y controles reconocidos y precisos para limitar la discrecionalidad de funcionarios, empleados, políticos y particulares en el ejercicio de la función pública, así como desarrollo de medios claros para lograr la misión y objetivos institucionales de manera efectiva y equitativa.

c. Investigación y Sanción: Identificación, investigación y sanción oportuna y efectiva de hechos constitutivos de falta por parte de los servidores públicos, por parte de organismos de control interno y externo.

Los indicadores utilizados en esta segunda entrega adoptan aquellos indicadores construidos para la realidad institucional colombiana, sustituyen algunos indicadores del ITN de Colombia considerados como no viables en la realidad institucional dominicana, por otros más apropiados. A su vez, el trabajo de simplificación efectuado en esta segunda entrega permitió reducir de 18 a 16 el número de indicadores y de 62 a 52 la cantidad de variables incluidas, como se muestra en la siguiente tabla:

Resumen comparativo de factores, indicadores, variables y elementos que integran el ITEP, 2007-2010

Factores	No. de Indicadores		No. de Variables		Total variables y elementos	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Visibilidad y Rendición de Cuentas	7	7	20	20	82	67
Institucionalidad	9	7	36	26	36	31
Investigación y Sanción	2	2	6	6	9	6
Total	18	16	62	52	127	104

Igualmente para esta Segunda Entrega del ITEP se realizó una **revisión bibliográfica** que permitiera actualizar la base normativa e institucional de la nueva medición (leyes, reglamentos, decretos, disposiciones) ya que el diseño y la implementación del índice deben sustentarse en un marco legal que garantice el libre acceso de la ciudadanía y sus entidades a la información pública. En tal sentido la legislación más importante que sirve de soporte al ITEP-2010 es la siguiente:

- La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (*Ley 200-04*) y su Reglamento.

- Ley N° 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de la Ley 490-07.
- Ley 41-08 de Función Pública y que crea la Secretaria de Estado de Administración Pública (SEAP).

A continuación presentamos el cuadro descriptivo de factores, indicadores, variables y elementos que componen el ITEP-2010, así como las fuentes de información que fueron utilizadas.

1. FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El factor visibilidad y rendición de cuenta se midió a través del siguiente cuadro, el cual presenta los indicadores, su descripción y fuentes de información.

Indicadores	Descripción	Fuente de información	Puntaje
1. Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía	Califica la existencia y contenido de la información disponible en la Web, según las prescripciones de la Ley General de Libre Acceso a la Información y sus reglamentos, así como la usabilidad de los medios de acceso	Página Web de la entidad; vínculos con portales virtuales y líneas telefónicas gubernamentales	100
2. Servicio de información, recolección y disponibilidad de información pública generada en la institución	Califica la existencia y funcionamiento de la Oficina de Acceso a la Información (o el Responsable del Acceso a la Información), según las prescripciones establecidas por la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública. y sus planes de recolección y sistematización de la información, así como los planes y procedimientos en ejecución	Información suministrada por la entidad; visitas de observación	100
3. Sistema de Solicitud de Información	Califica la existencia y funcionamiento del Servicio de información a solicitud de la ciudadanía y el registro estadístico, temático y tiempo de respuesta de las solicitudes	Página Web, información suministrada por la entidad	100
4. Sistema de Atención a Quejas y Reclamos	Califica la existencia y funcionamiento del servicio (línea telefónica gratuita, Web, otros) y califica el seguimiento, respuesta y monitoreo de las quejas, reclamos y sugerencias	Página Web, información suministrada por la entidad	100

5. Trámites	Verifica que la información sobre trámites esté completa y examina si los trámites se pueden realizar en línea y que la institución haya realizado procesos de racionalización, simplificación o eliminación de trámites	Página Web de la entidad. Información proporcionada por la entidad	100
6. Publicidad de la contratación de compras y servicios y procesos de apoyo	Evalúa los medios, la accesibilidad, el contenido y el cumplimiento con las normas y plazos de la información sobre contratación de compras y servicios en sus diferentes etapas (convocatoria, evaluación, adjudicación), según la Ley que regula las contrataciones y los manuales de la institución). Evalúa también la disponibilidad del texto contractual y el sumario de contratos adjudicados, así como información acerca de los suplidores establecidos, y los planes y programación de compra de bienes y servicios	Página Web e información suministrada por la entidad	100
7. Rendición de cuentas a la ciudadanía	Califica la existencia y contenido de los ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía, la gestión institucional, la ejecución del presupuesto, los planes y programas, a través de su página Web y de otros medios	Página Web de la entidad e informaciones suministradas por la entidad	100
Total Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas (promedio)			100

1.1 Disponibilidad de información relevante a la ciudadanía (en la Web): variables del indicador y puntajes.

La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (LGLAIP) y su Reglamento disponen que las entidades públicas coloquen en la página Web de la institución un conjunto de informaciones (*ver: artículos 3,4 y 5, Ley 200-04*). Mediante este indicador se cualificará los niveles de cumplimiento con los mandatos de la referida ley, ya que estas disposiciones fueron concebidas para transparentar aspectos claves generales de las entidades públicas.

La Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación (OPTIC) en espacio pagado en la prensa nacional² publicó una serie de pautas tecnológicas para la presentación de los portales gubernamentales en Internet. La confección y disposición de los portales gubernamentales deben incorporar la “usabilidad” para que el acceso a la información sea fácil, rápido y agradable. En este sentido se usará el término “usabilidad” tal como lo ha realizado la propia OPTIC, a saber como una medida empírica relativa de la facilidad, rapidez y agradabilidad de la página de Internet, en este caso del portal gubernamental.

² Véase por ejemplo, *El Diario Libre* del 16 de enero de 2007, pp. 16 y 17.

Variables	Puntaje
1. Información general: (Art. 5 letra a, ley 200-04)	10
a) Funciones de la institución	2.5
b) Organigrama	2.5
c) Dirección, teléfono y fax	2.5
d) Correos electrónicos	2.5
2. Información sobre normativa (Art. 3 letra g, ley 200-04)	20
a) Leyes y decretos de la institución	6
b) Resoluciones y disposiciones de la entidad	6
c) Marcos regulatorios legales y contractuales para la prestación de los servicios públicos y cuadros tarifarios	8
3. Información sobre funcionarios (Art. 3 letra d, ley 200-04)	20
a) Lista de funcionarios y empleados	5
b) Sus categorías, funciones y remuneraciones	5
c) Teléfonos u otros medios de contactos con los funcionarios y/o directivos (Secretarios, subsecretarios, directores departamentales)	5
d) Declaración jurada patrimonial de los funcionarios obligados por ley	5
4. Información sobre la gestión pública	30
a) Presupuestos y cálculos de recursos y gastos aprobados, su evolución y estado de ejecución (Art. 3 letra a, ley 200-04)	5
b) Programas y proyectos, sus presupuestos, plazos, ejecución y supervisión (Art. 3 letra b, ley 200-04)	5
c) Informes de gestión	5
d) Listado de beneficiarios de programas asistenciales, subsidios, becas. (Art. 3 letra e, ley 200-04)	5
e) Lista de jubilaciones, pensiones y retiros (Art. 3 letra e, ley 200-04)	5
f) Estado de cuentas de la deuda pública, sus vencimientos y pagos (Art. 3 letra f, ley 200-04)	5
Total Información	80
5. Presentación de la página Web.	10
a) La información está actualizada (muestra haber sido actualizada en los últimos quince días)	2.5
b) La información está distribuida en los diferentes niveles de la estructura de navegación	2.5
c) En la página principal aparece la fecha de la última actualización	2.5
d) En la página principal aparece y funciona un buzón para contactar a la institución	2.5

6. Funcionalidad de la página Web	10
a) Tiene el mapa del sitio en el menú principal	4
b) Todas la ventanas tiene un acceso directo a la página de inicio	3
c) Cada ventana del sitio permite al usuario navegar a cualquier otra opción principal del sitio	3
Total Usabilidad de la página Web	20
TOTAL	100

1.2. Servicio de información, recolección y disponibilidad de información pública generada en la institución: Variables del indicador y puntajes

La transparencia y el acceso a la información pública implican un cambio en el ambiente organizacional y sobretodo en las formas de gestión de la información pública, relativas a la producción, flujos, archivos, almacenamiento y presentación. Puesto que la transparencia implica que los actos de gobierno, sus decisiones y resultados sean accesibles, claros y se comuniquen al público, la nueva legislación trata de fundar e impulsar los procedimientos y responsables de la accesibilidad a la información (*ver: artículos 6, 8, 9, 10, 11 y 12, Decreto 130-05, Reglamento de Aplicación Ley 200-04*).

Estas variables califican precisamente en esta etapa inicial del sistema de información pública, la instalación de la persona y oficinas responsables de crear y mantener los sistemas de acceso a la información por parte del público, tales como el sistema de solicitudes de información y la actualización de la información pública requerida por la legislación.

Variables	Puntaje
1. Existencia y funcionamiento del Responsable del Acceso a la Información (RAI)	50
a) Responsable del Acceso a la Información (RAI) nombrado (<i>Art. 6, Decreto 130-05</i>)	12.5
b) El RAI ha elaborado los reglamentos y procedimientos para la gestión de solicitudes y organización de la información (<i>Art. 10, letra e. Decreto 130-05</i>)	12.5
c) Los reglamentos y procedimientos de gestión de solicitudes y de organización de información se aplican (<i>Art. 10, letra f. Decreto 130-05</i>)	12.5
d) Prepara de manera actualizada informes acerca de los asuntos propios de su gestión y del acceso a la información (<i>Art. 10, letra h. Decreto 130-05</i>)	12.5

2. Existencia y Funcionamiento de la Oficina de Acceso a la Información	50
a) La Oficina de Acceso a la Información está abierta al público (<i>Art. 6, Decreto 130-05</i>)	12.5
b) Recoge, sistematiza y difunde por los medios previstos las informaciones cuya disponibilidad están dispuestas por la ley y reglamento de acceso a la información pública (<i>Art. 11, letra a. Decreto 130-05</i>)	12.5
c) Lleva a cabo el procedimiento de actuación o plan de trabajo que ha elaborado (<i>Art. 11, letra f. Decreto 130-05</i>)	12.5
d) Tiene elaborado un registro en el cual enumera y describe la información que deber poner a disposición del público (<i>Art. 11, letra j. Decreto 130-05</i>)	12.5
TOTAL	100

1.3. Sistema de Solicitud de Información: Variables del indicador y puntaje

Este indicador tiene como objetivo calificar la existencia y funcionamiento del sistema de solicitud de información donde la ciudadanía encuentre mecanismos ágiles, fáciles y de una duración aceptable para la solicitud de información y de respuesta a la misma (*ver Art. 12, letra d. Decreto 130-05*).

Variables	Puntaje
1. Sistema de solicitud de información en funcionamiento	100
a) Formularios de solicitud, tramitación y denegación de información pública están disponibles al público	25
b) Las formas de solicitar información están publicadas en un lugar visible de la institución	25
c) Las solicitudes de información y los procedimientos están en línea en la página WEB	25
d) Tiene actualizado el informe estadístico, temático y el tiempo de respuesta de las solicitudes	25
TOTAL	100

1.4. Sistema de atención a quejas y reclamos: Variables y puntaje del indicador

Este indicador pretende calificar la existencia y funcionamiento de un sistema de atención a las quejas y reclamos mediante el cual la ciudadanía encuentre oportuna atención y soluciones a las posibles insatisfacciones con el servicio o atención de la entidad (*ver Art. 21, numeral 2, Decreto 130-05 y Art. 5 letra b, Ley 200-04*)

Variables	Puntaje
1. Sistema de quejas y reclamos en funcionamiento	70
a) Existe una oficina o encargado de atender las quejas y reclamos	17.5
b) Existe línea telefónica apropiada para hacer la queja o reclamo	17.5
c) Existe informe actualizado de quejas y reclamos (estadísticas)	17.5
d) El informe expone el seguimiento a las quejas y reclamos	17.5
2. Quejas y reclamos en la página Web	30
a) Existencia de un buzón para quejas y reclamos en la página Web	30
TOTAL	100

1.5. Trámites: Variables y puntaje del indicador

Este indicador tiene por objetivo calificar la claridad y el fácil acceso al servicio público o al asunto que la ciudadanía requiera de la institución pública. En este sentido califica la claridad de la información, requisitos y procedimientos mediante los cuales la ciudadanía puede gestionar un servicio o asunto ante la institución (*ver: Art. 21 numeral 3, Decreto 130-05*).

Variables	Puntaje	
1. Información disponible y de fácil acceso acerca del propósito, requisitos y procedimientos de los trámites para el acceso a servicios	25	
2. Trámites en línea de la institución	25	
3. Información en Web sobre trámites de la entidad	Uno 10	Dos o más 25
a) Nombre del trámite o servicio	1.4	3.6
b) Descripción del trámite o servicio	1.4	3.6
c) Requisitos y documentos necesarios para el trámite o servicio	1.4	3.6
d) Lugar a donde debe acudir para solicitarlo	1.4	3.6
e) Principales normas que regulan el trámite	1.4	3.6
f) Dependencia ante la cual pueden solicitar el trámite o servicio	1.4	3.6
g) Plazos que se deben cumplir para la realización del servicio	1.4	3.6
4. Trámites racionalizados, simplificados o eliminados	25	
TOTAL	100	

1.6. Publicidad de la contratación de compras y servicios disponible en la página Web o a solicitud: Variables y puntaje del indicador

Este indicador se fundamenta en la **Ley N° 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de la Ley 490-07**. El acápite 3 del artículo 3 establece la transparencia y publicidad como uno de los principios por los cuales se regirán las compras y contrataciones públicas y establece que: a) todas las etapas de las compras y contrataciones se realizarán de manera transparente mediante la publicidad y difusión de las actuaciones, b) los procedimientos se darán a la publicidad y, c) todo interesado “tendrá libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria”. Más adelante el párrafo del Artículo 10 establece que la publicidad se basará también en la utilización de la tecnología informática para facilitar el acceso de la sociedad a la información en la materia.

Variables	Puntaje (A solicitud/WEB)
1. Información general sobre compras y servicios	35
a) Existencia de Plan y programación de compras de bienes y servicios actualizado para el año <i>(Art. 33, 34, 35, Reglam. de la Ley 490-07)</i>	10
b) Ejecución del plan y programación de compras de bienes y servicios actualizado para el año 2009 y 2010	10
c) Existencia y publicidad del Registro de Proveedores actualizado para los años 2009 y 2010 <i>(ver Art. 8, Reglamento de la Ley 490-07)</i>	15
2. Información sobre proceso de contratación: Licitaciones abiertas <i>(ver Art. 16 y 18, Reglamento de la Ley 490-07)</i>	35
a) Convocatoria con acceso a pliegos o términos de referencia y demás especificaciones incluyendo fechas de apertura y de cierre	7
b) Resultados de la evaluación	7
c) Acta de Adjudicación	7
d) Contratos realizados en versión íntegra	7
e) Contrataciones realizados en los 2 años anteriores por suplidor, monto y status	7
3. Información sobre proceso de contratación: Licitaciones por invitación o restringidas <i>(Art.16 y 18, Reglamento de la Ley 490-07)</i>	30
a) Registro de proveedores	5
b) Publicidad de las licitaciones restringidas	5
c) Lista de proveedores convocados y criterios para las licitaciones	5
d) Resultados de la evaluación	5
e) Contrato realizados en versión íntegra	5
f) Contrataciones realizadas en los últimos 2 años por suplidor, monto y status	5
TOTAL	100

Rendición de cuentas a la ciudadanía: Variables y puntaje del indicador

Este indicador califica los instrumentos a través de los cuales la institución rinde cuentas a la ciudadanía sobre sus ejecutorias a través de múltiples medios escritos y electrónicos.

