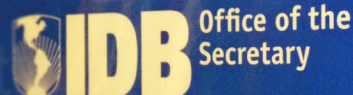


Access to
Information



Evaluación Intermedia de los
Compromisos del IDB-9

Acceso a la Información

Informe Detallado



Clasificación: Documento Público
Versión Original: Inglés
Traducción al Español: Marzo de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

SÍNTESIS

Siguiendo los compromisos específicos del BID-9, el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID, o “el Banco”) estableció una nueva Política de Acceso a Información que entró en vigencia el 1 de enero de 2011. El objetivo de la nueva política es adoptar las mejores prácticas internacionales y aumentar la transparencia general del Banco, fortaleciendo su gobernabilidad y efectividad en el desarrollo. Esta revisión evalúa la medida en que las reformas adoptadas en el área de acceso a la información se implementaron de forma plena y efectiva.

Como resultado del análisis se ha determinado que la nueva política se ajusta a grandes rasgos a las mejores prácticas seguidas en instituciones similares, aunque se ha incorporado una excepción que es exclusiva de la política del BID y que no coincide con el principio fundamental de transparencia. La excepción, redactada en términos generales, está relacionada con la divulgación de información específica a un país, sobre la cual el país puede objetar. Como evidencia el uso de esta excepción por parte de los países, esta excepción podría menoscabar completamente el esfuerzo reformista realizado para mejorar el acceso a la información. No es posible implementar la política de una forma efectiva a menos que se detalle más específicamente la excepción relacionada con información específica de países.

En general, el Banco está llevando adelante la plena implementación de la Política de Acceso a Información. El avance logrado ha sido importante en áreas claves, como es el diseño de un marco regulatorio, la capacitación de los empleados, la actualización de IDBDocs y el establecimiento de procesos y estructuras de gobernanza. Otras cuestiones también están siendo abordadas según se presentan. Sin embargo, pasos esenciales para una implementación completa y efectiva aún están en marcha. Como consecuencia, la efectividad de la nueva política ha sido significativa en términos de divulgación de documentos clave (como es la información del Directorio), pero ha tenido un impacto más limitado en términos generales. Acometer importantes revisiones a las Directrices de Implementación ha tomado más tiempo del planeado, y todavía están trabajando sobre ellas. El logro de una divulgación a tiempo y un mejor acceso web siguen constituyendo desafíos pendientes. El porcentaje de documentos que se hicieron públicos al amparo de la nueva política experimentó una reducción marginal, y tanto empleados como socios externos declaran tener un conocimiento incompleto de la nueva política. Los hallazgos citados reflejan la necesidad de mejorar los sistemas de tecnología de la información para asegurar el cumplimiento de la política, ampliar la capacitación a los empleados, ampliar la estrategia de comunicaciones y mejorar el acceso web a la información.

Este informe sugiere seis acciones destinadas a facilitar la implementación efectiva de la Política de Acceso a Información: (i) revisar la política para aclarar que la redacción constituye el tratamiento ante objeciones levantadas por un país a la divulgación de información específica sobre el mismo, y hacer explícito que la decisión final sobre cómo manejar la información reside en el Banco, después de consultas en caso de inquietud del

país; (ii) para ser coherentes con los compromisos del BID-9 de hacer públicos los resultados de los proyectos, incluir los Informes de Supervisión Detallada del Proyecto (XPSR) en el listado de información sobre operaciones sin garantía soberana; (iii) establecer un mecanismo para examinar mediante muestreo el grado de acierto en la clasificación de documentos, para monitorear de forma efectiva el cumplimiento con la política; (iv) mejorar y lanzar el sistema planificado de seguimiento para la divulgación a tiempo de la información clasificada como pública; (v) mejorar el sitio web del BID e integrar mejor los distintos sistemas de repositorio, para asegurar una fácil y adecuada accesibilidad a la información del Banco; y (vi) identificar y seguir indicadores de transparencia.

PREFACIO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está en un periodo de rápidos cambios en respuesta al dinamismo económico en la Región a la cual sirve y a la creciente competitividad en los mercados financieros internacionales. En la pasada década, los países de América Latina y el Caribe han obtenido mayor acceso a fuentes financieras alternas y han incrementado su habilidad para generar y compartir conocimiento entre ellos. Como en el caso de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID busca adaptarse a estos cambios en el panorama internacional, cerciorándose de dar respuesta a las necesidades de los países prestatarios y poniendo un gran énfasis en la efectividad del uso de sus recursos limitados.

En el 2010 la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital del BID (BID-9). El Acuerdo del BID-9 estableció una serie de reformas con el fin de fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo, y la eficiencia del BID para mantener su competitividad y relevancia en los próximos años. Como parte de ese informe, a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID se le asignó la tarea de llevar a cabo un informe de avance, a presentarse en la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2013, que busca evaluar el progreso del BID en la implementación de estas reformas. Para ver el documento en su totalidad, visite www.iadb.org/evaluacion.

Este documento es uno de los 22 documentos de referencia preparados por OVE que sirven de insumo para la evaluación de BID-9. Su propósito es determinar si una parte de los requisitos de BID-9 ha sido implementada totalmente y efectivamente, además de ofrecer sugerencias para fortalecer la implementación en el futuro. El objetivo general de este documento y de la evaluación completa es proporcionar información a los Gobernadores, al Directorio y a la Administración del BID para ayudar a la institución a ser fuerte y efectiva en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN.....	1
A. Contexto y alcance.....	1
B. Metodología.....	2
II. IMPLEMENTACIÓN.....	4
A. La política	4
B. Avance en la implementación.....	6
III. EFECTIVIDAD.....	10
A. Porción de documentos divulgados (antes/después de la Política).....	11
B. Conciencia acerca de la nueva Política de Acceso a Información.....	14
C. Correcta clasificación de la información	15
D. Divulgación oportuna	17
IV. ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	19
A. Acceso en línea	19
B. Solicitudes de información	22
C. Acceso a registros históricos	24
V. CUESTIONES SURGIDAS Y SUGERENCIAS PARA EL FUTURO.....	24
A. Conclusiones y cuestiones surgidas.....	24
B. Sugerencias para el futuro	26

LISTA DE ENTREVISTADOS

ANEXO: GRÁFICOS Y CUADROS

El presente informe fue elaborado por un equipo integrado por Alejandro Guerrero, Catherine Gwin, Saleema Vellani y Mayra Ruiz. OVE revisó y analizó exhaustivamente todos los informes detallados y los compartió con la Administración del BID para que realizara los comentarios pertinentes. Los restantes informes detallados y la Evaluación del BID-9 completa pueden encontrarse en www.iadb.org/evaluacion.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADB	Banco Asiático de Desarrollo
ATI	Sección de Acceso a Información
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-9	Noveno Aumento General de Capital
CAI	Comité de Acceso a Información
EBRD	Banco Europeo de Desarrollo
EXR	Asesoría de Relaciones Externas
IFC	Corporación Financiera Internacional
IT	Tecnología de la Información
ITE	Departamento de Tecnología de la Información
KNL	Sector de Conocimiento y Aprendizaje
LEG	Departamento Legal
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
NSG	[Operaciones] Sin Garantía Soberana
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIC	Centro de Información Pública
SEC	Secretaría
SG	[Operaciones] Con Garantía Soberana
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
XPSR	Informe de Supervisión Detallada del Proyecto

RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con el Informe del BID-9, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o “el Banco”) estableció una nueva Política de Acceso a Información, que cobró vigencia el 1 de enero de 2011. Se esperaba que la nueva política aumentara la transparencia general del Banco, fortaleciendo su gobernabilidad y efectividad en el desarrollo. Como parte de la evaluación intermedia de los compromisos del BID-9 que llevó a cabo la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), el presente informe se enfoca en la implementación de la nueva Política de Acceso a Información. Tiene por objetivos (i) realizar una verificación independiente de la plena implementación de la nueva política de 2011; (ii) evaluar el grado en el cual la nueva política y los procedimientos de implementación parecen ser efectivos en cumplir con el mandato subyacente del BID-9; y (iii) ofrecer a la Administración y al Directorio opiniones constructivas y recomendaciones para el futuro en función de las conclusiones de esta evaluación.

La revisión evalúa el contenido de la nueva política en comparación con las políticas de información de tres instituciones comparables (a saber, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo de Desarrollo (EBRD) y el Grupo del Banco Mundial). Se examina el progreso logrado en todos los aspectos de la implementación de la política, y se evalúa el impacto en el acceso efectivo a los documentos y la información del BID a consecuencia de la nueva política y sus procedimientos, para lo cual se utiliza información y fuentes tanto internas como externas al Banco. A partir de estas conclusiones, se ofrecen sugerencias sobre el futuro curso de acción a fin de lograr una implementación plena y efectiva de la política.

Hallazgos principales

La política. La Política de Acceso a Información se ajusta a grandes rasgos al mandato de Cancún y a los requisitos del BID-9 de implementar una política en línea con las mejores prácticas en divulgación de información, aunque carece de claridad y coherencia en algunos puntos claves. La nueva política reitera el principio de “presunción a favor de la divulgación” de la anterior política e incorpora varias reformas importantes destinadas a lograr una mejor consecución de ese principio. Como resultado de ello, en virtud de la nueva política se están divulgando por primera vez varias categorías de documentación, y en muchos casos ello ocurre de forma simultánea a la distribución de los documentos al Directorio.

Las reformas son ampliamente coherentes con las aplicadas en los últimos dos o tres años a la política de divulgación de información en algunas de las principales instituciones financieras internacionales. No obstante, la política del BID incluye una excepción (correspondiente a “información específica de países”) que no está presente en las listas de excepciones de las otras instituciones: el Banco “no divulgará información contenida en documentos con información específica del país preparados por la institución si el país correspondiente manifiesta por escrito que ésta es de carácter confidencial o podría dañar sus relaciones con el Banco”. Como evidencia el uso por parte de los países de dicha excepción, esta excepción redactada de forma amplia, menoscaba el objetivo de la transparencia. Una manera de cerrar esta laguna sería revisar la política para clarificar

que la redacción es el remedio para las objeciones levantadas por los países relativas a información específica de país, y hacer explícito que la decisión final sobre el manejo de la información reside en el Banco, como considere apropiado, tras consultas con el país en caso de ser invocada la excepción. Además, para ser coherentes con el compromiso del BID-9 de hacer públicos los resultados de los proyectos y adherirse a las mejores prácticas, el Banco debería incluirse en el listado de información que corresponde hacer pública en relación con las operaciones sin garantía soberana (NSG) los resultados de proyectos que constan en los Informes de Supervisión Detallada de Proyecto (XPSR) sin Garantía Soberana.

Avance en la implementación. La implementación de la política lleva en curso aproximadamente un año y medio. En general, el avance logrado ha sido considerable en áreas que comprenden desde el establecimiento de directrices de implementación hasta capacitación de los empleados, desarrollo o mejoramiento de los sistemas de tecnología de la información (IT) relacionados, gobernanza y diseminación. Si bien dicho avance fue más lento de lo que se había previsto en el plan inicial de implementación, y se presentaron retos importantes, la Administración actuó con rapidez en la identificación y el tratamiento de esas cuestiones a medida que fueron surgiendo. Por consiguiente, el presente informe concluye que la política, tal como se adoptó, está siendo implementada plenamente, no obstante lo cual aún existen áreas que deben ser finalizadas para que la implementación resulte completamente efectiva.

Efectividad. La divulgación efectiva de información del Banco constituye un proceso de varios pasos que involucra a una gran cantidad de actores y requiere de una respuesta oportuna y efectiva en cada etapa para asegurar el cumplimiento de la política. En general, la implementación de la nueva política ha tenido efectos limitados en el nivel de transparencia del Banco, si se mide por la proporción de información divulgada sobre el total de documentos producidos por el Banco, pero ha aumentado significativamente en relación a la información clave (relacionada con el Directorio). Específicamente, la proporción global de documentos que se publicaron registró una reducción marginal con la nueva política: la proporción de documentos que se publican o que se divulgarán en el futuro se redujo de 3,4% (2010, que fue el último año en el que se aplicó la anterior política) a 2,9% (2011), para luego elevarse nuevamente a 3,3% (enero-octubre de 2012) de la cantidad total de documentos cargados electrónicamente en el sistema de gestión de documentos del Banco (IDBDocs). Sin embargo, para los documentos relacionados con el Directorio, que incluye la información importante sobre el BID, la proporción de documentos divulgados ascendió del 7,7% (2010) al 29,2% (enero a noviembre 2012). Por otra parte, la divulgación a tiempo y la posibilidad de acceso en línea a la información siguen constituyendo desafíos para fortalecer la efectividad de la nueva política, y existe una necesidad de identificar indicadores adecuados para que el Banco haga seguimiento a los niveles de transparencia a lo largo del tiempo.