Variables	Puntaje
1. Rendición de cuentas a través de la página Web (<i>ver Art. 3 letra a y b, Ley 200-04</i>)	50
a) Informes de gestión publicitados (metas e indicadores)	10
b) Planes y programas ejecutados y programados	10
c) Ejecución presupuestal publicitada	10
d) Ejercicio de las entidades de control externo	10
e) Ejercicio de mecanismos de control interno de la institución	10
2. Rendición de cuentas a través de otros medios (Memorias, periódicos, boletines, libros, audiovisual, Data Show, por Ej.)	50
a) Informes de gestión (metas e indicadores)	10
b) Planes y programas ejecutados y programados	10
c) Contratación y seguimiento	10
d) Presupuesto realizado y programado	10
e) N° de medios utilizados para la rendición de cuentas	10
TOTAL	100

2. FACTOR INSTITUCIONALIDAD

El factor institucionalidad se mide a través del siguiente cuadro, el cual presenta los indicadores, su descripción y fuentes de información.

Indicadores	Descripción	Fuente de información	Puntaje
1. Existencia y cumplimiento de reglamentos y manuales	Evalúa el estado de situación de los reglamentos y manuales y la aplicación de las normas y procedimientos establecidos por parte de funcionarios, empleados, políticos y particulares.	Información suministrada por funcionarios y empleados de la entidad	100
2. Existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y planes de mejoramiento institucional	Califica la existencia, difusión y nivel de cumplimiento de la planificación y del mejoramiento institucional en áreas tales como eficientización, integridad, monitoreo y evaluación, tecnologías de información y comunicación y otras.	Información suministrada por funcionarios y empleados de la entidad; información suministrada por entidades o proyectos de apoyo como CONARE, PROREFORMA, SEAP y otros	100
3. Funcionamiento de la meritocracia, evaluación del desempeño y riesgos en el empleo público	Evalúa la aplicación de principios de mérito y evaluación del desempeño en la selección, promoción, remuneración y remoción de funcionarios y empleados. Evalúa también el funcionamiento institucional en aspectos tales como la relación de recursos humanos pertenecientes a la carrera administrativa respecto a la planta de personal; relación entre el personal de apoyo y la planta de personal	Información suministrada por funcionarios y empleados de la entidad; información suministrada por la SEAP	100
4. Riesgos en la compra y contratación de bienes y servicios	Califica la existencia y aplicación de manuales de contratación. incluyendo los tipos de licitación	Información suministrada por la institución	100
5. Implementación	Evalúa la existencia e	Información	100

de modelos y sistemas de calidad	implementación de modalidades de gestión de calidad en las instituciones.	suministrada por la entidad.	
6. Declaraciones Juradas de Bienes	Evalúa el cumplimiento de la obligación de declaración jurada de bienes de los funcionarios públicos.	Información proporcionada por la entidad y por la Dirección de Prevención de la Corrupción Administrativa.	100
7. Sistemas informatizados y uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación	Evalúa el nivel de uso de las nuevas tecnologías para mejorar la producción, circulación y calidad de la información en la gestión y contabilidad institucional.	Información suministrada por la entidad o información suministrada por entidades o proyectos de apoyo como OPTIC, SIGEF y otros.	100
Total Factor Institucionalidad (promedio)			100

2.1. Existencia y cumplimiento de reglamentos y manuales

La institucionalidad refiere el funcionamiento de las organizaciones en base a reglas de juego formalizadas, basadas en la “neutralidad objetiva”, en el sentido de no estar sesgadas para favorecer ningún interés particular, y universales, esto es, puestas en práctica por todos los sujetos que conforman la organización. Eisenstadt señala que la institucionalización es un “proceso de cristalización continua de variados tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos”³ Dentro de esta perspectiva se ha escogido un número de seis variables para evaluar la existencia y aplicación de las normas y procedimientos, a partir de su formalización en reglamentos y manuales.

³ Eisenstadt, Samuel (1979), “Instituciones Sociales”, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Tomo VI, pp. 85-101, España, Editorial Aguilar.

VARIABLES	PUNTAJE
1. Existe una Reglamentación escrita que regula las atribuciones y el funcionamiento institucional.	20
2. Existen Manuales de Procedimientos que operativizan las normas para las distintas áreas, programas y servicios de la institución.	15
3. Los empleados son entrenados periódicamente en el cumplimiento de la reglamentación y de los manuales de procedimientos.	15
4. Funciona un mecanismo de quejas y denuncias que sirva de canal a los y las usuarias para denunciar violaciones a las normas y procedimientos.	15
5. Existen informes y reportes de supervisión del cumplimiento de las normas y procedimientos por parte de funcionarios y empleados	20
6. Existen registros escritos de medidas correctivas dirigidas a garantizar la aplicación de las normas por todos los funcionarios y empleados.	15
TOTAL	100

2.2 Existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y de mejoramiento institucional

Otro de los aspectos claves de la institucionalidad es que las organizaciones respondan a estrategias y pautas establecidas, consistentes y coherentes, a las cuales se alinean las acciones para lograr resultados a corto y mediano plazo. La formulación e implementación de planes reconocidos por funcionarios, empleados y ciudadanía asegura la continuidad y enfoca la eficacia institucional. Conjuntamente con las estrategias, la planificación, para ser eficaz y transparente, ha de implicar la construcción de indicadores que permitan identificar cuándo se han logrado las metas, y ha de estar vinculada a un clima de mejoramiento institucional que haga más eficiente, efectivo y abierto el modo en que se determinan y cumplen los objetivos.

Este indicador califica la existencia, difusión y nivel de cumplimiento de la planificación y del mejoramiento institucional en áreas tales como eficientización, monitoreo y evaluación, tecnologías de información y comunicación y otras. Las variables que se han escogido para esta medición son las siguientes:

VARIABLES	PUNTAJE
1. Existe un Plan Estratégico con indicadores, enmarcando las acciones a corto y mediano plazo dentro de objetivos institucionales	15
2. Está en funcionamiento un programa de acciones de difusión y entrenamiento del Plan Estratégico para que sea conocido e implementado por funcionarios y empleados.	15
3. Existen reportes o informes de monitoreo y evaluación del cumplimiento del plan estratégico, en función de sus indicadores.	20
4. Está en funcionamiento un Plan de Mejoramiento o modernización institucional con objetivos y procesos precisos de corto y mediano plazo.	15
5. Está funcionando un programa de acciones de difusión y entrenamiento del Plan Estratégico para que sea conocido e implementado por funcionarios y empleados.	15
6. Existen reportes o informes de monitoreo y evaluación del cumplimiento del plan mejoramiento o modernización institucional, en función de sus indicadores	20
TOTAL	100

2.3. Funcionamiento de la meritocracia, evaluación del desempeño y riesgos en el empleo público

La formación de una burocracia con mecanismos igualitarios de selección, promoción, remuneración y remoción basados en la calificación y el mérito profesional, con mecanismos formales de contratación bajo reglas y perfiles establecidos, y con niveles de asignación salarial determinados de manera objetiva e imparcial a partir de una escala jerárquica, es un elemento crucial de la institucionalidad. En la República Dominicana, el clientelismo tiene como uno de sus puntales los altos niveles de discrecionalidad de la nómina pública, la informalidad en las contrataciones y la falta de regulación por el órgano rector, que es el [Ministerio de Administración Pública \(MAP\)](#). Estos factores conducen a una gran opacidad y distribución de la nómina pública de acuerdo a criterios extrainstitucionales. Una de sus manifestaciones es el alto porcentaje de personal de apoyo en relación al personal de carácter más profesional y técnico vinculado a la misión institucional, lo cual implica gastos no fundamentados en la racionalidad y eficiencia de la institución.

A partir de la transformación de la antigua ONAP en Ministerio de Administración de Personal (MAP) existen expectativas de lograr un incremento de la regulación y evaluación por el órgano rector y el registro centralizado del personal de nuevo ingreso, lo que contribuirían significativamente a una mayor organización y racionalidad.

Otro elemento importante de la institucionalidad está dado por la existencia de la carrera administrativa y del ingreso de los recursos humanos a esta en función de evaluaciones de desempeño realizadas con altos estándares técnicos. Esto implica también que los resultados de las evaluaciones de desempeño tengan un impacto real. La politización del manejo de la

nómina pública ha coartado el desarrollo de la carrera administrativa y de las evaluaciones de desempeño. Para avanzar este proceso, en la *Ley 41-08 de función pública que crea el MAP se establecen los procedimientos* para la incorporación de funcionarios y empleados civiles del Poder Ejecutivo a la carrera administrativa, así como una reglamentación de las fases de evaluación del desempeño y los actores responsables.

La discrecionalidad en la remuneración y las brechas salariales que crea entre sujetos que pertenecen a la misma clase de cargos, es una de las fuentes de mayores privilegios, desigualdades y riesgos de corrupción, ya que genera un clima distorsionado y oscurecido de retribuciones que no guardan relación estrictamente con la posición y su perfil, sino con los intereses particulares o partidistas que se superponen a la lógica institucional.

Todos estos elementos gravitan en el desempeño institucional. Para evaluarlos, hemos construido las siguientes variables:

VARIABLES	PUNTAJE
1. Existencia de plan de recursos humanos, elaborado en consonancia con el plan estratégico, disponibilidad presupuestaria de la institución y las directrices del Ministerio de Administración Pública (MAP), (<i>ver Art. 15, Decreto 527-09</i>).	15
2. Relación del personal incluyendo cargos, nombres, remuneración (sueldos, completivos, incentivos y beneficios).	25
3. Porcentaje del personal de apoyo en relación al personal de carácter misional	10
4. Porcentaje del personal al cual se han realizado evaluaciones de desempeño bajo la supervisión del Ministerio de Administración Pública (MAP).	20
5. Porcentaje de las evaluaciones de desempeño que han tenido un impacto sobre el personal a quienes se les ha realizado, en términos de promoción, despidos, recolocación, reentrenamiento, etc.). (<i>Art. 46-49, Ley 41-08</i>).	15
6. Porcentaje del personal que ha ingresado a la carrera administrativa sobre la base de una evaluación del desempeño. (<i>Art. 98, Ley 41-08</i>).	15
TOTAL	100

2.4. Riesgos en la compra y contratación de bienes, servicios, obras y concesiones

Para disminuir riesgos de corrupción y favoritismo, las transacciones comerciales entre el sector público y el mercado han de estar sometidas a reglas que aseguren real competencia entre una pluralidad de oferentes, así como imparcialidad y equidad en la adjudicación de contratos y compras en base a procedimientos claros aplicados a todos. También deben asegurar procedimientos explícitos que regulen y garanticen el ejercicio efectivo del derecho a impugnación. *La Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones* introduce un conjunto de procedimientos que norman la selección, así como la

presentación, evaluación de propuestas y adjudicación, orientándose a facilitar un clima de mayor institucionalidad y transparencia. Las siguientes variables han sido escogidas tomando en cuenta los elementos y las regulaciones de la ley antes mencionados y permiten evaluar este indicador:

VARIABLES	PUNTAJE
1. Existen unidades operativas de contrataciones que tienen a su cargo las contrataciones, bajo la regulación del órgano rector adscrito a la Secretaría de Hacienda.	20
2. Existen Manuales de Contratación que plantean las reglas operativas para los contratos y compras.	20
3. Existen informes, para cada compra y contrato, en la que se califican los proponentes en los aspectos de idoneidad, solvencia, capacidad y experiencia, y se especifican los justificativos de las decisiones sobre adjudicaciones.	20
4. Existe un Plan Anual de Compras y Contrataciones elaborado de acuerdo con las normas y la metodología de la Secretaría de Hacienda.	20
5. Valor de los contratos y compras de licitación pública en relación a los contratos y compras de licitación restringida.	20
TOTAL	100

2.5. Implementación de modelos y sistemas de calidad

La existencia y puesta en práctica de modelos y sistemas de calidad es una de las condiciones para que las instituciones puedan revisar y mejorar de manera reflexiva sus reglas y procedimientos y su impacto sobre los y las usuarios y la sociedad. Se han desarrollado múltiples métodos para la evaluación de la calidad, el diseño de modelos y la implementación de sistemas que faciliten las acciones para mejorar la gestión institucional y la satisfacción de los y las usuarias.

VARIABLES	PUNTAJE
1. Se ha implementado un plan de mejoramiento de los sistemas de calidad basados en evaluaciones y/o en sondeos de satisfacción de usuarios.	50
2. Se han realizado informes de progreso por un mecanismo de monitoreo, estableciendo el nivel de avance en la implementación del plan de mejoramiento de la calidad.	50
TOTAL	100

2.6. Declaración Jurada de Bienes

Las declaraciones juradas de bienes por parte de funcionarios públicos son un instrumento para mejorar el acceso a información sobre la acumulación de riquezas que usualmente está reñida con el uso legítimo de los recursos públicos o con el tráfico de influencias. **El Decreto 287-06, sobre Declaraciones Juradas de Bienes**, establece un sistema automatizado y uniforme de declaración jurada de bienes para su registro y actualización. Las declaraciones son obligatorias y el Decreto establece que “las informaciones y las declaraciones suministradas por los funcionarios públicos, a través de los formularios automatizados y uniformes de declaración jurada de bienes, deberán estar avaladas y acompañadas de los soportes y justificativos correspondientes, que demuestren su idoneidad y que permitan su comprobación por parte de cualquier órgano competente, judicial o administrativo” (**Art. 2, párrafo 1, Decreto 287-06**).

Teniendo como referencia ese marco normativo, construimos la siguiente variable para la evaluación de su cumplimiento en las instituciones.

VARIABLES	PUNTAJE
1. Por ciento de los funcionarios que han efectuado su declaración de bienes a través del sistema automatizado y uniforme de declaración jurada de bienes y el formulario electrónico administrado por la Tesorería Nacional y el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA).	100
TOTAL	100

2.7. Sistemas informatizados y uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación

El desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación mejora la gestión y permite un mejor registro y un mayor acceso y seguimiento a las acciones institucionales. Las variables construidas para este indicador son las siguientes:

VARIABLES	PUNTAJE
1. Se ha implementado un plan de modernización tecnológica que incluye la instalación de nuevos sistemas de información.	20
2. La institución forma parte de sistemas integrados de información, como el sistema integrado de gestión financiera (SIGEF).	20
3. Se ha desarrollado un programa de capacitación de funcionarios y empleados en el uso de nuevas tecnologías.	20
4. Se han desarrollado herramientas organizacionales para garantizar la actualización de la información en los sistemas instalados.	20
5. Se están usando nuevas tecnologías para articular la planificación con la ejecución presupuestaria.	20
TOTAL	100

3. FACTOR INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN

La impunidad constituye uno de los principales riesgos de corrupción en las entidades públicas, por ello, una vez identificados los hechos constitutivos de falta por parte de los servidores públicos, es necesario que se produzcan investigaciones y sanciones oportunas y efectivas. La sanción penaliza el comportamiento que, desde la perspectiva institucional, no es íntegro y riñe con la normatividad vigente.

Los indicadores del factor sanción evalúan y califican el esfuerzo institucional para elaborar una normativa que permita someter a los organismos correspondientes a los funcionarios y empleados que incurran en faltas en el desempeño de sus funciones, así como a contratistas y suplidores que violen las disposiciones vigentes.

La RD dispone de un conjunto de disposiciones legales, decretos, reglamentos y otras normas que permiten sustentar acciones orientadas a penalizar las faltas cometidas en el ejercicio de la función pública, entre las cuales se destacan *la Ley 41-08 de Función Pública y su Reglamento No.523-09* que incorpora el régimen ético y disciplinario de los funcionarios y servidores públicos (ver capítulo X), en el que se consagran las clasificaciones de las faltas y gradación de las sanciones a aplicar; asimismo, esta legislación establece los principios rectores y virtudes del Servidor Público, entre los cuales se citan la honestidad, honradez, probidad, transparencia y pulcritud.

Igualmente rige *la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones*, con modificaciones de la Ley 449-06, que establece en sus artículos 65 al 74 un conjunto de sanciones que podrían aplicarse a los empleados y funcionarios, así como a oferentes, proveedores, contratistas o concesionarios, por incumplimiento de las disposiciones de la dicha ley.

La selección de indicadores y variables para medir el Factor Investigación y Sanción en la RD toma en consideración esta normativa, así como las debilidades institucionales en esta materia. En el país ha prevalecido una cultura organizacional caracterizada por una escasa tradición de denuncias y querrelas de los actos indebidos que cometen los servidores públicos por parte de los usuarios. Tampoco existen canales apropiados y efectivos para presentar quejas y denuncias, y los organismos de control interno y externo adolecen de grandes deficiencias en materia de investigación y sanción. En síntesis predomina una cultura de la impunidad, que hasta el momento genera un hiato entre la normativa y las prácticas institucionales.⁴

⁴ Como se pone en evidencia a través de la investigación realizada por PC de Casos de Corrupción en la Justicia Dominicana, 1983-2003 y publicada en el libro *Veinte Años de Impunidad* (2004)

El factor investigación y sanción se mide a través del siguiente cuadro, el cual presenta los indicadores, su descripción y fuentes de información.

Indicadores	Descripción	Fuente de información	Puntaje
3.1 Sanciones de control interno disciplinario	Califica el cumplimiento de normas referentes al establecimiento de sanciones administrativas como respuesta a la evidencia de faltas cometidas por los funcionarios y empleados en el ejercicio de la función pública. <i>(Ley 41-08, Art. 81-84, y su Reglamento No.523-09)</i>	Información suministrada por funcionarios y empleados de la entidad; información suministrada por la Secretaría de Estado de la Administración Pública (SEAP)	100
3.2 Investigación y sanción de faltas o comportamientos indebidos (corrupción)	Evalúa la existencia y funcionamiento de mecanismos de control e investigación internos para el seguimiento de denuncias, sospechas y evidencias de faltas cometidas por los funcionarios y empleados en el ejercicio de la función pública, así como por contratistas, oferentes, proveedores o concesionarios.	Información suministrada por funcionarios y empleados de la entidad;	100
Total Factor Sanción (Promedio)			100

A partir de los indicadores seleccionados para medir el factor sanción, se identificaron las variables que presentamos a continuación.

3.2 Sanciones de control interno disciplinario

VARIABLES	Puntaje
1. La entidad dispone de mecanismos institucionales (funcionarios responsables, dependencia) que permitan la aplicación de la normativa a empleados y funcionarios por faltas disciplinarias cometidas en el desempeño de sus funciones	50.0
2. Historial de aplicación de sanciones disciplinarias a empleados y funcionarios: evaluación de documentación (informes, memorias, estadísticas) del período de referencia, aportada por la entidad evaluada y por la SEAP, que permita conocer:	50.0
a) Número de casos sometidos investigados por falta disciplinaria período de referencia	
b) Número de casos sancionados	
Total Indicador:	100.0

3.2. Investigación y Sanciones por faltas: Empleados y contratistas

VARIABLES	Puntaje
1. La entidad dispone de mecanismos institucionales (Funcionarios responsables, dependencia, Tribunal, etc.) que permitan la aplicación de la normativa a empleados y funcionarios por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones (corrupción): recepción de quejas, denuncia y querellas, investigación, sometimiento a organismos correspondientes y seguimiento del proceso hasta lograr resultados.	25.0
2. Historial de aplicación de la normativa a empleados y funcionarios : evaluación de documentación (informes, memorias, estadísticas) del período de referencia que permita conocer:	25.0
a) Número de casos sometidos por falta por vía administrativa o legal en período de referencia	
b) Número de casos sancionados	
3. La entidad dispone de mecanismos institucionales que permitan la aplicación de la normativa a contratistas y suplidores del sector público evaluado por faltas (corrupción): investigación, sometimiento a organismos correspondientes y seguimiento del proceso hasta lograr resultados.	25.0
4. Historial de aplicación de la normativa a contratistas y suplidores : evaluación de documentación (informes, memorias, estadísticas) del período de referencia, aportada por la entidad, que permita conocer:	25.0
a) Número de casos sometidos por falta por vía administrativa o legal en período de referencia	
b) Número de casos sancionados	
Total Indicador	100.0

III. LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN Y EL TRABAJO DE CAMPO

A continuación se describen los principales instrumentos y recursos metodológicos utilizados para recopilar, calificar y ponderar la información requerida para completar el *Índice de Cumplimiento de Normas que Promueven Transparencia en la Gestión Pública*. Igualmente se relata cómo se organizó el trabajo de campo y los medios utilizados para socializar la metodología y el contenido del índice con directivos de Participación Ciudadana y con las entidades públicas convocadas a participar en la Segunda Entrega del ITEP.

1.1. EL CUESTIONARIO Y SU APLICACIÓN

En términos metodológicos, *el Cuestionario del Índice* es el instrumento de medición que permite operacionalizar los indicadores y variables de los factores que forman el índice, concretizando cada factor en un conjunto de interrogantes. El resultado es un amplio espectro de preguntas que debían ser respondidas por la institución a través de un diálogo recurrente entre el personal de campo y el responsable de acceso a la información o el enlace designado por el Ministerio, así como de la evaluación de la Web institucional. La mayoría de las variables del cuestionario fueron medidas de manera dicotómica, es decir, con presencia o ausencia del aspecto sobre el que se indagaba. También el cuestionario fue completado con las observaciones directas realizadas por los investigadores y debía ser sustentado mediante documentación aportada por funcionarios(as) de distintas áreas institucionales, tales como administrativa, financiera, planificación, informática, y recursos humanos, labor a cargo del enlace institucional.

A pesar de que en el cuestionario se indicaban los documentos que debían ser anexados para avalar las respuestas, también se elaboró y se entregó al RAI o enlace una *Lista de los documentos solicitados*.

1.2. EL TRABAJO DE CAMPO Y SU ORGANIZACIÓN

El trabajo de recolección y calificación de la información requerida para complementar la segunda versión del Índice de *Cumplimiento de Normas que Promueven Transparencia en la Gestión Pública* (ITEP) se llevó a cabo entre el 1 de febrero al 8 de marzo del 2010.

a) Entrenamiento del personal de campo

El equipo de investigación responsable del trabajo de campo estaba compuesto por cinco personas con experiencia previa en monitoreo y evaluación de entidades públicas.⁵

⁵ El equipo de investigación estaba conformado por las siguientes personas: Isis Duarte, Coordinadora General, formó parte del equipo de investigadores responsables de la primera entrega del ITEP (PC, 2007). Julia Hasbún, investigadora adjunta, fue investigadora principal del estudio sobre Riesgo de Corrupción en Programas de Asistencia Social, caso de PROMESE (PC, 2006). Juan Montero, investigador responsable de los aspectos organizativos, logísticos e institucionales, trabajó en el *4to. Monitoreo de la Aplicación de la Ley General sobre Libre Acceso a la Información Pública* (PC, 2009). Igualmente Miledys Restituyo Marte, socióloga, y Henry Montero Marcelle, estudiante de Estadística, quienes se desempeñaron como asistentes de investigación, tenían experiencia previa en este tipo de proyecto, ya que formaron parte del personal que laboró en el monitoreo de la Ley 200-04, citado.

El 11 de enero del 2010 se realizó una jornada de entrenamiento del equipo técnico para conocer y homogeneizar criterios respecto a los instrumentos metodológicos que serían utilizados para recabar la información del Índice, a saber: la Relación de Factores, Indicadores, variables y puntajes del ITEP (2010) y el Cuestionario de la 2da. Versión del Índice. Estos instrumentos habían sido entregados con anterioridad y revisados por los integrantes del equipo técnico.

El entrenamiento abarcó lectura comentada y discusión de los dos instrumentos, así como una práctica de llenado del cuestionario en lo que atañe a la evaluación de la página Web de tres de las entidades públicas.

Como resultado del entrenamiento se realizaron algunas precisiones y correcciones en los citados instrumentos.

b) Socialización de la propuesta de trabajo con directivos de PC y las entidades públicas convocadas

Antes del levantamiento de la información se llevaron a cabo dos actividades con directivos de PC y representantes de las entidades públicas incluidas en el índice, previamente convocadas:

- **Una reunión con la Comisión de Transparencia de PC** con el propósito de socializar la propuesta de trabajo presentada por la coordinadora designada para la segunda edición del Índice, lo que permitió involucrar a directivos (as) de la entidad auspiciadora, quienes –al conocer el contenido y características del ITEP- pudieron ofrecer asesoría y acompañamiento al equipo de trabajo en diferentes aspectos considerados relevantes. Esta reunión se llevó a cabo el 20 de enero del 2010.
- **Realización del Taller de socialización con los y las enlaces** designados por las entidades públicas, celebrado el 28 de enero 2010, con el propósito de presentar el objetivo y contenido del índice, así como entregarles los instrumentos metodológicos que serían utilizados en el ITEP. Se contó con la asistencia de 17 de las 21 dependencias convocadas.

c) La fase de recolección de la información

Luego de efectuado el taller con los enlaces, el personal de campo realizó un conjunto de actividades dirigidas a lograr una efectiva comunicación con las personas designadas para desempeñar esta función, utilizando la vía telefónica, el correo electrónico y mediante reuniones previamente acordadas.

La metodología del Índice indicaba que el cuestionario debía ser entregado a cada entidad con la encomienda de que fuera completado o llenado y, en los casos requeridos, se aportara la documentación de soporte. Sin embargo, en cada Ministerio, para completar el cuestionario el enlace debía disponer de información procedente de diferentes funcionarios y departamentos. En tal sentido, el personal de campo debía dar seguimiento a este proceso procurando que

fuese lo más ágil posible, recabando la entrega de los documentos de soportes y utilizando otras técnicas de investigación como la observación directa y la entrevista.

Como mínimo se realizó una reunión preparatoria con la persona Responsable de Acceso a la Información (RAI) para planificar y acordar un plan de trabajo.

La primera reunión con el Responsable de Acceso a la Información (RAI) se hizo luego de evaluar la página Web para avalar la evaluación y completar las informaciones pertinentes al primer factor, Transparencia y Visibilidad, que debían ser aportadas por el o la RAI. En esa primera reunión se analizaban los resultados de la evaluación inicial de la página Web, de forma que la institución pudiera accionar para mejorar o incluir los elementos que se medían, en el caso de que no los tuvieran o que estuvieran incompletos. Esto permitió que en la última evaluación de la página Web, muchas instituciones pudieran obtener un mayor puntaje por haber incluido los elementos faltantes que estipula la Ley. Es decir, que se le ofreció la oportunidad de mejorar su Página Web de acuerdo a lo estipulado por la Ley.

d) Dificultades y logros en el levantamiento de la información: el rol de las OAI/RAI

Según lo establece el Reglamento de la Ley 200-04, cada uno de los organismos, instituciones y entidades sujetas a la *Ley General de Libre Acceso a la Información Pública* “deberán asignar un Responsable de Acceso a la Información (RAI) y organizar las respectivas oficinas de Acceso a la Información (OAI).⁶

El Reglamento de aplicación de la Ley 200-04 establece que las OAI “deberán contar con los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones” (Art. 8). Igualmente, y con respecto a los y las RAI, se señala cuáles calificaciones y requisitos deben cumplir y las funciones a desempeñar, enfatizando -como atribución esperada- el conocimiento que deben poseer de la entidad en que laboran y de la legislación relacionada con el derecho de acceso a la información. Por último, el articulado concluye indicando que los y las RAI “tendrán dedicación exclusiva a las tareas encomendadas por esta norma” (Art. 9).

La mayoría de las 21 entidades públicas que fueron convocadas para participar en el ITEP-2010 han cumplido con las disposiciones contenidas en Ley 200-04 y su Reglamento relativas a la creación y funcionamiento de las Oficinas de Acceso a la Información (OAI) y el nombramiento de personal responsable de estas funciones (RAI):

- 18 (86%) de las 21 instituciones incluidas en el estudio tenían una Oficina de Acceso a la Información (OAI) funcionando. Las otras tres entidades públicas que todavía no han cumplido con la reglamentación que obliga a poner en funcionamiento estas oficinas son los ministerios de las Fuerzas Armadas, de la Presidencia y de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (véase tabla).
- 16 (76%) de las 21 entidades evaluadas habían nombrado una persona para ejercer las funciones de RAI (titular).

⁶ Véase Decreto 130-05, Reglamento de Aplicación Ley 200-04, artículo 6.

- Entre las otras 5 entidades sin un RAI titular se presentan diferencias que merecen destacarse. En los Ministerios de la Juventud, Fuerzas Armadas, Interior y Policía y la

Distribución de las entidades evaluadas según existencia y funcionamiento de OAI y RAI al momento de la evaluación. ITEP-2010.	
Existencia y funcionamiento de OAI y RAI	Entidades Evaluadas
OAI instalada y funcionando y RAI titular (16 entidades)	Procuraduría
	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
	Ministerio de Administración Pública
	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Ministerio de Deportes
	Ministerio de Educación
	Ministerio de Industria y Comercio
	Ministerio de Planificación y Desarrollo
	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
	Ministerio de Trabajo
	Ministerio de Agricultura
	Ministerio de Turismo
	Ministerio de Cultura
Ministerio de la Mujer	
Ministerio de Hacienda	
OAI instalada y RAI en funciones (no titular) (2 entidades)	Ministerio de Juventud
	Ministerio de Interior y Policía
No OAI RAI en funciones (2)	Ministerio de las Fuerzas Armadas
	Ministerio de la Presidencia
Ni OAI ni RAI (1)	Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología.

Presidencia, si bien no tenían un titular, otros empleados o funcionarios se ocupan de ejercer las funciones de RAI cuando se presentan solicitudes; mientras que el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología tipifica la situación institucional de mayor resistencia al cumplimiento de la Ley de Libre Acceso a la Información ya que no tiene OAI funcionando, RAI nombrado, ni persona que de hecho asuma estas funciones.

Merece ser destacado que, en general, el desempeño de los y las RAI durante el proceso de recolección de la data que requería el ITEP-2010 fue muy satisfactorio, exceptuando algunos casos, en que si bien atendieron las peticiones de información, no dieron la importancia debida, y hubo que reiterar varias veces la solicitud, así como dar prórroga para la entrega de los documentos pertinentes.

La Procuraduría General de la República sigue siendo la institución líder en el cumplimiento y promoción de la legislación en esta materia.