La nueva política exige que el Banco divulgue públicamente la información que genera, a menos que dicha información encaje en una de las diez excepciones que se describen en la política. El Banco debería publicar la información divulgada de modo tal de asegurar su fácil acceso en línea. En este sentido, OVE identificó varias cuestiones que surgieron y parecen estar obstaculizando la plena efectividad de la nueva política:

- Una revisión importante a las Directrices de Implementación, aún pendientes de aprobación y divulgación durante la preparación de este informe, es esencial para un cumplimiento efectivo con la política por parte de los empleados.
- El grado de conciencia y conocimiento de la nueva política por parte de las partes interesadas internas y externas todavía es limitado.
- El control del cumplimiento de la política sigue representando un problema, dado que los sistemas de IT del Banco no permiten hacer un seguimiento de la tasa de error de los empleados en la clasificación de la información. Ello se ve agravado por la falta de conocimiento respecto de algunos detalles de la política, como queda reflejado en una encuesta realizada por KNL a aproximadamente 200 empleados responsables de la implementación de la política. La Administración reconoce esta situación y está trabajando para fortalecer el conocimiento de la política por parte de los empleados.
- De modo similar, la divulgación oportuna de los documentos en el marco de la política representa un desafío. La política establece que los documentos clasificados como públicos deberían publicarse dentro de los cinco días de su aprobación o autorización. Los hallazgos de OVE demuestran que persisten dificultades para asegurar la divulgación en dicho plazo. Un análisis más detallado de los documentos claves del Banco, que quedaron identificados en la nueva política (Actas de Reuniones del Directorio y sus Comités, Estrategias de País, Propuestas de Préstamo, Informes de Terminación del Proyecto, Informes de Seguimiento del Progreso y Estados Contables Auditados de Proyectos) revela problemas generalizados en torno de la oportunidad de divulgación en los primeros tres trimestres de 2012. De hecho, aún no se ha divulgado más de un tercio de todos estos documentos, que se aprobaron durante 2012, en parte por procedimientos relativos a la aprobación de los mismos por parte del Directorio. Dicha demora afecta el nivel de transparencia del proceso de toma de decisiones, el desempeño y los resultados del Banco. Existe un problema adicional que afecta a las Actas de Reuniones del Directorio y los Comités: el contenido de la versión divulgada es muy limitado y, con frecuencia, las actas publicadas no son suficientemente informativas.
- Quienes utilizan información del BID con frecuencia se muestran moderadamente satisfechos con el nivel de accesibilidad actual. No obstante, es posible mejorar la efectividad del sitio web del BID en lo que se refiere a facilitar el acceso a la información mediante la reducción de la fragmentación de la información en todo el sitio y el mejoramiento de la herramienta de búsqueda. El Banco está haciendo un esfuerzo importante por incorporar formatos de uso más sencillo (como BRIK, MapAmericas, el Portal de Proyectos y *e-Archives*) para la difusión de la información. De todas formas, el volumen cada vez más alto de solicitudes de información permite inferir que los usuarios siguen teniendo dificultades a la hora de encontrar información en el sitio web del BID.
- Hasta el momento, el Banco viene manejando de forma eficaz la cantidad creciente de solicitudes de información, no obstante lo cual en el futuro cercano el Centro de Información Pública (CIP) atravesará dificultades para manejar un volumen de solicitudes cada vez más elevado. Una digitalización más amplia y la publicación externa de registros históricos en el marco del proyecto *e-Archives* mejorará la transparencia general del BID, reduciendo a su vez la carga del CIP.

Conclusiones y sugerencias para el futuro

La conclusión general de esta revisión es que el Banco está implementando plenamente la Política de Acceso a Información, no obstante lo cual queda aún por hacer para que esa implementación resulte verdaderamente efectiva. La política contiene disposiciones que son incoherentes con el principio fundamental de la transparencia (en particular la excepción (4.1.i) correspondiente a las objeciones levantadas por los países a la divulgación de información específica sobre éstos, así como la ausencia de divulgación de los resultados de operaciones sin garantía soberana). Si bien se ha logrado un avance importante en todas las áreas de implementación, dicho avance ha sido más lento que lo esperado, y surgieron cuestiones en el curso de la implementación respecto de las cuales es necesario realizar nuevas acciones. En particular, la experiencia de los últimos dieciocho meses reveló: la necesidad de incorporar ajustes al marco regulatorio; el grado limitado de comprensión de los requisitos de la política según declararon los empleados y la demora en el establecimiento de un sistema automatizado de seguimiento del cumplimiento están afectando la correcta clasificación y oportuna divulgación de la información; y la necesidad de fortalecer las capacidades generales del sitio de Internet para lograr un grado suficiente de facilidad en el acceso a la información pública del Banco. Para complementar las medidas en curso, el informe ofrece seis sugerencias principales destinadas a implementar efectivamente la Política de Acceso a Información:

- Actualizar la política para aclarar que la redacción selectiva constituye la solución frente a objeciones planteadas por los países a la divulgación de información específica de éstos al amparo de la excepción 4.1.i de la política y hacer explícito que la decisión final en el manejo de información reside en el Banco, como considere apropiado, después de consultas en caso de inquietud por parte del país. Ello requiere una revisión de la política, no únicamente de las Directrices de Implementación, dado que sólo la política es obligatoria (y no las directrices).
- Encontrar un mecanismo que sea coherente con la protección de información propietaria y a la vez permita incluir en el listado de información NSG divulgada los resultados a nivel de proyecto que se reflejan en los documentos XPSR. Esto resulta necesario a efectos de ajustarse al principio de transparencia y al requisito específico de “divulgación de los resultados de proyectos” de la Declaración de Cancún, así como para adherirse a las mejores prácticas.
- Implementar un mecanismo para verificar aleatoriamente la clasificación de los documentos. Esto es necesario para promover la correcta clasificación de todos los documentos, tanto públicos como no públicos.
- Mejorar y lanzar el sistema de seguimiento planificado para la divulgación oportuna de información pública. Para asegurar la oportuna divulgación de información, el nuevo sistema de IT debería permitir a la Administración controlar el cumplimiento con la política. Además de las características del nuevo sistema planificadas, OVE recomienda implementar un sistema de recordatorios a través de correo electrónico para avisar de forma automática a los empleados autorizados que existen nuevos documentos públicos esperando su divulgación.
- Asegurar la adecuada accesibilidad de la información mediante la mejora del sitio web. Los usuarios de información del BID se beneficiarán de la consolidación de los

distintos repositorios de información (antiguos y nuevos) del BID, el fortalecimiento de la herramienta interna de búsqueda y la optimización de las páginas del Banco para hacerlas más fácilmente localizables por los motores de búsqueda más populares.

- Identificar indicadores de transparencia e implementar un sistema para hacer seguimiento de los niveles de transparencia a lo largo del tiempo. Ello es necesario para asegurar que la implementación de la política está efectivamente incrementando la divulgación y accesibilidad de información producida por el Banco.

I. INTRODUCCIÓN

A. Contexto y alcance

- 1.1 En años recientes, varios bancos multilaterales de desarrollo modificaron sus políticas sobre la divulgación de información, estableciendo estándares más altos de transparencia en la ayuda para el desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID o “el Banco”) estableció formalmente por primera vez una política sobre divulgación en 1995. Posteriormente se modificó dicha política en diversas ocasiones, siendo la más importante en 2003, cuando el Directorio aprobó una ampliación de la política destinada a cubrir las amplias áreas de información financiera e institucional generada por el Banco. No obstante, en un informe aprobado por el Directorio en diciembre de 2009 se identificó una serie de cuestiones surgidas, algunas relativas a procedimientos y otras a la política misma, y se propusieron cambios inmediatos en las prácticas relacionadas con la divulgación, así como un plan de acción para realizar una amplia revisión de la política e incorporar modificaciones a la misma¹. El Directorio autorizó a la Administración a llevar adelante una amplia revisión de la política y presentar un perfil de una política modificada en febrero de 2010². La versión modificada propuesta a raíz de ese proceso se vio altamente influenciada por una reciente revisión de la Política de Acceso a la Información del Banco Mundial, que había tomado vigencia seis meses antes. Una serie de miembros del Directorio apoyaron enérgicamente la modificación propuesta del BID.
- 1.2 El Informe del BID-9 determinó que, a fin de incrementar la transparencia general del BID dentro de la estrategia de fortalecimiento de su gobernabilidad y efectividad en el desarrollo, el Banco debía establecer una nueva Política de Acceso a Información. En concreto, la reforma de la política sobre divulgación se incluyó en la agenda del IDB-9 a fin de “mejorar la eficiencia, transparencia y gobernanza en el Banco”³. El requisito específico en el informe del BID-9 es el siguiente:

[La revisión completa de la] Política sobre Disponibilidad de Información [del Banco] a la luz de recientes innovaciones y prácticas óptimas de otros bancos multilaterales de desarrollo. De conformidad con la Declaración de Cancún, el Directorio Ejecutivo ha aprobado una nueva política de divulgación de información que incluye los siguientes elementos: (i) presunción a favor de la divulgación; (ii) el reemplazo de

¹ Directorio del BID: Comisión General (diciembre de 2009). “Política de Divulgación de Información (OP-102): Informe sobre la Implementación y Recomendación de Revisión de la Política” (GN-1831-19)

² Departamento de Relaciones Externas del BID (mayo de 2010). “Acceso a la Información: Informe Detallado”.

³ Asamblea de Gobernadores del BID (mayo de 2010). “Informe sobre el Noveno Aumento General de Capital del Banco Interamericano de Desarrollo”.

una “lista positiva” de políticas divulgadas con una “lista negativa” limitada; (iii) la publicación de las actas de Directorio/Comité, con excepción de aquellas que estén relacionadas a asuntos confidenciales; (iv) un mecanismo independiente de apelación; (v) divulgación voluntaria de las declaraciones de Directores Ejecutivos; y (vi) divulgación de resultados a nivel de proyecto (R4.23).

- 1.3 De conformidad con el Informe del BID-9, el Banco estableció una nueva Política de Acceso a Información, que cobró vigencia el 1 de enero de 2011. Este informe detallado examina la implementación de este requisito, persiguiendo los siguientes objetivos: (i) ofrecer una verificación independiente de la *plena implementación* de la política de 2011; (ii) evaluar el grado en el cual la nueva política y los procedimientos de implementación parecen ser *efectivos* en la consecución del mandato derivado del BID-9; y (iii) ofrecer a la Administración y al Directorio *sugerencias* constructivas y *recomendaciones* para el futuro en función de las conclusiones de la evaluación.
- 1.4 La evaluación arranca con la revisión del contenido de la nueva política en comparación con la anterior, y en relación con las políticas sobre información de tres instituciones comparables (a saber, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo de Desarrollo (EBRD) y el Grupo del Banco Mundial). A continuación se evalúa el impacto de la nueva política y los nuevos procedimientos sobre el acceso efectivo a los documentos y la información del BID, para lo cual utiliza información y opiniones tanto internas como externas respecto del Banco. Explora además el carácter adecuado de las medidas de gobernabilidad adoptadas para gestionar la implementación de la política de información.
- 1.5 En la presente evaluación se abordan cinco cuestiones principales:
- Cuán bien se ajusta la Política de Acceso a Información a las mejores prácticas actuales, en particular a las prácticas en las instituciones utilizadas para la comparación.
 - Qué avances se lograron o es probable que se logren para 2013 en la implementación de la política.
 - Qué impacto tuvo o es probable que tenga la política para 2013 en la transparencia del BID y el acceso a los documentos y la información del Banco.
 - Qué factores fueron responsables del nivel de implementación logrado hasta la fecha y qué cuestiones subsisten para el logro de la plena implementación.
 - En general, si la política y sus procedimientos (con las modificaciones incorporadas desde enero de 2011) se ajustan al mandato de Cancún, o si es necesario aplicar ajustes.

B. Metodología

- 1.6 Las siguientes actividades principales dan forma a la evaluación:

- Revisión de documentos del BID y las instituciones utilizadas para la comparación, referentes al contenido de la política, las directrices para su implementación y los informes de avance en la implementación.
- Entrevistas a los principales actores (gerentes y empleados) del BID, los Directores Ejecutivos del Banco y los informantes pertinentes de las instituciones utilizadas para la comparación (en el Anexo constan los entrevistados).
- Una encuesta de organizaciones de la sociedad civil de la Región destinada a conocer el grado de conciencia de la nueva Política de Acceso a Información por parte de las partes interesadas externas y el acceso a información y documentos del BID, y su utilización, por parte de las mismas.
- Análisis de una encuesta reciente a los empleados a cargo de la implementación de la política, realizada por la Administración, con el fin de obtener información acerca de la forma en que entienden la nueva política, su práctica en materia de divulgación al amparo de la nueva política, su percepción de los incentivos para el logro de derechos de divulgación, y los incentivos que impulsan la clasificación de documentos del BID.
- Entrevistas a muestras aleatorias de empleados clave para la implementación de la política (“empleados autorizados” y “jefes de operaciones”).
- Recolección de datos y análisis del cumplimiento de la política y sus procedimientos:
 - *Transparencia general del BID.* Se realizó una comparación de datos del año 2012, correspondientes a documentos divulgados, con datos de 2010 y 2011 para determinar las tendencias registradas en la divulgación de información antes y después de la nueva política.
 - *Divulgación oportuna de la información.* Se recabaron datos de IDBDocs para analizar el carácter oportuno de la publicación en línea de documentos clasificados como públicos (es decir, dentro de los cinco días). Se realizaron análisis adicionales en torno de tipos específicos de información (por ejemplo, actas del Directorio y de Comités).
 - *Uso y estadísticas del sitio de Internet.* Para entender el uso real de la información del BID y el acceso a ella, el equipo revisó algunas métricas claves del sitio.
 - *Datos sobre solicitudes de información.* Se recabaron datos del Centro de Información Pública (PIC) y oficinas de país para medir el volumen y tipo de solicitudes de información que recibe el Banco.

II. IMPLEMENTACIÓN

A. La política

2.1 La Política de Acceso a Información se ajusta en gran medida al mandato de Cancún y los requisitos impuestos en BID-9 de implementar una política de mejores prácticas para la divulgación de información. Sin embargo, carece de claridad y coherencia en algunos puntos claves.