En el buen desempeño destacó también el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX). Esta institución fue quien primero entregó sus documentos, sin esperar hasta la fecha límite como aconteció con la mayoría de las otras entidades y, gracias al esfuerzo institucional y de la OAI, la puntuación de dicha entidad aumentó tan significativamente en la segunda entrega del ITEP, que la colocó en un cuarto lugar en el Índice de Cumplimiento..

También el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) mostró una buena capacidad para la colección y difusión de datos a través de la WEB y para la entrega de documentos de soporte, ya que estaban preparados para dar dicha información en cualquier momento. Es decir, que la colección de documentos no se dio sólo porque esta evaluación así lo pedía, sino porque eran documentos que la RAI ya tenía en sus bases de datos. Por ejemplo, en este caso se pudo observar que dicha institución ya había participado en convocatorias tales como el Premio a la Calidad, por lo que mucha de la documentación exigida estaba disponible dentro de los archivos que se habían preparado para dicha premiación.

Otras buenas prácticas que deben mencionarse atañen a los ministerios de Medio Ambiente y Administración Pública. En esta última entidad la recopilación de los datos requeridos se hizo fácilmente, porque la RAI contaba con la colaboración de los departamentos involucrados. Mientras que en el caso del Ministerio de Medio Ambiente la RAI realizó un importante esfuerzo para lograr el acopio de los documentos de soporte a las respuestas del cuestionario.

Una debilidad observada con mucha frecuencia fue que si bien la mayoría de los RAI pidieron la información con tiempo a los diferentes departamentos y estructuras, éstos no respondieron debidamente, lo que ocasionó atrasos innecesarios.⁷ Esto señala que las estructuras de los Ministerios no están alimentando rutinariamente a las OAI con las informaciones pertinentes, ineficiencia que deberá ser superada para que la ciudadanía pueda disponer de un servicio de información ágil y de fácil acceso, en el tiempo establecido por la legislación.

Otra dificultad observada fue que muchas veces el departamento de Informática no prestaba la debida atención a los requerimientos de las OAI, evidenciando desconocimiento de lo que legalmente debe ser incluido en la página Web.⁸ Algunos RAI verbalizaron que tenían serios problemas con los informáticos por éstos ignorar sus pedidos. En otros casos fue evidente la falta de coordinación institucional para la recopilación y entrega de los documentos de soporte al ITEP.⁹ Esta y otras dificultades citadas, revelan un descuido a nivel gerencial, ya que el que llegue la información al público no depende fundamentalmente de los RAI, depende de las diferentes dependencias y estructuras, de la responsabilidad de los

⁷ La lentitud en la entrega de las informaciones por parte de distintos encargados de departamentos obligó al personal de investigación a darle un seguimiento continuo a esta labor y a la realización de visitas frecuentes con el fin de acelerar el proceso de recolección de información dentro del tiempo acordado.

⁸ Además de resistirse muchas veces a subir documentos por considerarlos largos o que ocupaban mucho espacio. Esta inercia de algunos departamentos de informática no sólo fue con documentos de gran capacidad, sino también con detalles tales como poner la fecha de la última actualización de la página, acción que tomaba muy poco tiempo.

⁹ En por lo menos un caso, se evidenció falta de autonomía y libertad operativa del RAI y/o enlace designado, ya que para la entrega de las informaciones, siempre consultaba a un superior. Hasta el punto que, aun teniendo los documentos requeridos en su escritorio, no hacía la entrega porque no había podido comunicarse o contactar a la persona que podía dar el “visto bueno” para la entrega.

informáticos para subir las informaciones y de que la jefatura de la institución respalde y exija el cumplimiento de estas labores.

Es pertinente hacer notar que se presentaron casos de RAI que no conocían muy bien la Ley, por lo que se sorprendían cuando el equipo de investigación les solicitaba ciertos documentos especificados en ésta. Pero en general, el esfuerzo de los RAI fue evidente y satisfactorio. La mayoría mantuvieron una postura abierta y cooperativa en todo momento, aún cuando internamente estaban teniendo dificultades para el acopio de los documentos requeridos.

1.3. CALIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Cada respuesta del cuestionario del ITEP se basa en informaciones que puedan ser confirmadas mediante observación o documentación aportadas por las entidades. En tal sentido fue tarea del personal de campo revisar, antes del cierre de la recopilación de información y en la mayoría de los casos en compañía de los o las RAI, los documentos aportados por las entidades y comprobar que respondían a los requerimientos, es decir, calificar la información recibida. Cuando la información recibida resultaba incompleta o era inadecuada se hicieron varios intentos para lograr que el material entregado fuese idóneo. Lamentablemente varias de las entidades evaluadas no completaron la documentación de soporte de las respuestas del cuestionario o aportaron información errada, lo que constituyó uno de los principales determinantes de baja calificación dentro del índice.

IV. LA PUNTUACIÓN Y PONDERACIÓN DEL INDICE

4.1. SOBRE LA PUNTUACIÓN

Luego de realizar el levantamiento y la evaluación de la información aportada por las entidades, se procedió a la asignación de puntajes a cada uno de las variables y elementos que componen el ITEP, para lo cual se diseñó un **Documento Maestro** que permitiera realizar la puntuación bajo criterios homogéneos. Este documento es particularmente relevante cuando las respuestas tienen que calificarse con grados del total y no simplemente bajo la dicotomía de asignar el total o de no asignar ningún punto. La gradación en la asignación de puntos permite registrar el sentido de proceso de una serie de variables de los indicadores. El **Documento Maestro** fue elaborado antes del proceso de recolección de la información pero fue revisado y consensuado luego del trabajo de campo durante reuniones efectuadas por el equipo de investigación.

Utilizando el **Documento Maestro** como instrumento de medición para el equipo, procedimos a la asignación de las puntuaciones para cada institución y posteriormente a la ponderación de los resultados totales por indicador y factor.

La puntuación finalmente obtenida por las entidades es el resultado de las respuestas al cuestionario y de la documentación de validación entregada por las instituciones, de la observación institucional directa realizada por los investigadores, así como de la observación de las páginas Web institucionales.

4.2. SOBRE LA PONDERACIÓN DE INDICADORES Y FACTORES

Como se ha reiterado a lo largo de este informe, cada factor del ITEP está compuesto por una cantidad determinada de indicadores, estos subdivididos a su vez en variables y elementos. No obstante, para fines de cálculo del Índice de Cumplimiento de Normas que Promueven Transparencia en la Gestión Pública se ha aplicado una ponderación sobre las calificaciones de los indicadores y factores.

El factor de ponderación está constituido por el peso específico que atribuimos a los indicadores de los diferentes factores: 45 para Visibilidad y Rendición de cuentas; 40 para Eficiencia e Institucionalidad; 15 para Investigación y Sanción, para un total de 100 puntos.

Siguiendo la metodología utilizada por *Transparencia por Colombia*, el peso o ponderación de cada factor, se hizo tomando en consideración del número de indicadores de cada uno, así como las variables y los elementos o aspectos específicos utilizados para medir algunas variables (véase, más adelante la tabla que ilustra los criterios utilizados para determinar el peso o ponderación de los indicadores y factores que integran el índice).

También el puntaje atribuido a cada factor se fundamenta en un enfoque que atribuye gran relevancia al factor *Visibilidad y Rendición de Cuentas*, por su conexión directa con la noción de transparencia, y que, en consecuencia, debía tener un peso mayor que los demás factores. Por la misma razón, se ubica en segundo lugar, el de Institucionalidad. Una variación con respecto al IT de Colombia la tuvo el factor investigación y sanción con 15 puntos en vez de 10, ya que se partió de su importancia en términos de la impunidad que existe en la R.D.

Criterios utilizados para determinar el peso o ponderación de los indicadores y factores del Índice de Cumplimiento de Normas que Promueven Transparencia en la Gestión Pública de la República Dominicana, 2010.				
Factores	No. de Indicadores	No. de Variables	Total variables y elementos	Peso o Ponderación (%)
Visibilidad y Rendición de Cuentas	7	20	67	45
Institucionalidad	7	31	31	40
Sanción	2	6	6	15
Total	16	57	104	100

Esta ponderación indica el peso relativo de cada Factor y sus Indicadores en el Índice. Se obtiene una calificación ponderada de cada indicador aplicando sobre su nivel real de puntaje el porcentaje de ponderación correspondiente. Es decir, para ilustrar con un ejemplo, si en el caso del Ministerio de Administración Pública el indicador “*Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía*” (perteneciente al Factor A: Visibilidad y Rendición de Cuentas) obtuvo en el análisis un puntaje real de 98, para fines de construcción del Índice en esa institución se le aplica una ponderación de 45% para llegar a un valor ponderado de 44.1.

Se obtiene entonces el valor ponderado de cada Factor al determinar el promedio de las calificaciones ponderadas de los distintos indicadores que lo componen. Es decir, a título ilustrativo, el valor ponderado del Factor A: Visibilidad y Rendición de Cuentas es igual a la sumatoria de las calificaciones ponderadas de los 7 indicadores que lo componen dividida entre 7. El Índice ponderado es entonces la sumatoria de los valores ponderados de los tres Factores.

Cada factor e indicador fue ponderado siguiendo este procedimiento y los resultados son presentados en las tablas analizadas en el capítulo siguiente.

V. RESULTADOS DEL ITEP-2010

5.1. RESULTADOS GLOBALES

La tabla 1 ofrece una perspectiva comparativa con datos ponderados de los resultados globales del Índice de **Cumplimiento de Normas que Promueven Transparencia en la Gestión Pública (ITEP)** correspondiente al 2010. Los datos se presentan para cada institución sometida a evaluación y también reagrupados según puntuación obtenida.

Recordemos que el valor máximo que se podía lograr para el Índice es de 100, y en este caso se hablaría de una institución que cumple con las normas y que obtuvo en el análisis un puntaje máximo en cada variable investigada. Sin embargo, para la interpretación de los resultados de este Índice hay que tener en cuenta que si bien dicho cumplimiento contribuye a *reducir los riesgos de corrupción*, para que la disminución de riesgos de corrupción sea efectiva deben concurrir otros factores, como la existencia de controles efectivos, tanto públicos como provenientes de la sociedad, así como la existencia de una sólida institucionalidad. Por tanto, al analizar los resultados de este estudio es importante reconocer que no necesariamente el logro de una puntuación alta exime la corrupción, ni una puntuación baja demuestra su existencia. En las precisiones metodológicas se expuso que este Índice es un instrumento que pretende determinar el cumplimiento de procesos institucionales que deben provocar avances en la administración pública en general, particularmente en aspectos de transparencia.

Al analizar los resultados globales obtenidos para el 2010 se evidencian grandes contrastes en el grado de cumplimiento por instituciones:

En primer lugar, merece destacarse que cinco (5) entidades públicas ocupan posiciones más sobresalientes que las demás, situándose por encima de 80 puntos dentro del ITEP. Estas instituciones son, en orden de puntuación: la Procuraduría General de la República y los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Administración de Personal, Relaciones Exteriores y Deportes y Recreación (véase tabla 1).

Se identificaron varios factores facilitantes en esas cinco instituciones que permitieron la superioridad en los puntajes:

- Eficiente desempeño de los RAI, así como un poder real de éstos(as) de convocatoria y coordinación entre los diferentes departamentos institucionales para colección y difusión de información.
- Buena organización de la información.
- Interés de las instituciones en el suministro de la información.
- Participación anterior en ejercicios evaluativos que hayan creado la experiencia y recursos para responder eficientemente a los requerimientos.

Tal como aconteció en el 2007, la PGR ocupa el lugar cimero dentro del ITEP con una puntuación de 99, mientras que en el extremo opuesto el Ministerio de la Presidencia –que se incorpora a la medición por primera vez- se ubica en la posición de mayor riesgo institucional con una calificación de aproximadamente 2 puntos (véase gráfico 1).

Otras dos entidades acompañan al Ministerio de la Presidencia en el grupo que obtuvo las puntuaciones más bajas, reveladoras de una menor institucionalidad en los aspectos evaluados: el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (7.6) y el Ministerio de Interior y Policía (11.5).

El factor fundamental que determinó la baja calificación dentro del índice que registraron estas tres entidades fue el rechazo abierto (MIP y MESCyT) o de hecho (MP) a cumplir con las disposiciones contenidas en la *Ley General de Libre Acceso a la Información Pública* (Ley 200-04). Esta negativa se puso de manifiesto mediante diferentes acciones y comportamientos: no accediendo a la solicitud de Participación Ciudadana para participar en la medición, no designando el enlace o RAI que facilitara el proceso de levantamiento de la información¹⁰, no asistiendo al taller de socialización del contenido y la metodología del ITEP-2010 que organizó Participación Ciudadana, y, por último, no suministrando la gran mayoría de los datos y documentos que se les solicitaron bajo el amparo de disposiciones contenidas en la Ley 200-04.¹¹

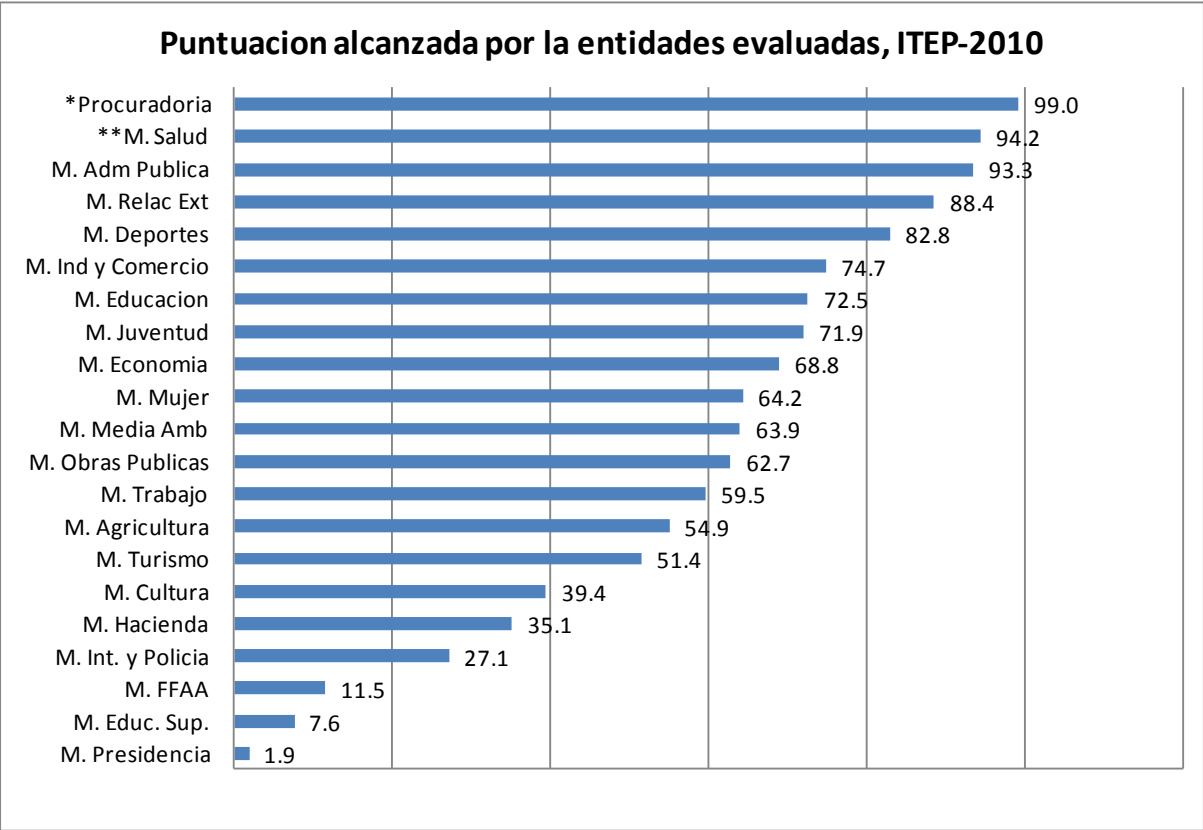
Más aún, no se descarta que dichas negativas o desinterés fueran producto de una decisión de los y las Ministras que antepusieron sus pareceres personales y olvidaron que están obligados por Ley a proveer la información demandada. De esta forma se irrespetan los derechos

¹⁰ Al igual que a las demás entidades evaluadas, enviamos comunicación (9 de diciembre de 2009) a los Ministros de Educación Superior Ciencia y Tecnología, de la Presidencia e Interior y Policía, en la cual se explicaba los propósitos del ITEP-2010 y se les solicitaba la asignación de un enlace entre estas instituciones y Participación Ciudadana, a los fines contar con un canal directo que nos permita acceder de manera fácil y rápida a la información requeridas en el estudio.