2.2 Si bien la nueva política reitera el principio de “presunción a favor de la divulgación” de la anterior política, incorpora varias reformas importantes destinadas a lograr una mejor consecución de ese principio. Cabe destacar que la política:

- Reemplaza la “lista positiva” de documentos que pueden hacerse públicos con una “lista negativa” de diez excepciones específicas sobre información que no se divulga.
- Exige que los países hagan público directamente los planes y evaluaciones de salvaguarda (documentos que confeccionan como requisito previo para “hacer negocios con el Banco”).
- Impone el uso de un nuevo sistema de clasificación y desclasificación de la seguridad de la información para todos los documentos.
- Contempla “en circunstancias extraordinarias” la prerrogativa del Banco de determinar una dispensa de la excepción y hacer pública información que, de otro modo, quedaría excluida.
- Establece un proceso de revisión en dos etapas, que incluye un panel externo para apelaciones en la segunda etapa.

2.3 Como resultado de ello, en virtud de la nueva política se divulgan por primera vez varias categorías de documentación, y en muchos casos ello ocurre de forma simultánea a la distribución de los documentos al Directorio. Ejemplos de las categorías recién divulgadas:

- Borradores de políticas operativas y de sector, estrategias de sector y Estrategias de País en la oportunidad en que se las distribuye al Directorio.
- Propuestas de préstamos y planes de cooperación técnica de operaciones con garantía soberana en la oportunidad en que se los distribuye al Directorio.
- Informes anuales de auditoría de proyectos de operaciones con garantía soberana.
- Actas de reuniones del Directorio y Comités.
- Los Directores Ejecutivos (DE) pueden elegir hacer públicas sus declaraciones.

Sin embargo, la divulgación de información referente a operaciones sin garantía soberana (NSG) sigue estando limitada a un listado de documentos específicos.

2.4 Las reformas resultan en general coherentes con aquellas que se aplicaron en los últimos dos o tres años a las políticas de divulgación de información de otras de las principales instituciones financieras internacionales, específicamente el ADB,

- el EBRD y el Grupo del Banco Mundial (ver Anexo, Cuadro 1-A). Las políticas de estas instituciones se basan en la presunción a favor de la divulgación, comprenden todas las categorías de información (institucional, operativa y financiera) y, con excepción de la del EBRD, incluyen listados limitados de excepciones a la divulgación e incorporan un proceso de apelación en dos etapas (Ver Cuadro 1-B, Anexo).
- 2.5 No obstante, la política del BID incluye una excepción (correspondiente a “información específica de países”) que no está presente en las políticas de las instituciones utilizadas para la comparación. Esta excepción (4.1.i) dispone que el Banco “no divulgará información específica del país contenida en documentos preparados por la institución si el país correspondiente manifiesta por escrito que ésta es de carácter confidencial o podría dañar sus relaciones con el Banco”. Como evidencia del uso por parte de los países de dicha excepción, esta excepción redactada de forma amplia podría menoscabar por completo la reforma del marco de acceso a la información (según se analiza más adelante)⁴.
- 2.6 Una segunda diferencia que presenta la política del BID está dada por la disposición referente a la “divulgación voluntaria” de las declaraciones de los Directores Ejecutivos. Según la política, la “información deliberativa” relacionada con deliberaciones internas y del Directorio no se divulga. No obstante, cada Director Ejecutivo puede hacer públicas voluntariamente sus declaraciones y, de conformidad con las directrices de la política, dichas declaraciones deben adjuntarse a las actas de la reunión del Directorio o del Comité del Directorio con las que guardan relación y divulgarse junto con las mismas. Aún no se ha divulgado declaración alguna, motivo por el cual no está claro cuál será el verdadero aporte de esta disposición a la transparencia.
- 2.7 A pesar del compromiso del BID-9 de hacer públicos los resultados de los proyectos, los resultados de las operaciones sin garantía soberana no quedan incluidos en el listado de información de proyectos sin garantía soberana a divulgar. Para guardar coherencia con el compromiso del BID, correspondería hacer públicos los resultados de dichas operaciones, según constan en los Informes de Supervisión Detallada de Proyectos (XPRS). Para guardar coherencia con los compromisos del BID de hacer públicos resultados a nivel de proyecto y estar en línea con las mejores prácticas, el Banco necesita encontrar una manera de proteger la información propietaria de los negocios y hacer públicos los resultados de esas operaciones proyecto a proyecto (tal como están presentadas en XPSR). Una institución comparable, la Corporación Financiera Internacional

⁴ En comparación, la política del Banco Mundial establece que, para los documentos operativos específicos de países confeccionados por el banco y que se debaten de forma rutinaria con el prestatario/país miembro, el Banco solicita que el país/prestatario identifique toda información confidencial o información cuya divulgación pueda afectar de forma negativa las relaciones entre el Banco y el país, y “el Banco, si lo considera apropiado, introduce ajustes en el documento para solucionar las cuestiones que preocupan al país/prestatario” (Banco Mundial, Política sobre el acceso a la información, página 8.)

- (IFC), ha desarrollado un proceso para hacer públicos tales resultados, y el BID podría inspirarse en esa experiencia⁵.
- 2.8 En general, la nueva política resulta más clara y eficiente que la anterior, si bien ello se dio a expensas de la claridad y coherencia en lo que a determinados puntos se refiere (por ejemplo, el carácter abierto de la excepción sobre información específica de países, la divulgación voluntaria de declaraciones de los Directores Ejecutivos que hagan referencia a información recibida de los prestatarios con carácter confidencial, la divulgación de documentos históricos y la aplicación de la política a las entidades independientes Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) y Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI). La preparación de “directrices de implementación”⁶ tras la adopción de la política contribuyó considerablemente a aclarar cómo implementar la política y sus procedimientos. No obstante, como se analiza luego, la preparación de las directrices llevó más tiempo que el esperado, sigue siendo un trabajo en curso y no define si todavía es necesario incorporar algunas modificaciones a la política para resolver cuestiones de la misma que quedaron en evidencia en el curso de su implementación.

B. Avance en la implementación

- 2.9 La implementación de la política lleva en curso aproximadamente un año y medio. El Directorio aprobó la nueva Política de Acceso a Información el 12 de mayo de 2010, la Administración presentó un Plan de Implementación en septiembre de 2010⁷ y la política cobró vigencia el 1 de enero de 2011.
- 2.10 En general, el avance logrado en la implementación durante este período ha sido considerable. Si bien dicho avance fue más lento de lo que se había previsto en el plan inicial de implementación, y surgieron cuestiones importantes, la Administración actuó con rapidez en la identificación y el tratamiento de las cuestiones a medida que fueron surgiendo. Por consiguiente, el presente informe concluye que la política, tal como se la adoptó, está siendo implementada plenamente, no obstante lo cual aún existen cuestiones respecto de las cuales es necesario tomar nuevas medidas para que la implementación resulte completamente efectiva.

⁵ Para cada inversión, dejando aparte aquellas en las que se espera que hayan impactos o riesgos medio ambientales y sociales mínimos o nulos, el IFC divulga los resultados referentes a los indicadores monitoreados por su Sistema de Seguimiento de Resultados de Desarrollo (DOTS, por sus siglas en inglés), como acordados con el cliente, excepto para aquellos indicadores conteniendo información confidencial. Esta divulgación de resultados proyecto a proyecto está siendo desplegada por regiones sobre un periodo de dos años, desde la fecha de efectividad de la nueva política de información del IFC (Enero 2012).

⁶ “Acceso a Información: Directrices de Implementación” (mayo de 2011) – Banco Interamericano de Desarrollo.

⁷ GN-1831-34. “Informe sobre la Implementación de la Política de Acceso a Información: 2011” (20 de agosto de 2012).

2.11 Las medidas de implementación que se adoptaron fueron diversas y para ellas se dio un grado razonablemente bueno de cooperación entre los actores pertinentes del Banco, a saber: la Oficina de Asesoría de Relaciones Externas (EXR), la Oficina de Secretaría (SEC), la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD), el Departamento Legal (LEG), el Departamento de Tecnología de la Información (ITE) y el Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL). Las principales actividades se centraron en cinco áreas:

- **Directrices de la política:** desarrollo de un marco regulatorio compuesto por un sistema de clasificación y desclasificación y por directrices de implementación.
- **Capacitación:** capacitación de todos los funcionarios del Banco (aproximadamente 2.000 empleados) entre noviembre de 2010 y enero de 2011, capacitación adicional posterior para los empleados responsables de asegurar la correcta y oportuna publicación de documentos públicos, y trabajo constante destinado a asegurar que los nuevos empleados del Banco reciban capacitación.
- **Sistemas de tecnología de la información (IT):** desarrollo de respaldo de IT, principalmente la creación de un sistema de solicitud de información en línea, funcionalidades específicas de IDBDocs y cambios modestos de actualización del sitio web del Banco de modo tal de adecuarlo para el sistema de solicitudes en línea;
- **Gobernanza:** establecimiento de una estructura de administración y gobernanza, en particular: (a) un Comité de Acceso a Información (CAI) para supervisar e interpretar la política y examinar y resolver las apelaciones externas correspondientes a información no divulgada; (b) un Panel de Revisión Externo; y (c) una nueva unidad (SEC/ATI) en la Secretaría, dedicada por completo a la implementación de la Política de Acceso a la Información (PAI), que funciona en colaboración con otras unidades con responsabilidades específicas correspondientes a la política.
- **Plan de comunicaciones:** creación e implementación de un plan de comunicaciones destinado a concientizar sobre la nueva política tanto dentro como fuera del Banco.

2.12 En el Anexo (Cuadro 2) se resume el cronograma previsto y real para estas actividades. Si bien se ha avanzado en todas las áreas, se registraron algunos retrasos considerables. En particular, la confección de las directrices de implementación y el fortalecimiento de las capacidades de respaldo de IT llevaron más tiempo que el previsto, lo que contribuyó sustancialmente a que se registraran dificultades en la implementación. Asimismo, la experiencia adquirida en la implementación de la política a lo largo del primer año y medio puso de manifiesto la necesidad de ajustar las medidas iniciales y tomar ciertas acciones no previstas, que en su mayoría fueron claras y abiertamente reconocidas por la Administración en el Informe Anual sobre Implementación de 2012⁸.

⁸ GN-1831-34. “Informe sobre la Implementación de la Política de Acceso a Información” (20 de agosto de 2012).

2.13 Principales retos en la implementación de la política y medidas adicionales necesarias:

- ***Aclaración y modificación del marco regulatorio.*** La implementación de la política se apoya en un nuevo sistema de clasificación de información que requiere que todo documento generado por el Banco quede clasificado, en el momento de su creación, ya sea como *público* o como comprendido en uno o más de los otros niveles no públicos de clasificación, junto con un proceso de desclasificación en función del tiempo que refleja el nivel de confidencialidad de documentos que no se hacen públicos rutinariamente. Los sistemas de clasificación y desclasificación que se adoptaron resultaron no ser lo suficientemente claros y es necesario que cuenten con aclaraciones para asegurar el correcto manejo de los documentos, principalmente en lo que se refiere a (i) documentos clasificados como *públicos* que, se supone, han de hacerse públicos al mismo tiempo que se produce su consideración por parte del Directorio, y (ii) documentos que, si bien no son públicos en el momento de su creación, han de hacerse públicos con el transcurso del tiempo en función de un cronograma de 5, 10 o 20 años. La Administración se ha ocupado de las diversas cuestiones atinentes a la clasificación y desclasificación mediante el mejoramiento del proceso de etiquetado de documentos con miras a ayudar a los empleados a determinar la confidencialidad de la información del Banco y mediante el trabajo destinado a completar y normalizar instrucciones detalladas de clasificación para los documentos e información de los distintos departamentos. Actualmente la Administración también está revisando las directrices de implementación con el fin de adecuarlas a las mejoras en la clasificación y desclasificación y demás cambios. Sin embargo, este informe no puede valorar la calidad de las directrices revisadas, ya que en la fecha de redacción de este reporte, el CAI estaba pendiente de aprobar y hacer pública la versión revisada de dichas directrices. Debe notarse, sin embargo, que solamente las políticas (y no las directrices) son obligatorias, motivo por el cual también parece necesario revisar la política para algunas de las cuestiones que se abordan en las directrices revisadas (como se analiza luego).
- ***Aplicación de la excepción 4.1.i respecto de información específica de países.*** La aplicación de esta excepción genera problemas de incoherencia con la política general de Acceso a Información, por tres motivos: (i) la idea de que cierta información “podría dañar” es difícil de definir y de restringir en lo que a su alcance se refiere; (ii) el carácter abierto de la fórmula empleada permite que los países se opongan a la publicación de prácticamente cualquier “información específica de países”, incluida, por ejemplo, una propuesta de proyecto; y (iii) si bien la solución de publicar la información redactada selectivamente está implícita en la política, no consta expresada con claridad.
- ***Cuestiones de política relacionadas con el Directorio.*** Surgieron tres cuestiones relacionadas con el Directorio: (i) la divulgación de informes encargados por el Directorio, que simplemente no se incluyó en las directrices

al nombrar los documentos del Directorio que corresponde hacer públicos; (ii) qué hacer con la información confidencial potencialmente contenida en la divulgación voluntaria de declaraciones de los Directores Ejecutivos, que inicialmente no se abordó en la disposición de la política correspondiente a esta divulgación voluntaria; y (iii) la autorización de dispensas en el cumplimiento con la Política respecto para los documentos del Directorio, que actualmente le compete al CAI según la autorización general para el uso de dispensas que se confiere en la política (punto 8.1). Al momento de redactar el presente informe, todas estas cuestiones se están discutiendo con el Directorio.

- ***La aplicación de la política al MICI y OVE.*** Tanto el MICI como OVE, como entidades independientes que rinden cuentas al Directorio y cumplen funciones de supervisión que exigen transparencia, plantean puntos especiales que no se abordaron con claridad en la nueva política:
 - En cuanto al MICI, que cuenta con su propia política, se plantea qué política prevalece respecto a la divulgación de información cuando existe la posibilidad de que se produzca un círculo improductivo de solicitudes reiteradas de información sobre el mismo tema, dado que existen procesos paralelos de queja en las políticas del MICI y en la Política de Acceso a la Información del Banco. Específicamente, las directrices de la política del Banco (punto 9.3) parecen permitir, o no excluir, la posibilidad de que el panel de revisión externo del Banco le pueda negar una solicitud de información a una persona y que esa persona luego plantee un reclamo al MICI sobre la falta de acceso a información, y también podría darse la secuencia inversa. Si bien la intención de las directrices de la Política de Acceso a Información parece confirmar que la existencia del panel externo sobre acceso a información no menoscaba la autoridad del MICI para manejar reclamos referidos a perjuicios ocasionados por la falta con cumplimiento de una política del Banco, la situación contradice la disposición de la política del Banco según la cual las decisiones del panel externo sobre acceso a información son finales.
 - La función de evaluación independiente de OVE se ve afectada por todos los aspectos de la Política de Acceso a Información, incluida la excepción correspondiente a información específica de países. Como se analizó anteriormente, la excepción en cuestión, tal como está formulada, no es coherente con el principio general de transparencia de la política; para solucionar esta incoherencia es necesario aclarar que la redacción selectiva constituye la solución frente a la inquietud planteada por un país en torno de la divulgación de información que consta en un documento de OVE o en cualquier otro documento del Banco. Como solución alternativa, podría

ser necesario que OVE desarrolle una política de acceso a información aparte, aunque ello no soluciona la cuestión básica para el Banco⁹.

- 2.14 Se realizaron algunos cambios en las responsabilidades para la implementación de la política, tal como constan en las Directrices de Implementación, con un éxito parcial. La transición de las principales responsabilidades en materia de coordinación de la implementación de la EXR a la nueva Sección de Acceso a Información (ATI) en SEC se llevó adelante bastante bien, pero aún resta por hacer en otras dos áreas de responsabilidad. En respuesta a los primeros errores que surgieron en la divulgación de documentos, la Administración exigió que todas las unidades designaran “empleados autorizados” para dar el visto bueno para la publicación de documentos públicos en el sitio en línea. Sin embargo, está claro que el Banco debe fortalecer estas capacidades de sus empleados para el desempeño de una función que es importante para la correcta y oportuna divulgación de documentos públicos. Además, no quedan claras las responsabilidades entre los distintos departamentos y unidades involucrados en la mejora del sitio del Banco para asegurar un mejor acceso a la información. Abordamos estas cuestiones en la siguiente sección.

III. EFECTIVIDAD

- 3.1 La divulgación efectiva de información del Banco constituye un proceso de varios pasos que involucra a una gran cantidad de actores y requiere de una respuesta oportuna y efectiva en cada etapa para asegurar el cumplimiento de la política¹⁰. Se espera que los *autores de los documentos* clasifiquen correctamente los documentos que carguen al sistema de gestión de documentos del Banco (IDBDocs) y que los *empleados autorizados* autoricen la publicación de dichos documentos en Internet, verificando a la vez que se los haya clasificado correctamente (este proceso debería desarrollarse dentro de los cinco días de la aprobación). *IDBDocs* y los *administradores del sitio de Internet* se aseguran de que haya fácil acceso a los documentos en el sitio de internet. Una vez producida la divulgación, el *Centro de Información Pública* es el encargado de dar respuesta a las solicitudes de información dentro de los 30 días de presentadas, a cuyo efecto orienta a los usuarios hacia la información solicitada o bien emite negativas

⁹ En comparación, la política de información del EBRD dispone que “(...) es responsabilidad del Departamento de Evaluación determinar qué contienen los informes que hace públicos. Ello resulta necesario para asegurar que el Departamento de Evaluación pueda cumplir su importante función de evaluación independiente en el Banco y ofrecer las lecciones aprendidas” (Política de Información Pública del EBRD, página 10). El Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco Mundial tiene su propia política de información que es coherente con la política general del Banco Mundial y que especifica que las evaluaciones de IEG discutidas por el Directorio y el Comité de Efectividad en el Desarrollo del Directorio son divulgadas con el correspondiente resumen por parte del Director del Comité, así como la respuesta de la administración a la evaluación.

¹⁰ Ver Anexo (Figura 7), donde se ofrece una amplia descripción general del proceso de divulgación de información del Banco.

a la divulgación de información en función de las diez excepciones contenidas en la política. Por último, se dispone de un mecanismo de apelación de dos etapas para la reconsideración de solicitudes de información denegadas: primero se da la revisión por parte del *Comité de Acceso a Información* y luego la decisión final le compete a un *Panel Externo* independiente.

- 3.2 En general, la implementación de la nueva política a la fecha ha elevado notablemente la proporción de documentos del Directorio que se divulgan, pero ha tenido un efecto ambiguo sobre el nivel general de divulgación de los documentos producidos por el Banco. Adicionalmente, la divulgación a tiempo y la accesibilidad de la información a través del sitio web siguen constituyendo desafíos. Si bien todavía es muy pronto para llegar a una conclusión final sobre la efectividad de la política, la evaluación determinó que la divulgación de información no siempre sucedió dentro del marco de reglas sobre tiempos de publicación que la política establece, dado que no se cuenta con mecanismos eficaces para controlar el cumplimiento ni con sistemas automáticos para emitir recordatorios a los empleados responsables de autorizar los documentos para su publicación en Internet. La situación puede verse agravada por la falta de mecanismos de reconocimiento y capacitación permanentes para los empleados clave en la divulgación de información. Además, la cantidad comparativamente alta de solicitudes de información, la fragmentación de la información en todo el sitio web del BID y la baja cantidad de descargas de documentos permiten apreciar que puede resultar difícil encontrar la información pertinente en el sitio web del BID y lograr el acceso a la misma.
- 3.3 Esta sección evalúa la efectividad de la implementación de la política, a cuyo efecto se concentra en el impacto real que produce sobre la transparencia del BID. La transparencia se mide en esta evaluación en términos de divulgación, disponibilidad a tiempo de la misma, y accesibilidad a la información. La siguiente sección examina la efectividad de la implementación de la nueva política en función del impacto que produce sobre la proporción de documentos que hace públicos el Banco. Luego se examina la efectividad del proceso actual de administración de la información, que requiere de la correcta clasificación y oportuna divulgación de la misma. Por último, se evalúa la posibilidad de acceso a la información del BID.

C. Proporción de documentos divulgados (antes/después de la Política)

- 3.4 El Banco no dispone actualmente de indicadores específicos o sistemas para dar seguimiento a los niveles de transparencia. Así, para esta evaluación, OVE midió la transparencia utilizando dos indicadores distintos, cada uno con sus fortalezas y limitaciones. En combinación, estos dos indicadores ofrecen una útil imagen de la efectividad de la nueva Política de Acceso a la Información.
- *Proporción de documentos divulgados sobre el total producido por el BID.* Este indicador captura la proporción de información que se hace pública en relación al total de documentos que se suben al sistema de gestión de documentos (IDBDocs) del Banco. El indicador tiene dos limitantes: no

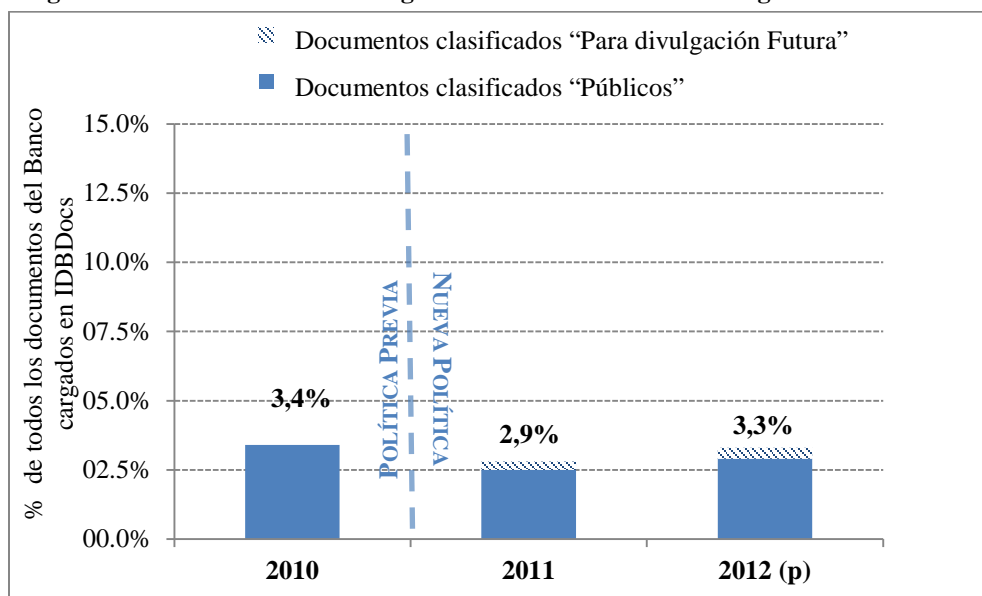
valora la calidad o relevancia de la información que se hace pública, y el denominador incluye un gran volumen de documentos (correos electrónicos internos, borradores, documentos administrativos) que por política son confidenciales.

- *Proporción de documentos divulgados relacionados con el Directorio.* Dado que el Directorio revisa información clave para tomar decisiones sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del BID, esta medida indica el nivel de divulgación de información crucial del Banco. Mejorar la divulgación de información relacionada con el Directorio –que es altamente relevante para contrapartes externas- es esencial para una transparencia efectiva. La limitación de usar este indicador por sí solo es que los documentos relacionados con el directorio representan 0,5% del total de documentos del BID, y los documentos públicos relacionados con el Directorio alrededor del 11% del total de documentos públicos del Banco.

3.5 ***Proporción sobre el total de documentos del BID.*** La proporción de documentos que se publicaron registró una reducción marginal con la nueva política. Tras la aprobación de la política el 1 de enero de 2011, la proporción de documentos que se publican o divulgan con el transcurso del tiempo se redujo de 3,4% (2010) a 2,9% (2011), para luego elevarse nuevamente a 3,3% (2012) de la cantidad total de documentos cargados en IDBDocs (ver Figura 1a). La cantidad absoluta de documentos que se clasificaron como *públicos* cayó de 23.188 en 2010 a 22.260 documentos en 2011. Para 2012, si bien solamente se dispone de datos hasta el mes de octubre, OVE calcula que la cantidad de documentos se ubicaría en el rango de los 17.000 a 18.000. Así pues, la cantidad de documentos divulgados al amparo de la nueva política fue algo inferior al número de documentos divulgados antes de la nueva política¹¹. Dada la presunción que impone la nueva política a favor de la divulgación de toda la información, la tendencia registrada en la porción de información divulgada indica la existencia de desafíos importantes que obstaculizan el logro de los mayores niveles de transparencia contemplados en la nueva política.

¹¹ Los sistemas del BID no permiten actualmente distinguir directamente las causas para esta tendencia en la proporción de documentos hechos público. Sin embargo, las secciones que siguen sugerirán algunos factores (conocimiento de la política por parte de los empleados, debilidades en el mecanismo de supervisión con el cumplimiento de la política, y retrasos en la implementación de sistemas informáticos) que podrían estar teniendo un impacto negativo en la efectividad de la política.

Figura 1a. Tendencias en la divulgación del total de documentos generados en el BID



Clasificación de documentos	2010		2011		2012 (ene.-oct.)	
	Cantidad de documentos	Porcentaje	Cantidad de documentos	Porcentaje	Cantidad de documentos	Porcentaje
Públicos	23.188	3,4	22.260	2,5	13.542	2,9
Para divulgación futura	6	0,0	2.707	0,3	1.832	0,4
Confidenciales	656.220	96,6	848.539	97,1	456.814	96,4

Fuente: IDBDocs, octubre de 2012.