A esta primera solicitud respondió el Ministerio de la Presidencia con la comunicación Núm. 15722 de fecha 21 de diciembre del 2009, en la cual designa al señor Frank Olivares Valenzuela como enlace. Mientras que los Ministerios de Educación Superior e Interior y Policía no respondieron a dicha solicitud. Luego de iniciado el proceso de recolección de la información, el enlace designado por el Ministerio de la Presidencia nunca pudo ser contactado, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por la investigadora a cargo.

¹¹ Hay que agregar que, tanto miembros del equipo de investigación responsable del acopio de las informaciones requeridas para completar el ITEP como integrantes de la Comisión de Transparencia de PC, realizaron esfuerzos adicionales a los medios utilizados con las otras 18 entidades (por ejemplo: entrevistas y llamadas telefónicas), para motivar a las autoridades de estas tres dependencias renuentes, para que accedieran a participar en la medición transparentando su gestión pública, sin éxito alguno.

ciudadanos, se perjudica al país y se resta méritos a sus propios empleados, porque los señala como ineficientes para las labores para lo que fueron contratados, sobre todo a los RAI.



Fuente: Participación Ciudadana, ITEP-2010

*No obstante haber obtenido la más alta puntuación, debemos dejar constancia de que dos destacados y respetados profesionales, el Ing. Roque Napoleón Muñoz y la Arq. Maricela Vargas, renunciaron recientemente al Comité de Licitaciones de la Procuraduría General de la República por violaciones a la Ley 340-06 y la no aplicación de las recomendaciones de dicho Comité.

**Aunque el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social obtuvo la segunda puntuación, debemos señalar que luego de concluida la evaluación, se produjo una seria denuncia de irregularidades en la concesión de un seguro de vida para sus empleados, sin llenar los requisitos de licitación y en beneficio de familiares del titular de este Ministerio.

Puntuación Promedio del ITEP: 58.3

Tabla 1. Puntuación obtenida por las entidades evaluadas. ITEP-2010. (Datos ponderados)		
Puntuación por grados de transparencia	Entidades Evaluadas	ITEP
<i>Grupo I:</i> 80 a 100 puntos	1. Procuraduría	99.0*
	2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	94.2**
	3. Ministerio de Administración Pública	93.3
	4. Ministerio de Relaciones Exteriores	88.4
	5. Ministerio de Deportes	82.8
<i>Grupo II:</i> 60 a menos de 80 puntos	6. Ministerio de Industria y Comercio	74.7
	7. Ministerio de Educación	72.5
	8. Ministerio de Juventud	71.9
	9. Ministerio de Planificación y Desarrollo	68.8
	10. Ministerio de la Mujer	64.2
	11. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	63.9
	12. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	62.7
<i>Grupo III:</i> 40 a menos de 60 puntos	13. Ministerio de Trabajo	59.5
	14. Ministerio de Agricultura	54.9
	15. Ministerio de Turismo	51.4
<i>Grupo IV:</i> 20 a menos 40 puntos	16. Ministerio de Cultura	39.4
	17. Ministerio de Hacienda	35.1
	18. Ministerio de las Fuerzas Armadas	27.1
<i>Grupo V:</i> 0 a 19 puntos	19. Ministerio de Interior y Policía	11.5
	20. Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tec.	7.6
	21. Ministerio de la Presidencia	1.9
PROMEDIO		58.3

Fuente: Participación Ciudadana, ITEP-2010.

*No obstante haber obtenido la más alta puntuación, debemos dejar constancia de que dos destacados y respetados profesionales, el Ing. Roque Napoleón Muñoz y la Arq. Maricela Vargas, renunciaron recientemente al Comité de Licitaciones de la Procuraduría General de la República por violaciones a la Ley 340-06 y la no aplicación de las recomendaciones de dicho Comité.

**Aunque el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social obtuvo la segunda puntuación, debemos señalar que luego de concluida la evaluación, se produjo una seria denuncia de irregularidades en la concesión de un seguro de vida para sus empleados, sin llenar los requisitos de licitación y en beneficio de familiares del titular de este Ministerio.

De acuerdo con los resultados, la puntuación promedio o media del ITEP fue de 58.3 puntos, aunque es oportuno indicar que este valor está afectado por la presencia de instituciones que presentaron calificaciones extremas, como ya se indicó.

Los datos del gráfico 1, muestran que ocho (8) de las veinte y un (21) instituciones públicas evaluadas se ubican por debajo del promedio. El análisis de la puntuación obtenida también indica que 7 de las 21 entidades se ubican en el Grupo II, integrado por las entidades que obtuvieron entre 60 a 80 puntos. En síntesis, un poco más de la mitad de las entidades evaluadas, 11 de 21 (52%) lograron puntuaciones por encima de 60, lo que, en comparación con la medición efectuada en el 2007, puede considerarse como un avance en la gestión pública en RD, ya que -como se mostrará más adelante- en la primera medición el puntaje promedio de las ocho entidades evaluadas fue menor (véanse tabla 1 y gráfico 6).

5.2. DIFERENCIAS POR FACTORES

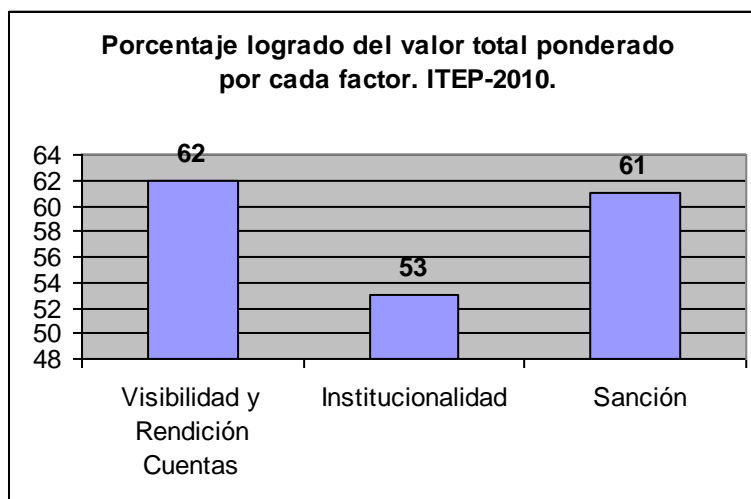
La tabla 2 ofrece una perspectiva comparativa de los resultados globales del Índice de Cumplimiento de Normas que Promueven la Transparencia en la Gestión Pública (ITEP) correspondiente al 2010 agrupados por factores (visibilidad, institucionalidad y sanción) para cada institución sometida a evaluación.

No. Orden	Entidades Evaluadas.	FACTORES			ITEP
		Visibilidad	Institucional	Sanción	
1.	Procuraduría	45.0	39.0	15.0	99.0
2.	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	42.8	38.3	13.1	94.2
3.	Ministerio de Administración Pública	42.0	40.0	11.3	93.3
4.	Ministerio de Relaciones Exteriores	40.8	36.3	11.3	88.4
5.	Ministerio de Deportes	38.3	31.4	13.1	82.8
6.	Ministerio de Industria y Comercio	31.5	30.1	13.1	74.7
7.	Ministerio de Educación	32.5	26.9	13.1	72.5
8.	Ministerio de Juventud	35.6	23.1	13.1	71.9
9.	Ministerio de Planificación y Desarrollo	33.8	24.7	10.3	68.8
10.	Ministerio de la Mujer	30.1	22.9	11.3	64.2
11.	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	35.2	21.2	7.5	63.9
12.	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	33.3	20.0	9.4	62.7
13.	Ministerio de Trabajo	24.8	27.1	7.5	59.5
14.	Ministerio de Agricultura	28.3	13.6	13.1	54.9
15.	Ministerio de Turismo	23.0	17.1	11.3	51.4
16.	Ministerio de Cultura	21.3	10.6	7.5	39.4
17.	Ministerio de Hacienda	16.4	11.4	7.5	35.1
18.	Ministerio de las Fuerzas Armadas	9.8	11.7	5.6	27.1
19.	Ministerio de Interior y Policía	11.5	0.0	0.0	11.5
20.	Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología	7.6	0.0	0.0	7.6
21.	Ministerio de la Presidencia	1.9	0.0	0.0	1.9
	PROMEDIO	27.9	21.2	9.2	58.3

Fuente: Participación Ciudadana, ITEP-2010.

De acuerdo con los resultados del ITEP-2010, de los tres factores que forman el índice, *Visibilidad y Rendición de Cuentas* presenta mayores avances ya que las entidades que fueron evaluadas lograron una puntuación promedio para el conjunto de indicadores de este factor de aproximadamente 28 puntos, cifra que representa un 62% de la puntuación total ponderada asignada al mismo (véase gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: Participación Ciudadana, ITEP-2010.

Factores	a. ITEP Ponderado	b. Puntuación promedio obtenida	c. Porcentaje de diferencia (b/a)
Factor: Visibilidad y Rendición de Cuentas	45	27.9	62.0%
Factor: Institucionalidad	40	21.2	53.0%
Factor: Investigación y Sanción	15	9.2	61.3%
ITEP PONDERADO	100	58.3	-

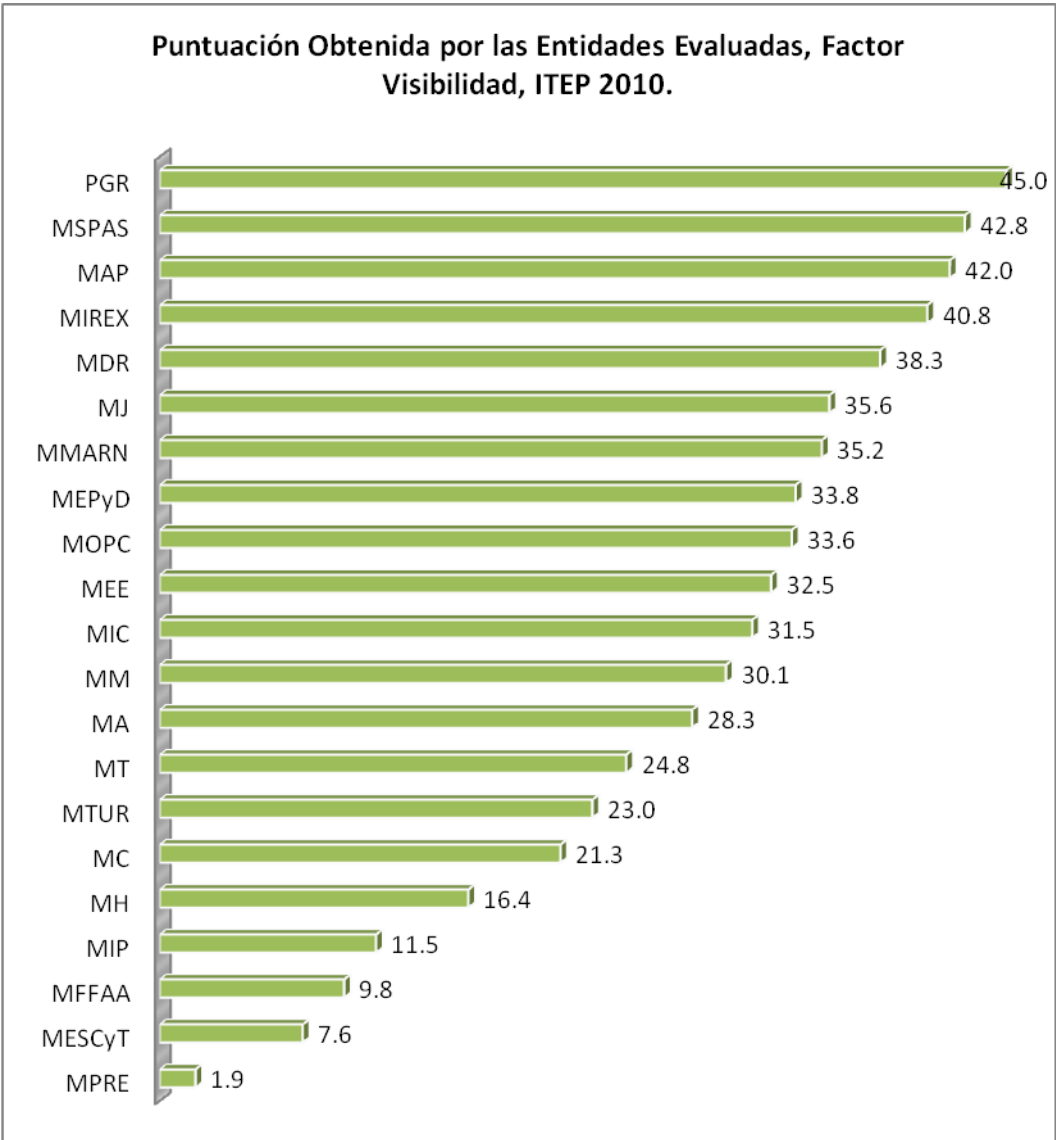
En una segunda posición se ubica el *Factor Investigación y Sanción* con un 61% respecto a la puntuación máxima; mientras que en promedio los indicadores que evalúan el grado de *institucionalidad* de la gestión pública resultaron con menores puntuaciones (53%), constituyendo el eslabón más débil y que, en consecuencia, requiere mayores esfuerzos para su fortaleciendo, principalmente en lo que atañe a ciertas variables asociadas con la *meritocracia* (verbigracia evaluación del desempeño y riesgo en el empleo público), riesgos en la contratación de obras, bienes y servicios, así como requerimientos relativos a la implementación de modelos y sistemas de calidad que contribuyan a revisar y mejorar el servicio prestado a los usuarios y en general a la sociedad, como se abordará más adelante (véase tabla 4).

El análisis comparativo del desempeño de las diferentes instituciones por factores del índice permite observar que la PGR en términos de “*Visibilidad y Rendición de Cuentas*” y de “*Investigación y Sanción*” ha tenido un desempeño superior al de todas las demás instituciones, ya que, como se destaca en los gráficos 3 y 5, esta entidad fue la única que

registró calificaciones máximas en estos factores (45 y 15 puntos, respectivamente). Hay que agregar, sin embargo, que también otros tres Ministerios presentan puntuaciones elevadas en el Factor *Visibilidad y Rendición de Cuentas*, a saber: Salud Pública y Asistencia Social, Administración Pública y Relaciones Exteriores (véase gráfico 3).