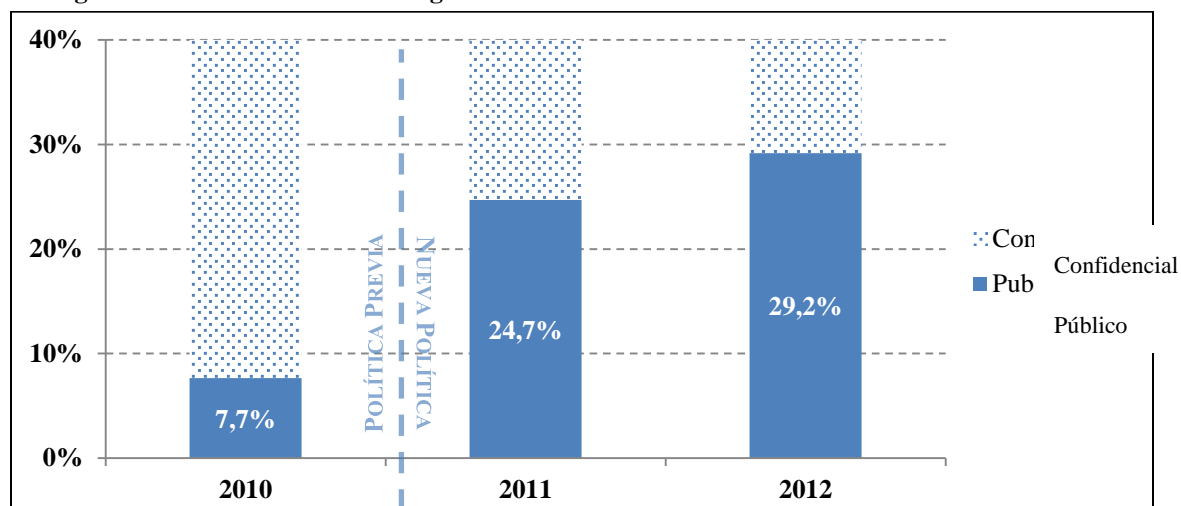
Nota: La categoría "confidencial" contiene un gran volumen de documentos (ej. Correos electrónicos internos, borradores, documentos administrativos) que, por política, no pueden divulgarse. Ello explica el gran volumen de documentos confidenciales. Por esa razón, se recomienda prestar atención a la tendencia (en términos absolutos) de documentos públicos.

- 3.6 **Proporción de documentos relacionados con el Directorio.** El volumen de documentos relacionados con el Directorio que se clasificaron como públicos creció significativamente bajo la nueva política, de 213 en 2010 a 1,510 en 2012¹². Esto representa un incremento del 7,7% de documentos públicos bajo la anterior política (2010) al 29,2% en 2012 (ver Figura 1b). Los documentos relacionados con el Directorio incluyen toda la información que es enviada al Directorio y a sus Comités, e incluye información crucial relativa a las políticas, estrategias, programas y proyectos del Banco, funcionamiento interno, y resultados. Aunque este subconjunto de documentos no cubre toda la información producida por el Banco, un alto nivel de divulgación es esencial en este caso para garantizar la transparencia y rendición de cuentas externas, y OVE considera muy relevante el incremento en divulgación alcanzado por el Banco a la fecha .

¹²

Datos del 1 de enero al 30 de noviembre de 2012.

Figura 1b. Tendencias en la divulgación de documentos relacionados con el Directorio



Clasificación	2010		2011		2012 (Ene-Nov)	
	Número de Documentos	Porcentaje	Número de Documentos	Porcentaje	Número de Documentos	Porcentaje
Confidencial	2.571	92,3%	3.551	75,3%	3.667	70,8%
Pública	213	7,7%	1.165	24,7%	1.510	29,2%
TOTAL	2.784		4.716		5.177	

Fuente: Información de los sistemas del Banco (DDR), compartida por la Administración del BID. Diciembre 2012.

- 3.7 En suma, el impacto de la nueva política de información sobre la proporción de documentos divulgados es mixto. Por un lado, el número global de documentos del BID divulgados ha disminuido ligeramente bajo la nueva política, probablemente debido a factores que son analizados más adelante. Por otro, el significativo incremento en divulgación de información clave (documentos relacionados al Directorio) ha mejorado la transparencia del proceso de toma de decisiones del Banco. Finalmente, el Banco podría beneficiarse identificando indicadores de efectividad más adecuados para hacer seguimiento a los niveles de transparencia a lo largo del tiempo.

D. Grado de conocimiento acerca de la nueva Política de Acceso a Información

- 3.8 El grado de conocimiento de las partes interesadas internas y externas acerca de la nueva Política de Acceso a Información del BID es limitado. En el cuarto trimestre de 2010 y primer trimestre de 2011, la Administración lanzó un plan de comunicaciones relacionado con la introducción de la nueva Política de Acceso a Información, que comprende audiencias específicas, tanto internas como externas, y creó un sitio en línea específico para difundir los detalles de la política. Sin embargo, OVE detectó indicios de que se podría aumentar entre los socios habituales del BID el conocimiento acerca de la política y las oportunidades

ofrecidas por la mayor transparencia de la política. De las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que encuestó OVE, el 54% no tienen conciencia de la existencia de la nueva política, a pesar de ser socias habituales del Banco, y el 33% de los empleados autorizados no estuvo expuesto a ningún tipo de capacitación específica relativa a la política que se espera haga cumplir. De modo similar, el 40% del total de los empleados operativos del BID dice no haber recibido capacitación en relación con la política (ver Anexo, Cuadro 3). El sitio web de la Política de Acceso a Información, que contiene información e instrucciones detalladas acerca de la política, recibió una cantidad relativamente bajas de visitas en los últimos meses¹³.

- 3.9 En consecuencia, a pesar del plan inicial de comunicaciones, aún resulta necesaria una comunicación más amplia de la política a los públicos internos y externos. La Administración reconoció esta situación y se está actualizando el sitio en línea de la Política de Acceso a Información. De modo similar, la Administración está analizando la necesidad de una posible llegada adicional a las partes interesadas externas, paso que OVE recomienda categóricamente.

E. Clasificación correcta de la información

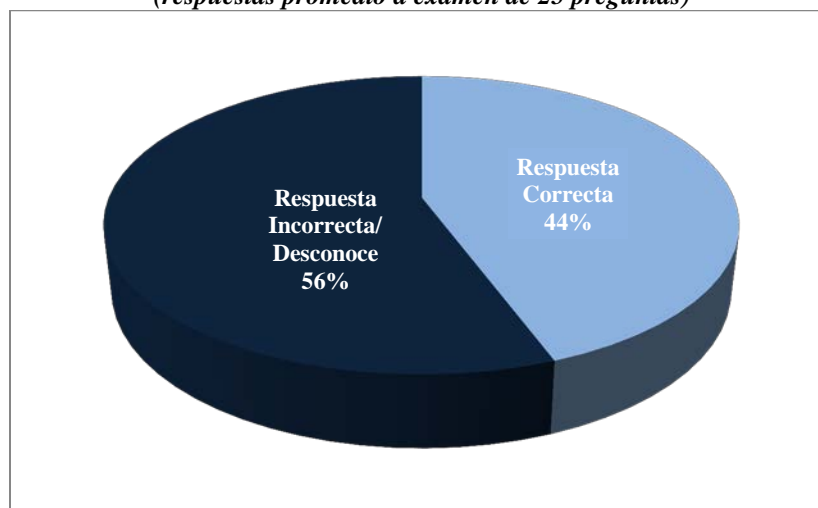
- 3.10 La nueva política exige que el Banco divulgue públicamente la información que genera, a menos que dicha información encuadre en una de las diez excepciones que se describen en la política. Todos los empleados, incluyendo consultores y asistentes de investigación, pueden cargar documentos en IDBDocs con este sistema de clasificación. Por consiguiente, a efectos de asegurar la implementación eficaz de la política, es necesario que todos los empleados conozcan adecuadamente las reglas de clasificación y los plazos para la divulgación a tiempo de información. Respecto de la información clasificada como *pública*, se espera que los “empleados autorizados” desempeñen una función de filtro al asegurarse de que la información haya sido clasificada correctamente antes de autorizar la publicación del documento en Internet. No obstante, si se clasifica incorrectamente la información (es decir, se la clasifica como *confidencial* o *para divulgación futura*), el documento se archiva sin más verificación. Dicha información solamente podría publicarse si mediara una solicitud externa de información que active el mecanismo de revisión y se la reclasificara como *pública*.
- 3.11 Los sistemas del BID no permiten el control sistemático de la tasas de errores de los empleados en la clasificación de información. El sistema de rotulación para la clasificación de información no revela cuál es la excepción a la política que justifica clasificar un documento como *confidencial* o *para divulgación futura*. De modo similar, solamente los autores de los documentos pueden asegurarse de que no se divulgue información confidencial en un documento clasificado como *público*. Como resultado de ello, ni la Administración ni OVE pueden controlar o

¹³ Según el informe más reciente de la EXR, la cantidad de visitas al sitio web de la Política de Acceso a Información registradas en los seis meses transcurridos hasta junio de 2012 fue relativamente baja: 2.563 páginas vistas en la versión en inglés, y 3.823 páginas vistas en la versión en español.

calcular una tasa general de precisión en la clasificación de la información del Banco. Y no hay acciones planificadas con el fin de mitigar esta seria limitación del sistema de seguimiento del cumplimiento.

- 3.12 No obstante, una encuesta a los empleados dirigida por KNL indica la falta generalizada de conocimiento de los detalles de la política. Si bien se cuenta con un vago conocimiento de la existencia de un sistema de clasificación de información, plazos para la divulgación y una lista de excepciones, la mayor parte de los empleados autorizados carece de los conocimientos específicos necesarios para el eficaz funcionamiento de la política (ver Figura 2). Los bajos puntajes en el área de conocimiento de la política podrían guardar relación con el hecho de que la mayoría de los empleados autorizados declara tener brechas significativas en sus conocimientos y manifiesta la necesidad de contar con más capacitación: el 24,4% de los empleados autorizados dice no estar satisfecho con la capacitación recibida, mientras que el 35,3% no recibió ningún tipo de capacitación¹⁴ (Encuesta de Empleados de KNL, julio de 2012). La situación puede empeorar con el transcurso del tiempo a raíz de la falta de capacitación constante para todos los empleados entrantes y miembros del Directorio. Por último, el 40% de los empleados regulares del BID también afirma no haber recibido capacitación, y el 82% dice no haber vivido cambio alguno en la divulgación en comparación con la anterior política (ver Anexo, Cuadro 3).

Figura 2. Conocimiento de la política por parte de los empleados autorizados
(respuestas promedio a examen de 25 preguntas)



Fuente: Encuesta de los Empleados Autorizados realizada por KNL (julio 2012).

N = 165 empleados autorizados (37% del total).

- 3.13 La Administración reconoció la situación y respondió a este desafío con la toma de medidas destinadas a incrementar el conocimiento de la política por parte de los empleados y, así, su eficacia en la implementación de la misma. Para aclarar

¹⁴ Ello puede explicarse porque los entrevistados adquirieron su carácter de “personal autorizado” después de mayo de 2011, cuando se produjo la capacitación inicial, y no se cuenta con ningún mecanismo o práctica para capacitar al “personal autorizado” entrante.

cuestiones específicas de cada departamento, la Administración está elaborando una edición más amplia de las Instrucciones de Clasificación de Documentos para ayudar a los empleados a clasificar correctamente los documentos que la unidad a la que pertenecen genera de forma rutinaria. Asimismo la Administración está realizando una capacitación intensiva para los empleados autorizados que espera cubrir las brechas en el conocimiento reflejadas en los resultados de la Encuesta de KNL de julio de 2012. Por último, la Administración está desarrollando un módulo de capacitación en línea para los empleados entrantes y los miembros del Directorio.

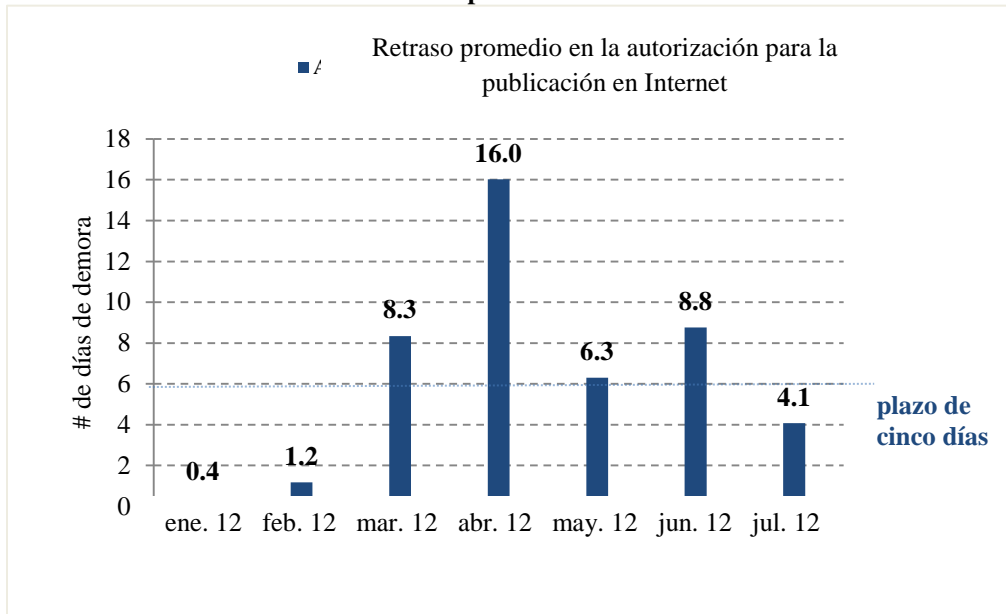
- 3.14 OVE considera, con un grado razonable de confianza, que las medidas planificadas contribuirán a mejorar la correcta clasificación. Los empleados autorizados, al estar mejor capacitados, serán más eficaces en la prevención del riesgo de que se publique información confidencial. Sin embargo, la capacitación de empleados autorizados (que representan el 10% de todos los empleados del Banco) no solucionará el riesgo de que los documentos se archiven por error como confidenciales, dado que los empleados autorizados no controlan los documentos confidenciales en ningún momento. Como todos los empleados pueden reunir los requisitos necesarios para cargar documentos en IDBDocs, es posible que persista este tipo de error en la clasificación. No obstante, la exitosa difusión de las nuevas instrucciones de clasificación podría contribuir a mitigar este problema.

F. Divulgación oportuna

- 3.15 La oportunidad de la divulgación de los documentos en el marco de la política sigue siendo un problema. La política establece que los documentos clasificados como *públicos* deberían publicarse dentro de los cinco días de su aprobación o autorización. Si bien actualmente los sistemas del BID no permiten controlar la diferencia temporal entre la aprobación de un documento clasificado como *público* y el momento en que efectivamente se hace público (publicación en Internet), los datos sí permiten medir el tiempo que transcurre entre la fecha en que el autor carga el documento en IDBDocs y la fecha en que los empleados autorizados autorizan su publicación en Internet (ver Figuras 3 y 3b, en la próxima página). Este análisis permite apreciar que persisten las dificultades para asegurar la divulgación dentro de los cinco días.
- 3.16 Si bien los documentos clave del BID se divulgan de forma rutinaria tal como lo exige la nueva política, el proceso de aprobación genera importantes retrasos en la divulgación. La nueva política identificó las actas de reuniones del Directorio y sus Comités, Estrategias de País, Propuestas de Préstamo, Informes de Terminación del Proyecto, Informes de Seguimiento del Progreso y estados contables auditados de proyectos como algunos de los documentos más importantes que se divulgan. Según la política, estos documentos claves deben publicarse dentro de los cinco días de su aprobación. Sin embargo, el proceso de varios pasos para la aprobación de algunos de ellos, como las actas del Directorio

o los Comités, es engorroso¹⁵ y genera una amplia brecha temporal entre la reunión efectiva y la divulgación de las decisiones tomadas (ver Anexo, Cuadro 4). Además, una parte importante de las actas siguen sin publicarse, lo que afecta el nivel de transparencia de los principales órganos de toma de decisiones del Banco.

Figura 3. Retrasos en la divulgación de información respecto de documentos clasificados como públicos



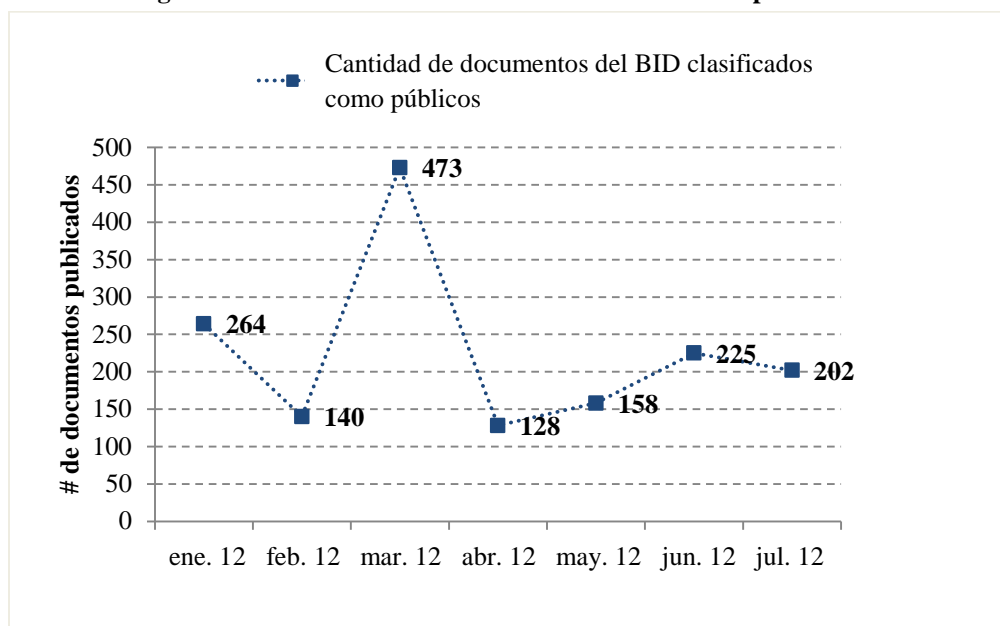
Fuente: IDBDocs.

Nota: Durante el periodo observado, se esperaba que todos los documentos subidos al sistema de gestión de documentos del Banco (IDBDocs) y clasificados como públicos fueran autorizados para internet por los “empleados autorizados” dentro del plazo de cinco días.

¹⁵

Antes de que proceda divulgar las actas de las reuniones del Directorio de Directores Ejecutivos o los Comités del Directorio, la SEC debe cumplir cuatro pasos: (i) redacción selectiva de las actas de modo tal de excluir la información confidencial; (ii) visto bueno de los presentadores/participantes; (iii) visto bueno del presidente del comité; y (iv) aprobación del acta final en una reunión del Directorio/Comité, si el orden del día permite la inclusión de ese punto. Una vez aprobada el acta, la SEC la debe cargar y autorizar su divulgación pública en el sitio web del Banco. Si bien este complejo proceso de aprobación asegura que las actas reflejen las decisiones tomadas por el Directorio y los Comités, el tiempo que lleva concluir el proceso puede afectar la transparencia del proceso de toma de decisiones del Banco.

Figura 3b. Cantidad de documentos clasificados como públicos



Fuente: IDBDocs.

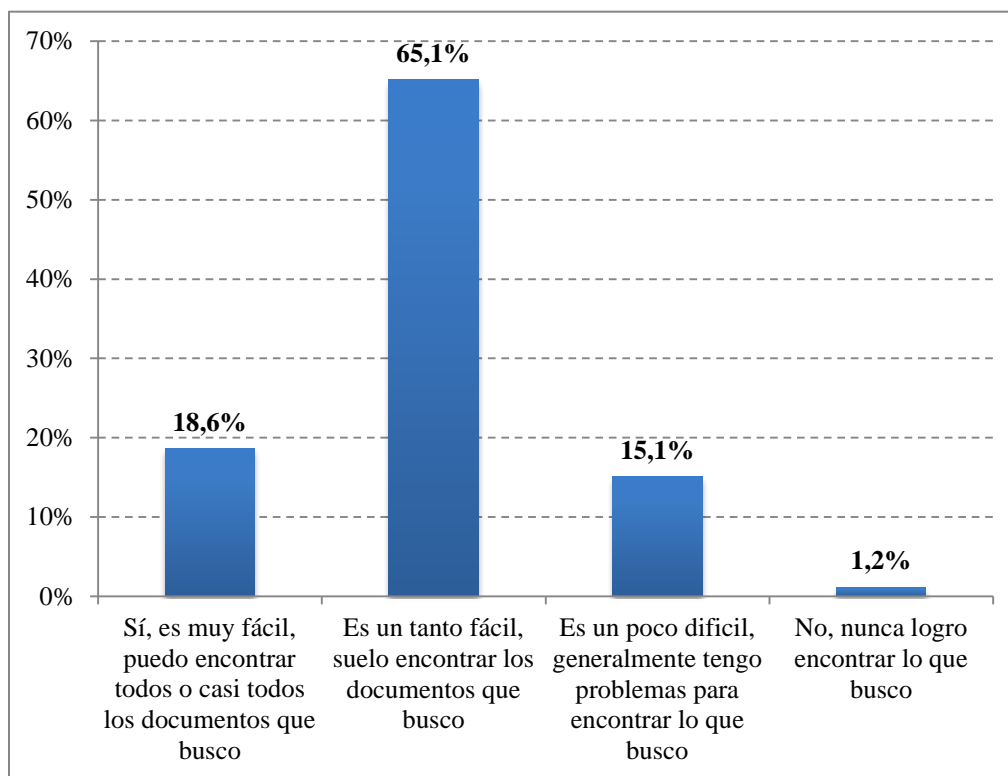
3.17 Si bien las actas se divulgan de manera rutinaria, el contenido divulgado es limitado y con frecuencia las actas publicadas no son informativas. Para proteger el proceso de deliberación sano y confidencial del Directorio y los Comités, y de conformidad con la Política de Acceso a Información, la práctica consagrada ha sido la de eliminar el contenido deliberativo de las actas. Sin embargo, otras instituciones que se utilizaron para la comparación adoptan una actitud de mayor apertura en cuanto a las cuestiones debatidas, a cuyo efecto mantienen la anonimidad de las fuentes a la vez que aseguran que todas las decisiones tomadas queden reflejadas en las actas divulgadas. Con la adopción de una práctica similar el BID podría enriquecer el contenido de la información publicada en las actas del Directorio o los Comités sin comprometer el sano proceso confidencial de deliberación.

IV. ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

A. Acceso web

4.1 Quienes utilizan información del BID con frecuencia se muestran satisfechos con la accesibilidad de la información del BID. OVE recibió comentarios de 86 OSC de 20 países de América Latina y el Caribe respecto de la accesibilidad de la información del BID. Las respuestas de estas OSC, que son organizaciones que interactúan regularmente con el BID, revelaron que, en su mayor parte, consideran muy fácil o un tanto fácil dar con información pertinente en el sitio web del BID, lo que es indicativo de un cierto grado de familiaridad con la estructura del mismo (ver Figura 4).

Figura 4. Facilidad de acceso a la información en el sitio web del BID: respuestas de las OSC



Fuente: Encuesta de OSC regionales realizada por OVE (septiembre de 2012).

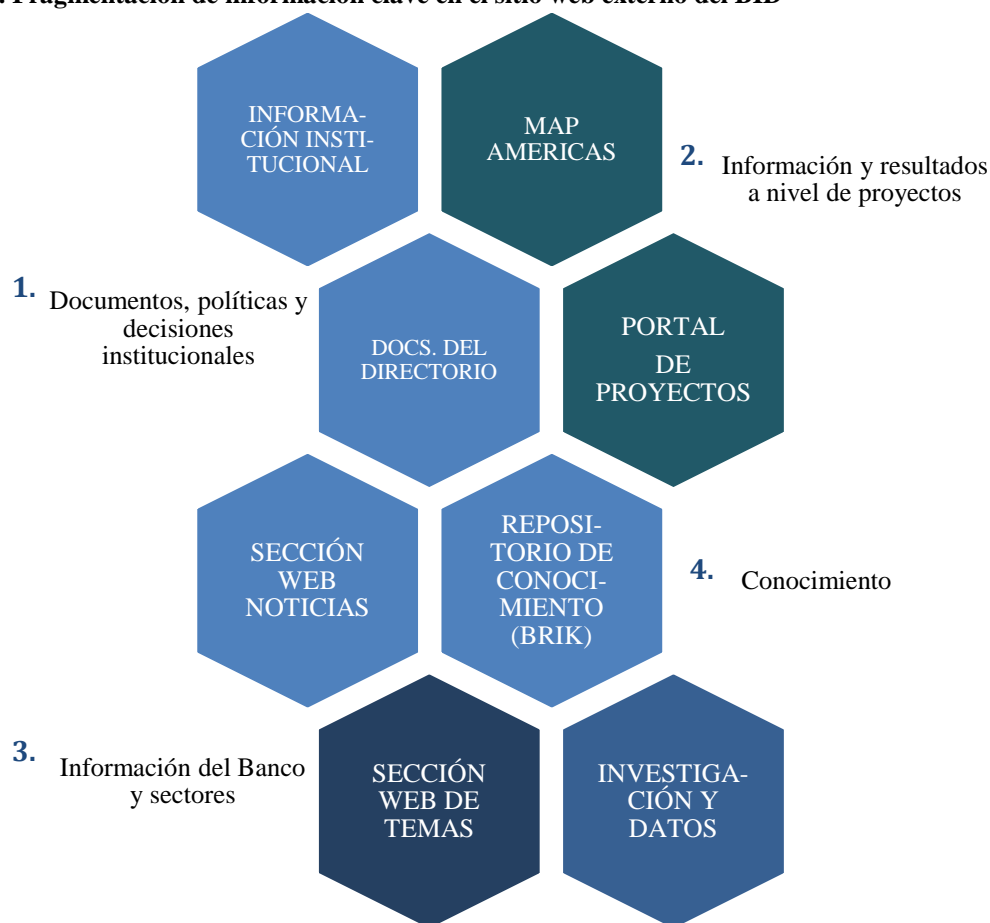
- 4.2 De cualquier modo, se puede mejorar la efectividad del sitio web del BID en lo que se refiere a facilitar el acceso a la información. Es posible que la fragmentación de información en distintas secciones y sistemas dentro del sitio del BID (ver Figura 5), agravada por la existencia de una herramienta de búsqueda que no resulta del todo eficiente en cuanto a ubicar la información solicitada, esté afectando la capacidad de los usuarios generales de encontrar la información¹⁶. Además, la accesibilidad de la información del BID por medio de herramientas externas de uso generalizado (por ejemplo, Google) parece verse afectada por las características específicas de la arquitectura del sitio web del BID¹⁷. Por último, debido a que solamente una cantidad limitada de páginas y documentos se traducen al portugués, es probable que a los habitantes de habla

¹⁶ La actual herramienta de búsqueda institucional (*Vivísimo*) está siendo objeto de mejoras para que funcione en las distintas secciones y los distintos sistemas de repositorio del Banco (el Repositorio Institucional de Conocimiento del Banco, MapAmericas y anteriores sistemas de repositorio). La Administración está trabajando con miras a mejorar el desarrollo de la herramienta de búsqueda del Banco, punto que, no obstante, sigue siendo un objetivo de mediano plazo.