Por otro lado, en materia de *“Institucionalidad”* el Ministerio de Administración Pública ocupa la posición más sobresaliente, logrando el máximo desempeño en todos los indicadores que integran este factor (40 puntos).

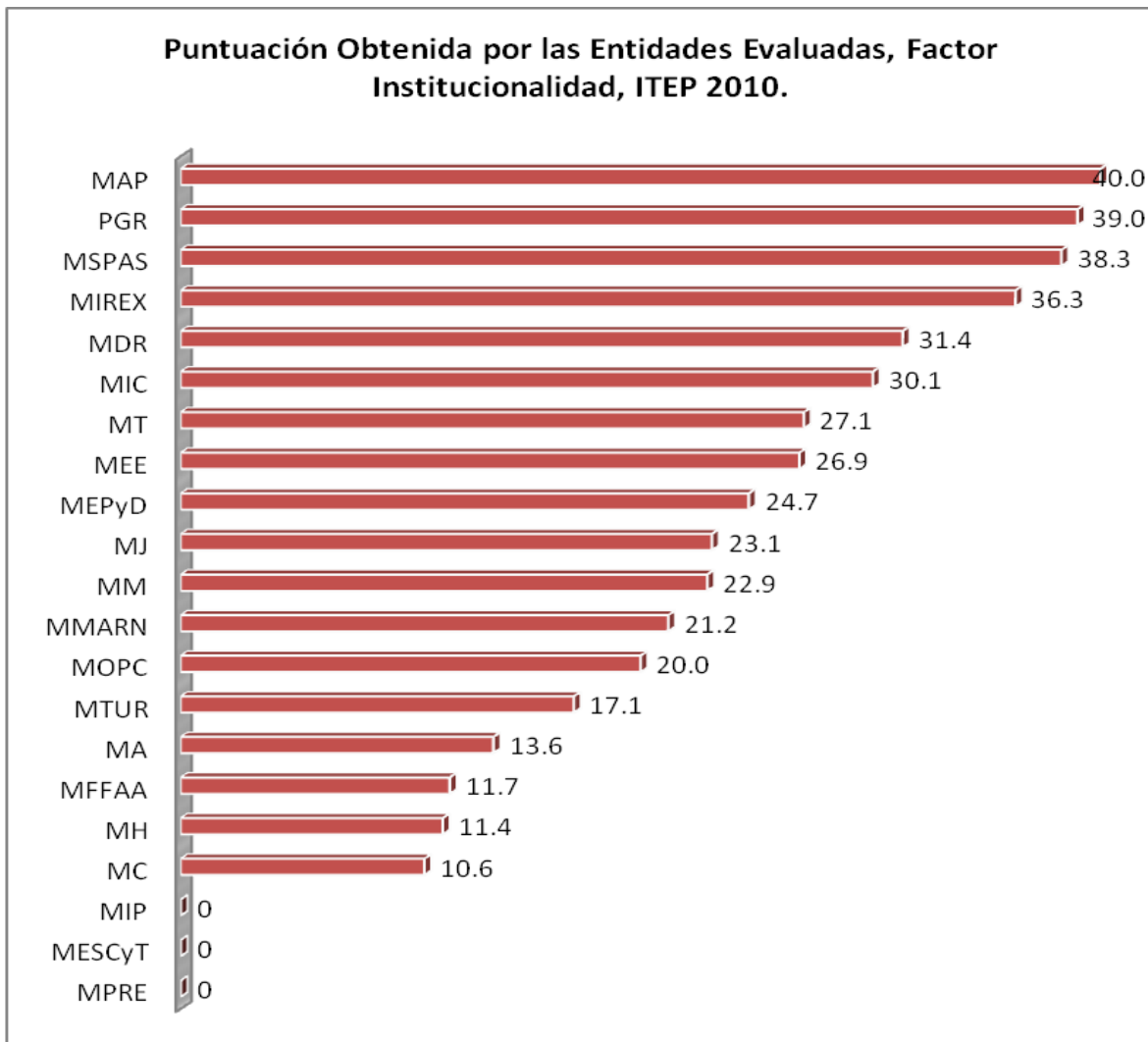
Gráfico 3



Puntuación Promedio: 27.9

Fuente: Participación Ciudadana, ITEP-2010.

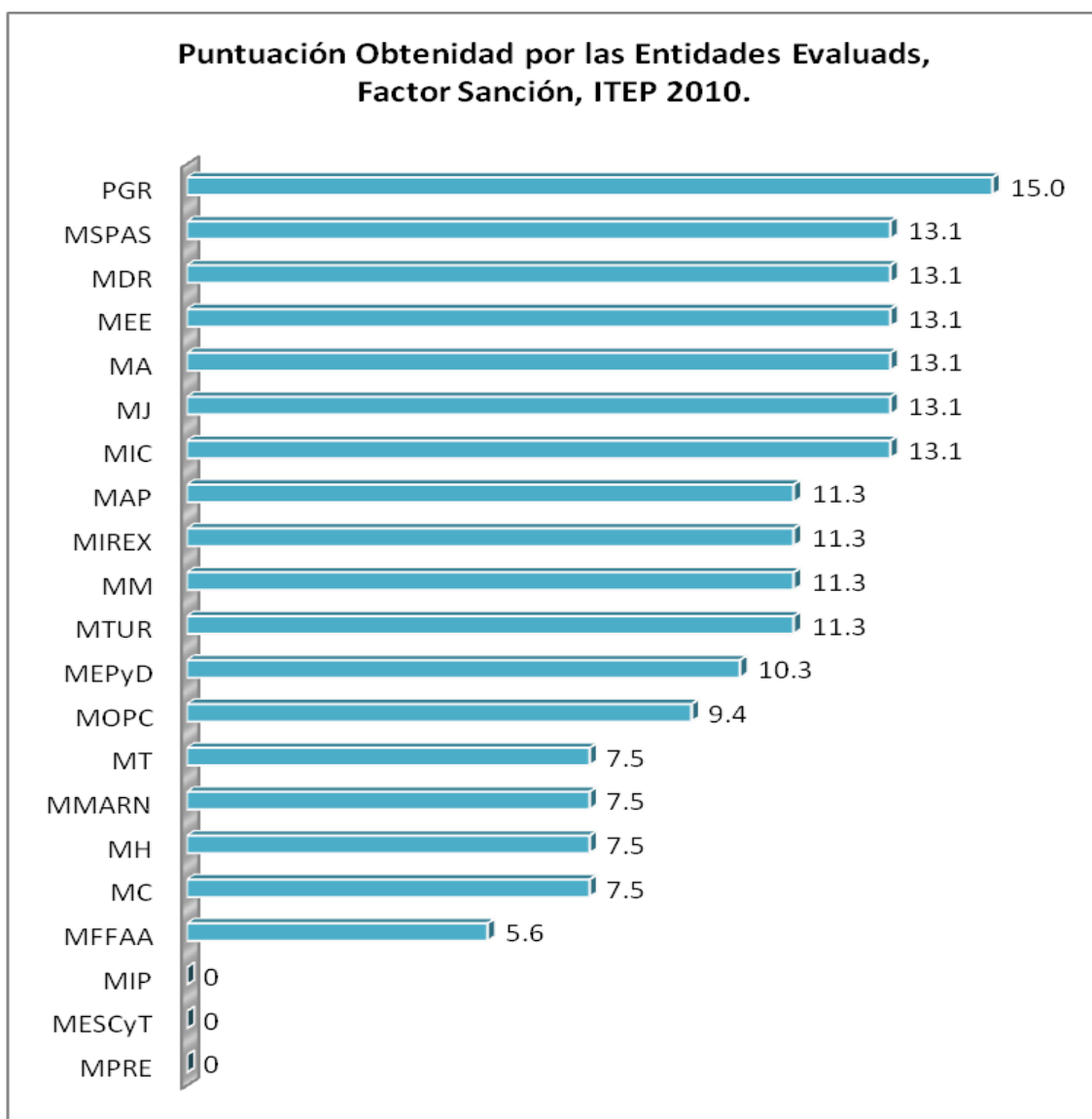
Gráfico 4



Puntuación Promedio: 21.2

Fuente: Participación Ciudadana, ITEP-2010.

Gráfico 5



Puntuación Promedio: 9.2

Fuente: Participación Ciudadana, ITEP-2010.

5.3. RESULTADOS POR FACTORES E INDICADORES

Como se ha señalado previamente, cada factor está compuesto por una cantidad determinada de indicadores, estos subdivididos a su vez en variables. La tabla 3 presenta los resultados del Índice agrupados por factor para todos los indicadores, mientras que en la tabla 4 se ofrece esta información para cada institución, permitiendo comparaciones puntuales entre dichas entidades.

Tabla 3. Puntaje de los indicadores del Índice por Entidad. ITEP-2010 (datos ponderados)	
INDICADORES	PROMEDIO
Factor A: Visibilidad y Rendición de Cuentas	27.9
Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía.	33.2
Servicio de información recolección y disponibilidad de información pública generada en la institución.	33.3
Sistema de Solicitud de Información operando	30.4
Sistema de Atención de Quejas y reclamos	29.7
Trámites	23.4
Publicidad de contratación de compras y servicios	22.8
Rendición de Cuentas	22.3
Factor B: Institucionalidad	21.2
Existencia y cumplimientos de reglamentos y manuales	24.4
Existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y planes de mejoramiento institucional.	17.7
Funcionamiento de la Meritocracia, evaluación del desempeño y riesgo en el empleo público.	20.4
Riesgo de Contratación	23.0
Implementación de modelos y sistemas de calidad.	12.4
Declaraciones Juradas de bienes que poseen los funcionarios	24.1
Sistemas Informatizados y uso intensivo de nuevas TIC	25.8
Factor C: Investigación y Sanción.	9.2
Sanciones de Control Interno disciplinario	8.1
Investigaciones y sanciones de faltas y comportamientos indebidos	10.5
ITEP PONDERADO	58.3

Con respecto al *Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas*, los indicadores que lograron puntuaciones más altas tienen que ver con el suministro de información. Así, por ejemplo, Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía o generada por la institución alcanzó 33 puntos de un total de 45; mientras que, por otro lado, resultó peor evaluado el conjunto de variables que tienen que ver con la rendición de cuentas (con 22 puntos).

En cuanto al *Factor Institucionalidad*, las áreas de mayor fortaleza, con puntuaciones promedio más elevadas, son las siguientes: Sistemas Informatizados y uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación (26 puntos de un máximo de 40), existencia y cumplimientos de reglamentos y manuales (24 puntos) y presentación de declaraciones Juradas de los bienes que poseen los funcionarios (24 puntos).

Las áreas de mayor debilidad institucional se ponen en evidencia al observar los resultados obtenidos por los indicadores que miden la implementación de modelos y sistemas de calidad (con puntuación de sólo 12 puntos), la existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y planes de mejoramiento institucional (18 puntos), y funcionamiento de la meritocracia, evaluación del desempeño y riesgo en el empleo público (20 puntos).

Por último, de los dos indicadores que conforman el *Factor Investigación y Sanción*, se observan peores resultados en el esfuerzo institucional por implementar sanciones de control Interno disciplinario (indicador que registra una puntuación de 8 de un máximo de 15), mientras resultaron mejor evaluadas las iniciativas dirigidas a investigar y sancionar las faltas y comportamientos indebidos, tanto de empleados y funcionarios como de contratistas y suplidores del sector público evaluado (10.5 puntos).

Cuando se analizan los datos que registran los indicadores que conforman el ITEP según instituciones, se pone en evidencia una gran variedad y dispersión en los resultados (véase tabla 4). Destaquemos algunos hallazgos:

En el **Factor Visibilidad**, la medición del indicador “*Rendición de Cuentas*” revela un puntaje de cero (sobre un total de 45 puntos) en las cinco entidades que forman parte de los grupos de mayores riesgos: los Ministerios de Hacienda, Fuerzas Armadas, Interior y Policía, Educación Superior, Ciencia y Tecnología, y Presidencia (véase tabla 4).

El indicador *Publicidad de contratación de compras y servicios* también resultó con puntaje de cero en cuatro ministerios: Turismo, Fuerzas Armadas, Educación Superior y Presidencia.

En lo que atañe al factor institucionalidad, el indicador que evalúa la *Implementación de modelos y sistemas de calidad* obtuvo la peor puntuación del factor y de la totalidad del ITEP. Los datos por entidades indican que 12 de las 21 instituciones públicas incluidas en la medición –más de la mitad– obtuvieron puntuación cero en este indicador, lo que significa que no aportaron evidencias concretas respecto a los cambios introducidos durante el período tomado como referencia para mejorar la calidad en el servicio que ofrecen a la ciudadanía (véase tabla 4).

Aunque en menor grado, otra área que exhibe valores ínfimos dentro del **Factor Institucionalidad** del ITEP es el indicador que mide la *Existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y planes de mejoramiento institucional*. Seis entidades registran puntaje cero en este indicador, a lo cual se suman otras tres que presentan cifras de apenas 6 puntos (de un máximo de 40). En síntesis la calidad del servicio y la planificación constituyen las dos áreas que requieren ser mejoradas para el fortalecimiento institucional de un número importante de las entidades públicas evaluadas.

Por último, los dos indicadores que evalúa el **Factor Sanción** -la presencia de Sanciones de Control Interno disciplinario y las investigaciones y sanciones de faltas y comportamientos indebidos- resultaron con puntuaciones cero en las 3 entidades que resultaron con peores calificaciones dentro del ITEP: Ministerios de Interior y Policía, Educación Superior y Presidencia.

Tabla 4. Puntaje de los indicadores del Índice por Entidad. ITEP-2010 (datos ponderados)																						
INDICADORES	Siglas de la Entidad Evaluada.																					PROM
	PGR	MSPAS	MAP	MIREX	MDR	MIC	MEE	MJ	MEPyD	MM	MARN	MOPC	MT	MA	MTUR	MC	MH	MFFAA	MIP	MESCyT	MPRE	
Factor A: Visibilidad y Rendición de Cuentas	45.0	42.8	42.0	40.8	38.3	31.5	32.5	35.6	33.8	30.1	35.2	33.3	24.8	28.3	23.0	21.3	16.4	9.8	11.5	7.6	1.9	27.9
Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía.	45.0	45.0	44.1	45.0	41.0	39.4	24.8	33.8	37.4	41.6	36.0	33.5	19.1	30.4	34.9	29.3	29.5	21.4	30.4	28.1	7.9	33.2
Servicio de información recolección y disponibilidad de información pública generada en la institución.	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	32.0	43.2	45.0	43.2	45.0	45.0	43.2	33.8	37.4	45.0	28.1	22.5	5.6	0.0	0.0	5.6	33.3
Sistema de Solicitud	45.0	45.0	38.3	45.0	45.0	33.8	33.8	45.0	22.5	45.0	45.0	33.8	33.8	38.3	45.0	22.5	11.3	0.0	0.0	11.3	0.0	30.4
Sistema de Atención de Quejas	45.0	45.0	45.0	45.0	29.3	45.0	33.3	45.0	24.4	29.3	45.0	35.6	29.3	29.3	7.9	13.5	29.3	21.4	13.5	13.5	0.0	29.7
Trámites	45.0	31.5	31.5	20.3	22.5	20.3	29.3	0.0	33.8	20.3	31.5	27.0	40.5	20.3	20.3	27.0	15.8	20.3	33.8	0.0	0.0	23.4
Publicidad de contratación de compras y servicios	45.0	42.8	45.0	45.0	45.0	35.1	32.9	40.1	35.1	6.8	36.0	23.4	3.6	20.3	0.0	12.2	6.8	0.0	3.2	0.0	0.0	22.8
Rendición de Cuentas	45.0	45.0	45.0	40.5	40.5	14.9	30.6	40.5	39.2	22.5	7.7	36.9	14.0	22.5	7.7	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	22.3

INDICADORES	PGR	MSPAS	MAP	MIREX	MDR	MIC	MEE	MJ	MEPyD	MM	MARN	MOPC	MT	MA	MTUR	MC	MH	MFFAA	MIP	MESCyT	MPRE	PROM
Factor: Institucionalidad	39.0	38.3	40.0	36.3	31.4	30.1	26.9	23.1	24.7	22.9	21.2	20.0	27.1	13.6	17.1	10.6	11.4	11.7	0.0	0.0	0.0	21.2
Existencia y cumplimientos de reglamentos y manuales	40.0	40.0	40.0	40.0	26.0	40.0	34.0	26.0	31.0	34.0	12.0	26.0	6.0	31.2	6.0	26.0	14.0	40.0	0.0	0.0	0.0	24.4
Existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y de mejoramiento institucional.	40.0	32.0	40.0	40.0	26.0	20.0	24.0	18.0	40.0	6.0	6.0	36.0	12.0	0.0	0.0	6.0	0.0	26.0	0.0	0.0	0.0	17.7
Meritocracia, evaluación del desempeño y riesgo en el empleo público.	32.8	36.4	40.0	34.0	32.0	30.4	12.0	30.0	16.0	32.0	18.4	14.0	36.0	20.0	26.0	18.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.4
Riesgo de Contratación	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	36.0	32.0	32.0	28.0	16.0	32.0	24.0	16.0	36.0	16.0	8.0	8.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.0
Implementación de modelos y sistemas de calidad.	40.0	40.0	40.0	20.0	20.0	20.0	20.0	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	40.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.4
Declaración Jurada	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0	34.0	32.0	0.0	40.0	40.0	0.0	40.0	0.0	40.0	0.0	40.0	0.0	0.0	0.0	0.0	24.1
Sistemas Informatizados y uso intensivo de nuevas TIC.	40.0	40.0	40.0	40.0	36.0	24.0	32.0	24.0	32.0	32.0	40.0	40.0	40.0	8.0	32.0	16.0	16.0	8.8	0.0	0.0	0.0	25.8
Factor: Investigación y Sanción.	15.0	13.1	11.3	11.3	13.1	11.3	13.1	13.1	10.3	11.3	7.5	9.4	7.5	13.1	11.3	7.5	7.5	5.6	0.0	0.0	0.0	9.2
Sanciones de Control Interno	15.0	11.3	7.5	7.5	11.3	15.0	11.3	11.3	9.4	7.5	7.5	11.3	7.5	11.3	7.5	7.5	7.5	3.8	0.0	0.0	0.0	8.1
Investigaciones y sanciones de faltas y comportamientos indebidos	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	11.3	15.0	7.5	7.5	7.5	15.0	15.0	7.5	7.5	7.5	0.0	0.0	0.0	10.5
ITEP PONDERADO	99.0	94.2	93.2	88.4	82.9	74.7	72.5	71.9	68.8	64.2	63.9	62.7	59.5	54.9	51.3	39.4	35.1	27.1	11.5	7.6	1.9	58.3

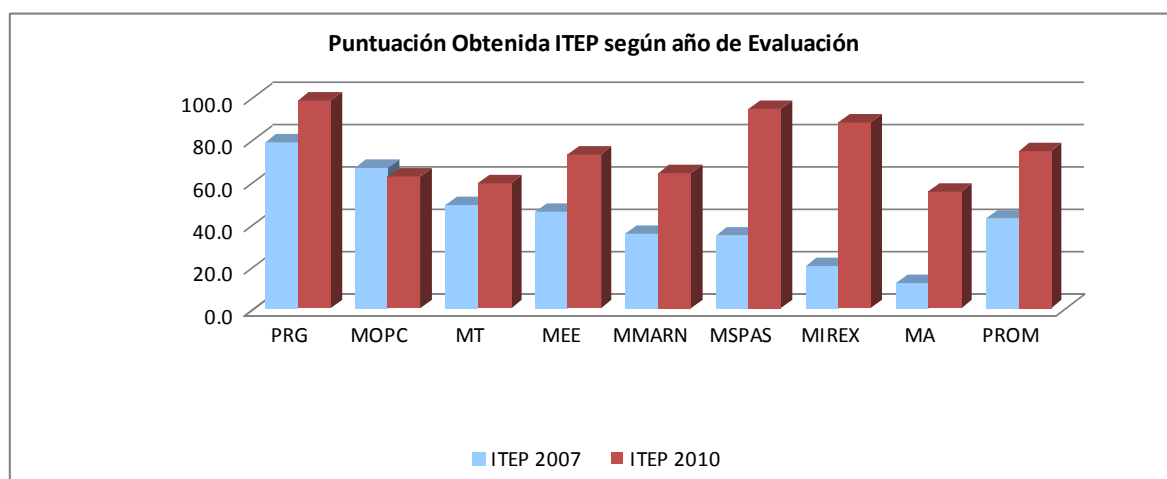
5.4. EL ITEP-2010 EN PERSPECTIVA COMPARADA

La metodología del ITEP no sólo permite realizar un análisis comparativo entre las entidades seleccionadas y evaluadas en un momento determinado, también ofrece la posibilidad de establecer comparaciones que den cuenta de los cambios que se producen al comparar los resultados obtenidos entre dos o más mediciones. Siguiendo esta perspectiva metodológica, en esta sección se hace una revisión de los datos correspondientes a las dos entregas del ITEP, destacando los avances que se experimentaron entre 2007 y 2010 en favor de una mayor institucionalidad en la gestión de las ocho entidades públicas que fueron medidas en ambos momentos.

La revisión de las informaciones aportadas por el gráfico 6 y la tabla comparativa, muestra los siguientes hallazgos:

Con excepción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, todas las entidades evaluadas a través del ITEP en el período 2007-2010 aumentaron la puntuación total obtenida, que en promedio, pasó de 42.6 puntos en 2007 a 74.4 para el 2010, cifras que revelan un incremento significativo de la transparencia en la gestión pública durante el período sometido a estudio.

Gráfico 6



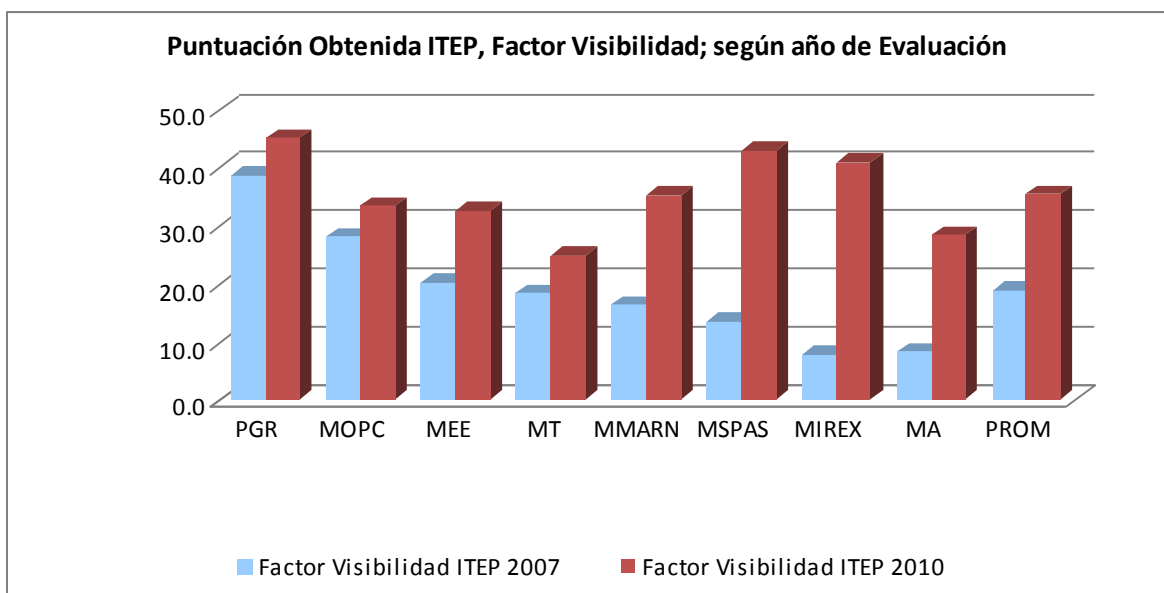
Año Evaluación	Puntuación Obtenidas por Entidades, según año de Evaluación del ITEP								PROM
	PRG	MOPC	MEE	MT	MMARN	MSPAS	MIREX	MA	
ITEP 2010	99.0	62.7	72.5	59.5	63.9	94.2	88.4	54.9	74.4
ITEP 2007	78.4	66.5	45.7	48.5	35.3	34.6	20.0	12.2	42.6
Diferencias	17.7	- 3.8	26.8	11.0	28.6	59.6	68.4	42.7	31.8

Las entidades que más incrementaron la puntuación global del índice fueron en orden de importancia: el Ministerio de Relaciones Exteriores, de Salud Pública y Asistencia Social, y Medio Ambiente. Estas tres entidades experimentaron cambios sustanciales en el desempeño de la mayoría de los indicadores del índice y que revelan esfuerzos institucionales extraordinarios para transparentar los procesos, mecanismos y políticas. El cambio más relevante se produjo en el Relaciones Exteriores que pasó de un ITEP-2007 de sólo 20

puntos a 88 en el 2010. Resulta también relevante el aumento que logró la Procuraduría General de la República, ya que elevó de 78 a 99 puntos el valor total del ITEP, es decir prácticamente llegó a la puntuación máxima (100).

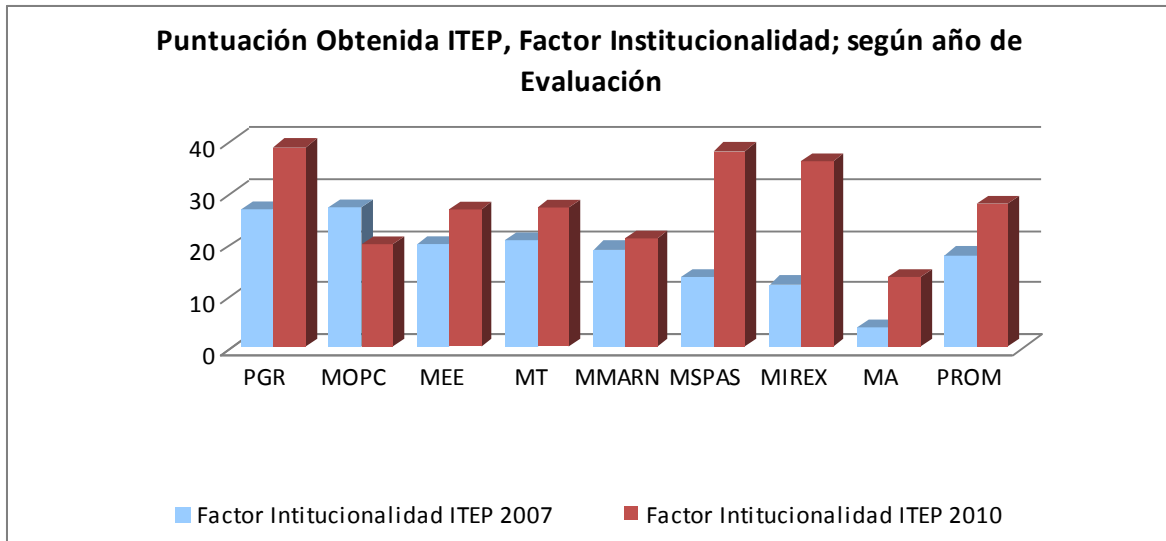
El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones experimentó un revés muy lamentable ya que de un segundo lugar obtenido en la primera entrega del ITEP en el 2007 pasó a la posición número 12 en el 2010, reduciendo en 3.8 la puntuación total obtenida. El retroceso se produjo principalmente en dos de tres factores que integran el índice: institucionalidad y sanción, como puede observarse en los gráficos 7 y 8. No así en lo que atañe a “visibilidad y rendición de cuentas que durante el período incrementa ligeramente su puntuación (véase gráfico 7).

Gráfico 7



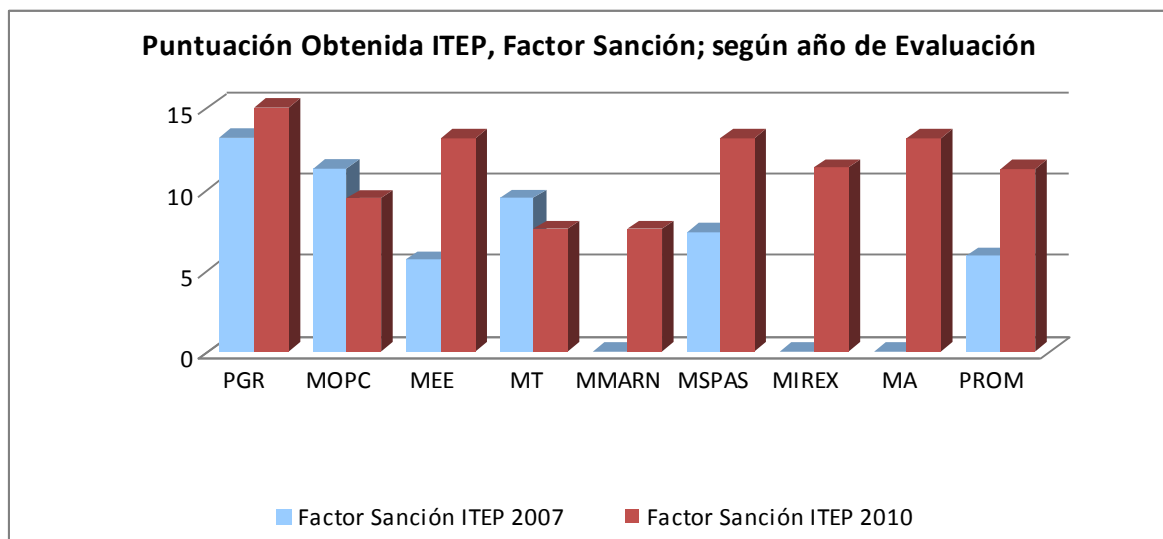
Año de Evaluación	Puntuación Obtenida en Factor Visibilidad, según año de Evaluación del ITEP								PROM
	PGR	MOPC	MEE	MT	MMARN	MSPAS	MIREX	MA	
ITEP 2010	45.0	33.3	32.5	24.8	35.2	42.8	40.8	28.3	35.3
ITEP 2007	38.5	28.0	20.1	18.4	16.4	13.5	7.7	8.3	18.9
Diferencias	6.5	5.3	12.4	6.4	18.8	29.3	33.1	20.3	16.4

Gráfico 8



Año de Evaluación	Puntuación Obtenida en Factor Institucionalidad, según año de Evaluación del ITEP								PROM
	PGR	MOPC	MEE	MT	MMARN	MSPAS	MIREX	MA	
ITEP 2010	39.0	20.0	26.9	27.1	21.5	38.3	36.3	13.6	27.8
ITEP 2007	26.8	27.2	20.0	20.7	19.1	13.7	12.3	3.9	18.0
Diferencia	12.2	(-) 7.2	6.9	6.4	2.4	24.6	24.0	9.7	9.8

Gráfico 9



Año de Evaluación	Puntuación Obtenida en Factor Sanción, según año de Evaluación del ITEP								PROM
	PGR	MOPC	MEE	MT	MMARN	MSPAS	MIREX	MA	
ITEP 2010	15.0	9.4	13.1	7.5	7.5	13.1	11.3	13.1	11.3
ITEP 2007	13.1	11.3	5.6	9.4	0.0	7.4	0.0	0.0	5.8
Diferencias	1.9	(-) 1.9	7.5	(-) 1.9	7.5	5.7	11.3	13.1	5.5

En promedio el *Factor Sanción* duplica el puntaje, pasando de 5.8 en 2007 a 11.3 en 2010. Las entidades públicas que durante el período sometido a estudio realizaron mayor esfuerzo en el establecimiento de sanciones de control interno disciplinario, así como impulsar Investigaciones y sanciones de faltas y comportamientos no éticos o corruptos, fueron Ministerio de Agricultura, de Relaciones Exteriores y de Medio Ambiente, que en el 2007 obtuvieron un puntaje de cero y en el 2010 se situaron entre 13 y 7.5 puntos. Otra entidad que logró un avance significativo en este ámbito fue el Ministerio de Educación (véase gráfico 9).