¹⁷ Aparentemente, el grado de optimización del motor de búsqueda correspondiente a una parte importante de las páginas web y documentos del BID es limitado, lo que dificulta que los *web crawlers* de los motores de búsqueda más usados capten correctamente la información publicada en dichas páginas. Al respecto, un informe encargado por el Banco en enero de 2012 hace hincapié la “falta de visibilidad de búsqueda” del sitio web del Banco como obstáculo para aumentar la cantidad de visitantes de la información del BID y ofrecer una mayor difusión de los contenidos del Banco.

portuguesa de la Región les interesa poco el contenido del BID¹⁸. Probablemente como consecuencia de todas estas restricciones, mayormente no se descargan los documentos y las publicaciones¹⁹.

Figura 5. Fragmentación de información clave en el sitio web externo del BID



4.3 El Banco realizó un esfuerzo importante por incorporar formatos de uso más sencillo en la difusión de información. Se espera que la transformación inicial del sitio web del BID con el fin de adecuarlo a los requisitos de la nueva política, la implementación en curso de *MapAmericas* desde marzo de 2012 y el lanzamiento planificado del Repositorio Institucional de Conocimiento del Banco (BRIK) del Banco y *e-Archives* (cuya conclusión está planificada en todos los casos para los

¹⁸ Tradicionalmente, la Representación Nacional de Brasil lleva recibida en forma directa una gran cantidad de solicitudes de información, principalmente debido a que las partes interesadas del BID en Brasil (lo que incluye entidades federales y gobiernos locales, OSC y empresas/consultores) declaran haber sufrido dificultades para comprender los detalles de las convocatorias, reseñas de proyectos, anuncios y resoluciones del Banco que no están traducidos.

¹⁹ Como ejemplo de este punto, un análisis realizado por la EXR determinó que, para el período enero-junio de 2012, no se descargó una cantidad importante de documentos. El documento más usado del sitio web (el libro *La gestión para resultados en el desarrollo*) tuvo solamente 527 descargas en seis meses. El segundo documento más descargado también fue un libro (*Desconectados: Habilidades, Educación y Empleo en América Latina*), con 385 descargas. Los documentos más usados registraron un promedio de tres a cinco descargas diarias.

próximos meses) faciliten un acceso más sencillo a la información clave. Según evalúa OVE, estas medidas podrían tener un impacto muy positivo en la accesibilidad de la información del BID. De modo similar, el crecimiento constante de redes sociales relacionadas con el BID podría convertirse en un activo que el Banco podría utilizar en la divulgación de nueva información a partes interesadas externas y al público en general de manera más activa.

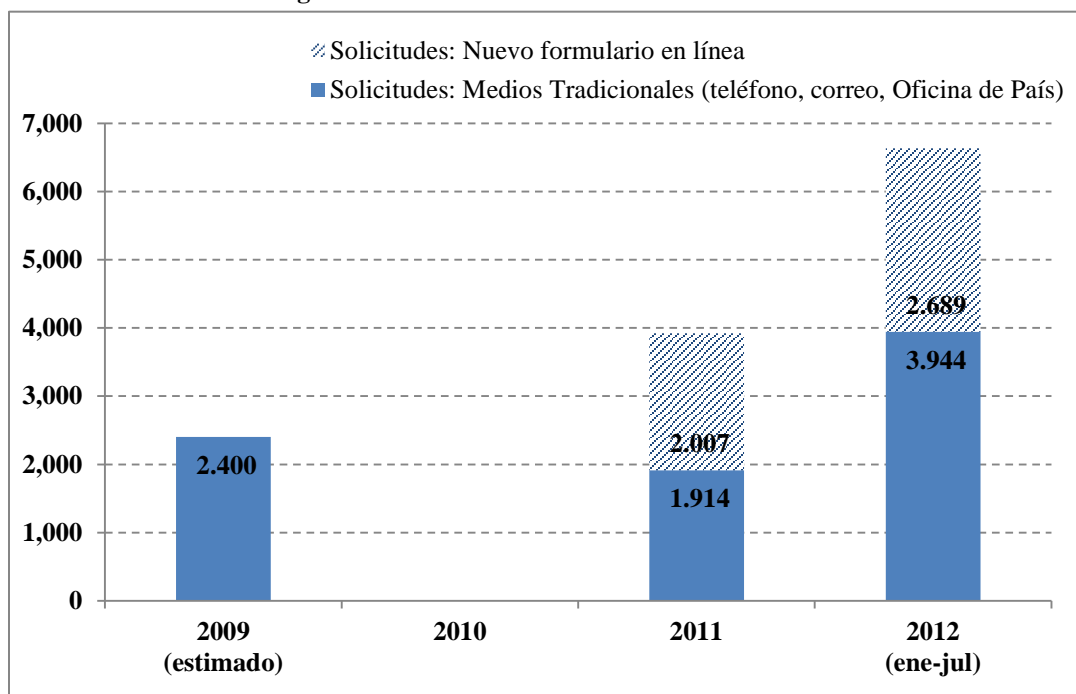
- 4.4 De todas formas, el volumen cada vez más alto de solicitudes de información permite inferir que los usuarios registran dificultades a la hora de encontrar información clave en el sitio web del BID. El Banco recibió más de 6.000 solicitudes de información en 2012. De ellas, más de 2.000 se recibieron por medio del nuevo formulario de solicitud de información en línea. En comparación, en el año 2011 el Banco Mundial recibió 705 solicitudes con un formulario similar. Como la mayor parte de los registros históricos actualmente no se encuentran disponibles en el sitio y solamente se los hace públicos mediante solicitud al Centro de Información Pública (CIP), es posible que éste sea uno de los factores que influyen en la cantidad comparativamente superior de pedidos al Banco.

B. Solicitudes de información

- 4.5 La cantidad de solicitudes de información presentadas en el marco de la nueva política registró un crecimiento exponencial, particularmente tras la introducción de un formulario en línea para solicitar información (ver Figura 6). Este nivel de solicitudes supera varias veces al de las instituciones utilizadas en la comparación y puede tornarse insostenible si no se encaran acciones adicionales²⁰.

²⁰ La Administración ofreció dos explicaciones posibles para este fenómeno: la mayor parte de las solicitudes que recibe el CIP parecen referirse ya sea a registros históricos (que son los únicos que se divulgan por pedido) o temas recurrentes (oportunidades de empleo, evaluaciones ambientales, información relacionada con proyectos) que los usuarios no parecen encontrar con facilidad en el sitio web. La Administración sugiere la posibilidad de mitigar este desafío con la introducción de orientación básica o una sección de “preguntas frecuentes” en el sitio web del Banco.

Figura 6. Cantidad de solicitudes de información



Fuente: Centro de Información Pública. Datos para 2010 no se encuentran disponibles.

- 4.6 La estructura existente para dar respuesta a las solicitudes de información no tardará en registrar dificultades en el manejo del volumen cada vez mayor de solicitudes. Dados los recursos limitados con que cuenta el CIP (un empleado) y el tiempo que insume el *software* utilizado para manejar las solicitudes de información se está dando un deterioro en la tasa de respuesta del CIP a las solicitudes externas (ver Cuadro 5), situación que puede empeorar si continúa aumentando el volumen de solicitudes de información.

Cuadro 5. Resolución de solicitudes de información

	2011	2012 (p)
Índice de respuesta	99,99%	99,98%
Tiempo promedio de respuesta*	15 días	22 días
Respuesta oportuna (dentro del plazo de 30 días)*	90%	80%

* Cálculos aproximados del Centro de Información Pública.

Fuente: Centro de Información Pública

- 4.7 El *software* que utiliza el Banco para manejar las solicitudes (REMEDY) requiere de la realización de una cantidad importante de pasos para cada caso. Al adecuar y simplificar el *software*, el CIP logrará una tasa de respuesta más eficiente. La Administración tiene planeado completar los cambios al sistema de solicitudes de información, no obstante lo cual no se ha fijado ningún plazo definitivo.

C. Acceso a archivos históricos

- 4.8 Por último, la digitalización y publicación progresiva de archivos históricos claves mejorará la transparencia general del BID, reduciendo a su vez la carga que pesa sobre el CIP. La nueva política determina que el acceso al archivo de registros históricos del Banco se produce únicamente por solicitud explícita, y es posible que ello esté afectando el volumen de solicitudes de información que recibe el Banco. Con la iniciativa *e-Archives*, la Administración comenzó a digitalizar tipos específicos de documentos históricos (documentos operativos e informes anuales) muy solicitados por las partes externas interesadas. El nuevo sistema *e-Archives* estuvo disponible en el ámbito interno para los empleados del BID en el mes de octubre de 2012, y algunas clases de documentos estarán disponibles externamente en 2013. El Banco podría adoptar una actitud de plena apertura (y contribuir a reducir la carga del CIP) si se asegurara de que la amplia mayoría de los registros históricos digitalizados que reúnan los criterios de la política para su pública divulgación estén disponibles externamente.

V. CUESTIONES SURGIDAS Y SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

A. Conclusiones y retos emergentes

- 5.1 La conclusión general de esta revisión es que el Banco está implementando plenamente la Política de Acceso a Información, pero queda aún por hacer para que esa implementación sea verdaderamente efectiva. Se reformó la política a fin de mejorar la transparencia de la actividad del BID y aumentar la efectividad en el desarrollo. Como resultado, se están divulgando por primera vez categorías completas de documentos, en el caso de muchos de ellos de forma simultánea a su presentación al Directorio.
- 5.2 De todas formas, la política contiene disposiciones que resultan incoherentes con el principio fundamental de transparencia: (i) la excepción abierta correspondiente a “información específica de países”, excepción que no existe en las políticas de las instituciones utilizadas en la comparación, y (ii) la falta de inclusión de los resultados sobre los proyectos sin garantía soberana dentro del listado de documentos NSG que pueden hacerse públicos. También existen otras áreas de la política que han generado problemas -por ejemplo, el manejo de la divulgación voluntaria de las declaraciones de los DE, el manejo de documentos históricos y el proceso de dispensa para los documentos del Directorio.
- 5.3 Se ha logrado un avance sustancial en todas las áreas de implementación, lo que refleja una sólida cooperación entre las unidades a cargo. Esta coordinación fue clave para el alcance de la implementación en el diseño del sistema de clasificación y desclasificación, en la realización de capacitación de los empleados, en el fortalecimiento de la plataforma informática para el acceso a la información, y en el establecimiento de planes para la gobernanza.

5.4 Sin embargo, el avance ha sido más lento de lo esperado, lo que refleja en parte un cronograma poco realista influenciado por las presiones del BID-9. Además, en el curso de la implementación surgieron desafíos sobre los cuales es necesario realizar nuevas acciones:

- **La experiencia del último año y medio puso de manifiesto la necesidad de incorporar ajustes al marco regulatorio**, lo que incluye los sistemas de clasificación y desclasificación y las directrices de implementación. La Administración realizó la mayor parte de los ajustes necesarios, pero la revisión de las Directrices de Implementación estaba todavía en marcha durante la elaboración de este informe.
- **El grado limitado de comprensión de los requisitos de la política por parte de los empleados afecta la correcta clasificación y oportuna divulgación de la información.** La Administración llevó adelante una serie de pasos destinados a mejorar esta situación (distribución de instrucciones de clasificación, directrices modificadas y capacitación adicional) y es razonable suponer que con ello se mitigará sustancialmente el problema. Sin embargo, hay más por hacer, particularmente para mejorar la capacidad de los empleados autorizados a dar el visto bueno para la publicación de documentos públicos en el sitio web, y para lanzar el sistema automatizado de seguimiento de los documentos que han de hacerse públicos. Asimismo, resultaría útil establecer un proceso para verificar en el acto la correcta clasificación de todos los documentos, públicos y no públicos.
- **Las características del sitio web general del Banco no resultan adecuadas para ofrecer un grado suficiente de facilidad de acceso a la información pública del Banco.** Si bien las modificaciones que inicialmente se incorporaron al sitio del BID fueron modestas, la Administración está llevando adelante una serie de proyectos de importancia (MapAmericas, BRIK, *e-Archives*) que aumentarán la accesibilidad de información clave en una serie de formatos de fácil manejo para los usuarios. Sin embargo, es necesario realizar cambios adicionales en la herramienta de búsqueda de la arquitectura del sitio del BID y en otros canales de comunicación. En particular (i) es necesario seguir fortaleciendo la estructura del sitio y el desempeño de su herramienta de búsqueda con la integración de distintos repositorios de información del BID, de modo tal de que resulte más fácil encontrar la información, y, de modo similar, (ii) el Banco debería seguir trabajando en el fortalecimiento de la optimización para motores de búsqueda de las páginas web del BID, de modo tal de mejorar la visibilidad y ranking de las páginas del sitio entre los motores de búsqueda externos más populares (especialmente Google). Si bien el alcance de estas cuestiones informáticas se extiende más allá de las actividades de implementación de la Política de Acceso a Información, el fortalecimiento de las capacidades del sitio web resulta fundamental para la implementación efectiva de la política.
- **Aún no se han probado el proceso de apelación y los procedimientos de dispensa.** Surgieron retos específicos relacionados con cada uno de estos

puntos que aún deben resolverse, y será necesario controlar la eficacia de los procesos/procedimientos.