Mientras que, por el contrario, en cuanto al desempeño de los indicadores del Factor Investigación y Sanción de faltas cometidas por empleados y contratistas, los Ministerios de Obras Públicas y de Trabajo registran saldos negativos durante el período (véase gráfico 9).

VI. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

A continuación se presenta una síntesis de los principales hallazgos y varias recomendaciones derivadas de los mismos.

A. PRINCIPALES HALLAZGOS

6.1. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DURANTE LA RECOLECCION DE LA INFORMACION

El desempeño de los y las RAI durante el proceso de recolección de la información que requería el ITEP-2010 fue satisfactorio, exceptuando algunos casos que no otorgaron suficiente importancia a la demanda de Participación Ciudadana, por lo cual se debió reiterar varias veces la solicitud y dar prórroga para la entrega de los documentos pertinentes, más allá de lo acordado inicialmente y lo que establece la Ley 200-04.

Puede afirmarse que la recopilación de los datos requeridos se llevó a cabo con más facilidad y mejores resultados en la puntuación del ITEP cuando en una entidad se presentaron las siguientes condiciones:

- Un liderazgo institucional comprometido con la implementación de los cambios que demanda la Ley 200-04 y su reglamentación e interesado en la promoción de una cultura organizacional democrática y abierta al escrutinio de la ciudadanía.
- Un o una RAI que conocía ampliamente la *Ley General de Libre Acceso a la Información*, diligente e interesado en cumplir con sus funciones, y que contaba con la colaboración oportuna y eficiente de los departamentos responsables de producir las informaciones requeridas para completar el ITEP, incluyendo la labor del área de informática.
- Una OAI que disponía de una base de datos actualizada con las informaciones relevantes que debía ofrecer a la ciudadanía, tal como lo dispone la Ley. Es decir, cuando las diferentes dependencias de los Ministerios suministran de modo rutinario a las OAI las informaciones pertinentes, y los y las RAI no tenían que iniciar el proceso de búsqueda cuando recibían una solicitud.

6.2. RESULTADOS GLOBALES DEL ITEP-2010

Las entidades mejor y peor evaluadas. El análisis de la puntuación obtenida indica que cinco (5) entidades públicas ocupan posiciones sobresalientes, situándose por encima de 80 puntos dentro del ITEP. Estas instituciones son, en orden de mayor a menor puntuación: la *Procuraduría General de la República* y los *Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Administración de Personal, Relaciones Exteriores y Deportes y Recreación.*

De modo semejante a lo que aconteció en la primera entrega del ITEP en el 2007, la *Procuraduría General de la República* exhibe el grado más alto de cumplimiento institucional con una puntuación dentro del índice de 99.

En el extremo opuesto se sitúa el *Ministerio de la Presidencia* con una calificación de aproximadamente 2 puntos, evidenciando un menor cumplimiento de las normas que promueven la transparencia en la gestión pública..

Otras dos entidades se ubican también en el grupo que obtuvo las puntuaciones más bajas, reveladoras de menor cumplimiento: el *Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología* (7.6) y el *Ministerio de Interior y Policía* (11.5).

La puntuación promedio o media del ITEP fue de 58.3 puntos, valor que resultó afectado por la presencia de varias instituciones que presentaron calificaciones extremas tanto en los grupos de mayor como de menor grado de transparencia.

Las puntuaciones obtenidas también revelan que 7 de las 21 entidades analizadas se ubican en el Grupo II, integrado por aquellas que obtuvieron entre 60 a 80 puntos.

En conjunto, los resultados del ITEP-2010 indican que un poco más de la mitad de las entidades evaluadas, 11 de 21 (52%) lograron puntuaciones por encima de 60, lo que puede considerarse con un avance en el proceso de institucionalizar la gestión pública en República Dominicana, en comparación con la medición efectuada en el 2007.

6.3. DIFERENCIAS EN LA PUNTUACIÓN POR FACTORES

Otra manera de interpretar los resultados globales del Índice de Cumplimiento de Normas que Promueven la Transparencia en la Gestión Pública (ITEP) correspondiente al 2010 es comparar los valores totales ponderados asignados a cada factor (visibilidad y rendición de cuentas, institucionalidad e investigación y sanción) con las puntuaciones promedio obtenidas por las entidades, con el propósito de examinar en cuál factor se logró un mejor desempeño.

Mayor avance en Visibilidad y rendición de cuentas. De acuerdo con los datos, de los tres factores que forman el índice, *Visibilidad y Rendición de Cuentas* presenta mayores avances ya que las entidades que fueron evaluadas lograron una puntuación promedio de aproximadamente 28 puntos, cifra que representa un 62% de la puntuación total ponderada asignada a este factor.

Puntuaciones más bajas en Institucionalidad. En una segunda posición se ubica el *Factor Investigación y Sanción* con un 61% respecto a la puntuación máxima; mientras que en promedio los indicadores que evalúan el grado de *institucionalidad* de la gestión pública resultaron con menores puntuaciones (53%), constituyendo el eslabón más débil y que, en consecuencia, requiere mayores esfuerzos para lograr su fortalecimiento.

La PGR mantiene el liderazgo en Visibilidad e Investigación y Sanción. Cuando se compara el desempeño de las diferentes instituciones por factores del índice, se destaca que

la *Procuraduría* ha tenido un desempeño superior al de todas las demás instituciones en “Visibilidad y Rendición de Cuentas” e “Investigación y Sanción” ya que fue la única entidad que logró calificaciones máximas en estos factores (45 y 15 puntos, respectivamente). Hay que agregar, sin embargo, que otros tres Ministerios presentan puntuaciones elevadas en el Factor “Visibilidad y Rendición de Cuentas”, a saber: *Salud Pública y Asistencia Social, Administración Pública y Relaciones Exteriores*.

Administración Pública exhibe mejor desempeño en Factor Institucionalidad. En lo que atañe a “Institucionalidad”, el *Ministerio de Administración Pública* ocupa la posición más sobresaliente, logrando el máximo desempeño en todos los indicadores que integran este factor (40 puntos).

6.4. RESULTADOS POR FACTORES E INDICADORES

Un aspecto relevante a indagar en este estudio era determinar cuáles de los indicadores que conforman los factores del índice presentaban mejor o peor desempeño, ya que esto permitía identificar de modo más específico las fortalezas y debilidades institucionales de la gestión pública en la materia investigada. Los principales resultados fueron los siguientes:

Con respecto al *Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas*, los indicadores que lograron puntuaciones más altas tienen que ver con el suministro de información (caso del indicador “disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía” que alcanzó 33 puntos de 45).

En el otro extremo, el indicador peor evaluado dentro de este factor fue “rendición de cuentas” ya que, en conjunto, las variables que lo componen sólo alcanzaron 22 puntos de un máximo de 45.

En cuanto al *Factor Institucionalidad*, las áreas de mayor fortaleza, con puntuaciones promedio más elevadas, fueron las siguientes: Sistemas informatizados y uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación (26 puntos de un máximo de 40), existencia y cumplimientos de reglamentos y manuales (24 puntos) y presentación de declaraciones Juradas de los bienes que poseen los funcionarios (24 puntos).

Al observar los resultados obtenidos por tres indicadores con puntuaciones por debajo del promedio, se pone en evidencia cuáles son las áreas de mayor debilidad institucional dentro del sector público dominicano: la implementación de modelos y sistemas de calidad (con puntuación de sólo 12 puntos de un máximo de 40), la existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y planes de mejoramiento institucional (17 puntos), y funcionamiento de la meritocracia, evaluación del desempeño y riesgo en el empleo público (20 puntos).

Por último, en el *Factor Investigación y Sanción* se observan peores resultados en el esfuerzo institucional por implementar sanciones de control Interno disciplinario (indicador que registra una puntuación de 8 de un máximo de 15), mientras resultaron mejor evaluadas las iniciativas dirigidas a investigar y sancionar las faltas y comportamientos indebidos, tanto de

empleados y funcionarios como de contratistas y suplidores del sector público evaluado (10.5 puntos).

6.5. EL INDICE EN PERSPECTIVA COMPARADA

La metodología del ITEP ofrece la posibilidad de establecer comparaciones que den cuenta de los cambios que se producen al analizar los resultados obtenidos entre el 2007 y el 2010, en el caso de las ocho entidades públicas que fueron medidas en ambos momentos. La revisión de las informaciones muestra los siguientes hallazgos:

Aumenta el cumplimiento durante el período evaluado. Las cifras revelan un incremento en la institucionalidad de la gestión pública durante el período sometido a estudio, ya que, con excepción del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, todas las entidades evaluadas a través del ITEP aumentaron la puntuación total obtenida, que en promedio, pasó de 42.6 puntos en 2007 a 74.4 en 2010.

Entidades que lograron más cambios positivos. Tres entidades experimentaron cambios sustanciales en el desempeño de la mayoría de los indicadores del índice, reveladores de esfuerzos institucionales extraordinarios para transparentar procesos, mecanismos y políticas: el Ministerio de Relaciones Exteriores, de Salud Pública y Asistencia Social, y de Medio Ambiente. El cambio más relevante se produjo en el Ministerio de Relaciones Exteriores que pasó de una puntuación total de sólo 20 puntos en 2007 a 88 puntos en el 2010: un extraordinario aumento de 68 puntos entre las dos mediciones del ITEP.

Merece también ser destacado el aumento global que logró la Procuraduría General de la República, ya que elevó de 78 a 99 puntos el valor total del ITEP, es decir prácticamente llegó a la puntuación máxima (100).

Sólo una entidad experimenta retroceso durante el período. Una de las ocho entidades, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, experimentó un revés muy lamentable ya que de un segundo lugar obtenido en la primera entrega del ITEP en el 2007 pasó a la posición número 12 en el 2010, reduciendo en 3.8 la puntuación total obtenida.

Importantes avances en Investigación y Sanción. Otro aspecto a destacar es el incremento que experimenta el desempeño de las entidades evaluadas en el *Factor Investigación y Sanción* que en promedio duplica el puntaje, pasando de 5.8 en 2007 a 11.3 en 2010.

Las entidades públicas que de acuerdo a los resultados del ITEP durante el período sometido a estudio realizaron mayores esfuerzos para mejorar los indicadores relativos a investigación y sanción fueron Ministerio de Agricultura, de Relaciones Exteriores y de Medio Ambiente, que en el 2007 obtuvieron un puntaje de cero y en el 2010 se situaron entre 13 y 7.5 puntos. Otra entidad que logró un avance significativo en este campo fue el Ministerio de Educación. Mientras que, por el contrario, los ministerios de Obras Públicas y de Trabajo registran saldos negativos durante el período analizado.

B. RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LOS HALLAZGOS

1. Es imprescindible que las instituciones públicas apoyen el trabajo que realizan las OAI y a sus RAI. Los RAI son el enlace de la institución con la sociedad civil, por lo que deben ser firmemente respaldados por todo el personal de estas entidades y muy especialmente por sus principales directivos.
 2. La información necesaria y establecida por la Ley 200-04, debe ser suministrada por los diferentes departamentos de las instituciones a la OAI, no sólo cuando se les pide, como en este caso. La información debe fluir sistemáticamente a las OAI.
 3. El contenido de la página Web está determinado por Ley. Ninguna institución debería tener el poder de decidir por sí misma no incluir los aspectos establecidos. Esto es un franco desacato. Y no sólo se convierte en desacato, sino que el obviar anexar las declaraciones juradas o no tener los presupuestos actualizados –para ilustrar con ejemplos- puede ser señalado como ocultamiento.
 4. El personal de informática, así como algunos RAI deben conocer mejor la Ley por la cual deben regirse. Igualmente los RAI y los encargados de la página Web deben trabajar de modo coordinado. Se observó que en muchos casos los informáticos no prestaban atención a los requerimientos de las(os) RAI.
 5. Los informáticos conocen muy bien los medios para poder introducir documentos extensos sin que obstaculicen la página Web. Excusas tales como que no se pueden subir documentos amplios a la página Web no deben ser esgrimidas por las instituciones públicas. Tampoco se explica por qué algunas instituciones no colocan nimiedades como poner la fecha de la última actualización de la página Web, lo cual es requerido por la Ley.
 6. Urge mantener actualizada la página Web con las informaciones que son relevantes al interés ciudadano y que la Ley 200-04 exige. Se observó que en algunas instituciones la información disponible en la página Web estaba obsoleta o atrasada. En algunos casos se observaron documentos de los años 2004 y 2005, pero pocos del 2008 ó 2009, que era justamente el período de tiempo que debía aparecer en la página ya que fueron los años tomados como referencia para las informaciones del ITEP.
 7. Es responsabilidad de los Ministros y Ministras incentivar y exigir que las OAI sean eficientes y estén disponibles al público. Centralizar la provisión de información a la autorización de la jefatura es una mala práctica. Puede indicar ocultamientos, o desconfianza en la eficiencia de los empleados contratados para estos fines. También podría ser traducido como un arrogante despliegue de poder que irrespeta los derechos de los ciudadanos de un país. Justamente la Ley provee una clasificación de la información en las entidades públicas para que una vez analizada y clasificada por las instituciones, sean suministradas sin ninguna traba o barrera que pueda discriminar a los posibles usuarios de las informaciones.
-

SIGLAS UTILIZADAS:

Nombre de la Entidad	SIGLA
Ministerio de la Presidencia	MPRE
Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología	MESCyT
Ministerio de Interior y Policía	MIP
Ministerio de las Fuerzas Armadas	MFFAA
Ministerio de Cultura	MC
Ministerio de Hacienda	MH
Ministerio de Juventud	MJ
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	MMARN
Ministerio de Trabajo	MT
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	MOPC
Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo	MEPyD
Ministerio de Turismo	MTUR
Ministerio de la Mujer	MM
Ministerio de Industria y Comercio	MIC
Ministerio de Relaciones Exteriores	MIREX
Ministerio de Administración Pública	MAP
Ministerio de Agricultura	MA
Ministerio de Educación	MEE
Ministerio de Deporte y Recreación	MDR
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	MSPAS
Procuraduría General de la República	PGR