B. Sugerencias para el futuro

5.5 Esta revisión ofrece seis sugerencias para la realización de nuevas acciones tendientes a implementar la Política de Acceso a Información de manera efectiva, de conformidad con los requisitos de la Declaración de Cancún y el Informe del BID-9:

- **Revisar la política para aclarar que la redacción constituye la solución frente a objeciones planteadas por los países a la divulgación de información específica de países al amparo de la excepción 4.1.i de la política, y hacer explícito que la decisión última en el manejo de información reside en el Banco, como éste considere apropiado, después de consultas en caso de inquietud por parte de un país.** Ello requiere una revisión de la política, dado que la política (y no así las directrices) es obligatoria.
- **Encontrar un mecanismo coherente con la protección de la información propietaria de los negocios con la divulgación de los resultados proyecto a proyecto (como en los XPSR NSG) al listado de información NSG divulgada.** Ello resulta necesario a efectos de ajustarse al principio de transparencia y al requisito específico de “divulgación de los resultados de proyectos” de la Declaración de Cancún.
- **Implementar un mecanismo para verificar la clasificación de los documentos en el acto.** Esto es necesario para promover la clasificación correcta de todos los documentos, tanto los públicos como los no públicos.
- **Mejorar y lanzar el planificado sistema de seguimiento para la divulgación a tiempo de información pública.** El nuevo sistema de IT para seguir la publicación de información en tiempo debería permitir que la Administración controle el cumplimiento de la política. Además de las capacidades planificadas, OVE recomienda implementar un sistema de recordatorios por correo electrónico para avisar de forma automática a los empleados autorizados que existen nuevos documentos públicos listos para su publicación.
- **Asegurar la adecuada accesibilidad de la información mediante la mejora del sitio web.** Los usuarios de información del BID se beneficiarían con la consolidación de los distintos repositorios de información (antiguos y nuevos) del BID, el fortalecimiento de la herramienta interna de búsqueda y la optimización de las páginas en línea del Banco para los motores de búsqueda más populares.
- **Identificar indicadores de transparencia e implementar un sistema para seguir los niveles de transparencia a lo largo del tiempo.** Esto es necesario para asegurar que la implementación de la política está incrementando efectivamente la divulgación y accesibilidad de la información producida por el Banco.

LISTADO DE ENTREVISTADOS

Como preparativo para la presente evaluación, OVE recabó información de diferentes fuentes en todo el Banco.

Entrevistas cualitativas exhaustivas

- Marcelo Cerna SEC/ATI
- Miguel Empis SEC/SEC
- Anna Cabral CMG/STK (EXR)
- John Ferriter CMG/STK (EXR)
- Angélica Perez EXR/PIC
- Gerald Duffy EXD/012 (Reino Unido)
- Roberto Delgado EXD/009 (México y RD)
- Alejandro Foxley EXD/002 (Chile y Ecuador)
- Gustavo Arnavat EXD/006 (EE. UU.)
- Michelle Moreno ITE/BTS
- Diego Osorio ITE/BTS
- Rossana Gomez VPC
- Celine Paquet ACP/REC
- Jean-Louis Chretien LEG/CLA
- Mireya Rossi SPD/SMO
- Luis Diaz SPS/SPD

Consultas

- Beatriz Jellinek KNL
- Kyle Strand KNL
- Salvador Barragan REC
- Nevardo Arguello EXR
- Lili Liu Banco Mundial
- Omana Nair ADB
- Susan Hopper ADB
- Elizabeth Smith EBRD
- Nik Milushev EBRD

Entrevistas cualitativas estructuradas

- 10 “empleados autorizados” (muestra aleatoria)
- 8 Jefes de Operaciones Especialistas Principales (muestra aleatoria)

e-Surveys [encuestas electrónicas]

- 505 empleados operativos del BID
- 86 organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe
- 168 empleados autorizados (datos tomados del relevamiento de KNL)

ANEXO: GRÁFICOS Y CUADROS

Cuadro 1.A: Comparación de las políticas de información de los bancos multilaterales de desarrollo

Tema	BID	Banco Mundial*	ADB	EBRD
Presunción a favor de la divulgación	X	X	X	X
“Lista positiva” de información que se puede divulgar			X	X
Excepciones limitadas (detalles en Anexo X.B)	X	X	X	Listado no comparable de “información considerada confidencial”
Cronograma de desclasificación por tipo de documento	X	X	Para documentos selectos únicamente	
DIVULGACIÓN DE:				
a) Datos históricos	A pedido	Según cronograma de desclasificación	A pedido (información mantenida durante más de 20 años)	
b) Estrategias de países	En el momento de su distribución al Directorio, sin objeción del país	En el momento de su distribución al Directorio, sin objeción del país	En el momento de su distribución al Directorio, con el acuerdo del país (o, en su defecto, con el respaldo del Directorio)	Borradores de estrategias sujetos a revisión pública durante 45 días antes del Directorio.
c) Propuestas de préstamos	En el momento de su distribución al Directorio, sin objeción del país (proyectos soberanos)	En el momento de su distribución al Directorio, sin objeción del país	En el momento de su distribución al directorio, con el acuerdo del país (proyectos soberanos) (o, en su defecto, con la aprobación del Directorio)	Documento de reseña de proyecto privado únicamente. Documento de proyecto a pedido para proyectos del sector público tras la aprobación del Directorio.
d) Estados contables auditados anuales de proyectos	Proyectos soberanos únicamente y sujeto a que el prestatario no se oponga	X	Proyectos soberanos únicamente con el acuerdo del país respecto de la oportunidad de su divulgación	
e) Actas de reuniones del Directorio	X	X	X	X
f) Actas de reuniones de Comités del Directorio	X	X		
g) “Reseñas de debates” de las reuniones del Directorio		X		

Tema	BID	Banco Mundial*	ADB	EBRD
h) Divulgación voluntaria de declaraciones de un Director Ejecutivo (efectuadas durante las reuniones)	X			
Dispensas “positivas” y “negativas” previstas	X	X	X	X
Mecanismo de apelación independiente 2da etapa	X	X	X	
Plazo estándar para responder a las solicitudes de información	X	X	X	X

*La información del Banco Mundial no incluye el acceso a información de la CFI, acceso sujeto a una política aparte de la CFI.

Cuadro 1.B: Excepciones a la divulgación en las políticas de los BMD

Excepción	BID	Banco Mundial*	ADB
Información personal	X	X	X
Asuntos jurídicos, disciplinarios e investigativos	X	X	X
Comunicaciones que implican a los Directores Ejecutivos	X	X	X
Seguridad	X	X	X
Información suministrada en confianza por países miembros o terceros países; propiedad intelectual; información comercial/financiera	X	X	X
Información administrativa institucional	X	X	X
Información deliberativa	X	X	X
Determinada información financiera	X	X	X
Información específica de países		X	
Información relativa a operaciones sin garantía soberana salvo la información enumerada en el Anexo II			
Procedimientos del Comité de Ética		X	
Información restringida de conformidad con otros regímenes de divulgación		X	
Informes de auditoría interna e informes de auditorías de fondos fiduciarios	(incluidos implícitamente en la excepción correspondiente a información deliberativa)	(incluidos explícitamente en la excepción correspondiente a información deliberativa)	X

Nota: El presente cuadro no incluye al EBRD dado que su política de Información no cuenta con un listado comparable de “excepciones”. Más bien, enumera la “información considerada confidencial”, que incluye el equivalente de varias de las excepciones incluidas en las políticas de otros BMD, así como información clasificada como confidencial en función de los regímenes de clasificación de otros BMD.

*Con exclusión de la Política de Divulgación de Información de la CFI.

Cuadro 2. Plan de implementación y avance real

Actividad	Plan de implementación	Estado	Proyecciones de la Administración (al mes de septiembre de 2012)
1. Desarrollar sistemas de clasificación y desclasificación de información	Octubre de 2010	Aprobado por el Directorio el 14/12/10, Se están revisando las mejoras (en particular la nueva categoría de “Confidencial/Público con aprobación” y rotulación de documentos “para divulgación futura”	Concluir y aprobar las instrucciones de clasificación de los departamentos (septiembre) Volver a modificar IDBDocs de modo tal de manejar las mejoras de clasificación, desclasificación y rotulación (fecha sin especificar)
2. Programa de capacitación de los empleados	Mediados de agosto a fines de noviembre de 2010	Seminarios ofrecidos bajo el formato de asistencia en persona y por el sitio a todos los empleados del banco a partir de noviembre de 2010 y hasta enero de 2011	Capacitación adicional para los Empleados Autorizados y Puntos Centrales y el desarrollo de un programa de capacitación para nuevos empleados como máximo para el mes de (septiembre)
3. Respaldo informático, incluida la actualización de IDBDocs, Creación de sistema de seguimiento Creación de sistema de solicitudes en línea	Fin de diciembre de 2010	Sistema de solicitudes en línea en pleno funcionamiento desde mediados de diciembre de 2010, aunque necesita mejoras y ampliación Se implementaron los cambios iniciales a IDBDocs Aún no se desarrolló el sistema automatizado de seguimiento del cumplimiento del Banco con la divulgación de documentos divulgados de forma rutinaria	Se incorporaron nuevos cambios para respaldar un nivel adicional de autorización el 30 de mayo de 2011, y hay más cambios en curso (como se señaló anteriormente) Se espera que el sistema de seguimiento esté en pleno funcionamiento para el tercer trimestre de 2012
4. Directrices para procesar información	Fin de septiembre de 2010	Emitidas 20 de mayo de 2011 Se presentaron las correcciones al CAI para su aprobación (septiembre)	Aprobación de las directrices corregidas por el CAI (septiembre)
5. Mejora de los canales del banco para publicar información, incluido su sitio de internet	Septiembre a noviembre de 2010	Se incorporaron cambios modestos al sitio del Banco a fin de adecuarlo al sistema de solicitudes en línea Se están incorporando otras mejoras para asegurar que sea fácil ubicar la información y obtener acceso a ella	Para septiembre se avanzó en el nuevo formato, que no estará listo hasta más avanzado el año
6. Creación del Comité de Acceso a Información	Octubre de 2010	Se creó, y se realizó la primera reunión en septiembre de 2011 para aprobar los TDR y	

Actividad	Plan de implementación	Estado	Proyecciones de la Administración (al mes de septiembre de 2012)
		Procedimientos Operativos del CAI	
7. Creación de Panel de Revisión Externo	Borrador de TDR y procedimientos, selección de miembros del panel, noviembre de 2010	El CAI aprobó los procedimientos y TDR en noviembre de 2011; en agosto de 2012 se presentaron al directorio los nombres de los integrantes del panel	
8. Actualización manual administrativo	Mediados de agosto a septiembre de	Se está actualizando partes relacionadas con la PAI como parte del esfuerzo constante del Banco por actualizar todos los manuales	
9. Desarrollo de plan de comunicaciones	Mediados de agosto a noviembre de 2010	Se desarrolló e implementó en el cuarto trimestre de 2010 y primer trimestre de 2011.	Desarrollo de otro plan para 2012-13 destinado a generar mayor conciencia acerca de la implementación de la Política de Acceso a Información (septiembre de 2012)

Cuadro 3. Experiencia de los empleados del BID con la nueva política

Capacitación	Encuestados (%)
Recibieron capacitación sobre la nueva PAI	28%
Asistieron a taller en persona sobre la nueva PAI	20%
Utilizaron otros métodos de aprendizaje sobre la nueva PAI	16%
No recibieron ningún tipo de capacitación específica sobre la nueva PAI	40%
Facilidad de uso	
No tuvieron dificultades para clasificar la información según el nuevo sistema de clasificación	80%
Tuvieron dificultades para clasificar la información según el nuevo sistema de clasificación	20%
Efecto sobre las relaciones de trabajo con socios prestatarios	
La implementación de la nueva política no modificó de forma alguna las relaciones de trabajo con socios prestatarios	93%
La implementación de la nueva política modificó de alguna forma las relaciones de trabajo con socios prestatarios	7%
Cambio en la divulgación de información	
No divulgan actualmente más información de la que divulgaban al amparo de la política anterior	82%
Divulgan actualmente más información de la que divulgaban al amparo de la política anterior	18%

Fuente: Encuesta de los Empleados realizada por OVE, octubre de 2012. N=456 (69% de la cantidad total de empleados operativos).

Cuadro 4. Divulgación y oportunidad de la publicación de documentos claves

Documentos claves	Período de observación	Cantidad total de documentos	Cantidad de documentos divulgados	% de documentos divulgados	Tiempo promedio para la divulgación		
					Para visto bueno / aprobación	Cargados en línea	Tiempo total desde la reunión
Actas							
Actas del Directorio	01/01/12-01/09/12	21	13	62%	35,1 días	15,8 días	50,9 días
Comité de Políticas y Evaluación	01/01/12-01/09/12	14	7	50%	69,2 días	10,4 días	79,6 días
Comité de Programación	01/01/12-01/09/12	22	15	68%	50,6 días	8,2 días	58,8 días
Comité de Auditoría	01/01/12-01/09/12	12	9	75%	49,1 días	3 días	52,1 días
Comité de Presupuesto y Políticas Financieras	01/01/12-01/09/12	15	7	47%	63,6 días	7,1 días	70,7 días
Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio	01/01/12-01/09/12	23	17	74%	53,9 días	9,3 días	63,2 días
Estrategias de país	01/01/11-01/09/12	12	12	100%	d.p.	d.p.	d.p.
Propuestas de préstamos	01/01/12-01/09/12	100	94	d.p.	d.p.	d.p.	10,9 días
Informes de Terminación de Proyecto	01/01/11-01/09/12	15	4	27%	1,7 días	55,2 días	56,9 días
Estados contables auditados de proyectos	<i>Se espera que la divulgación de estados contables auditados de proyectos comience en 2013</i>						

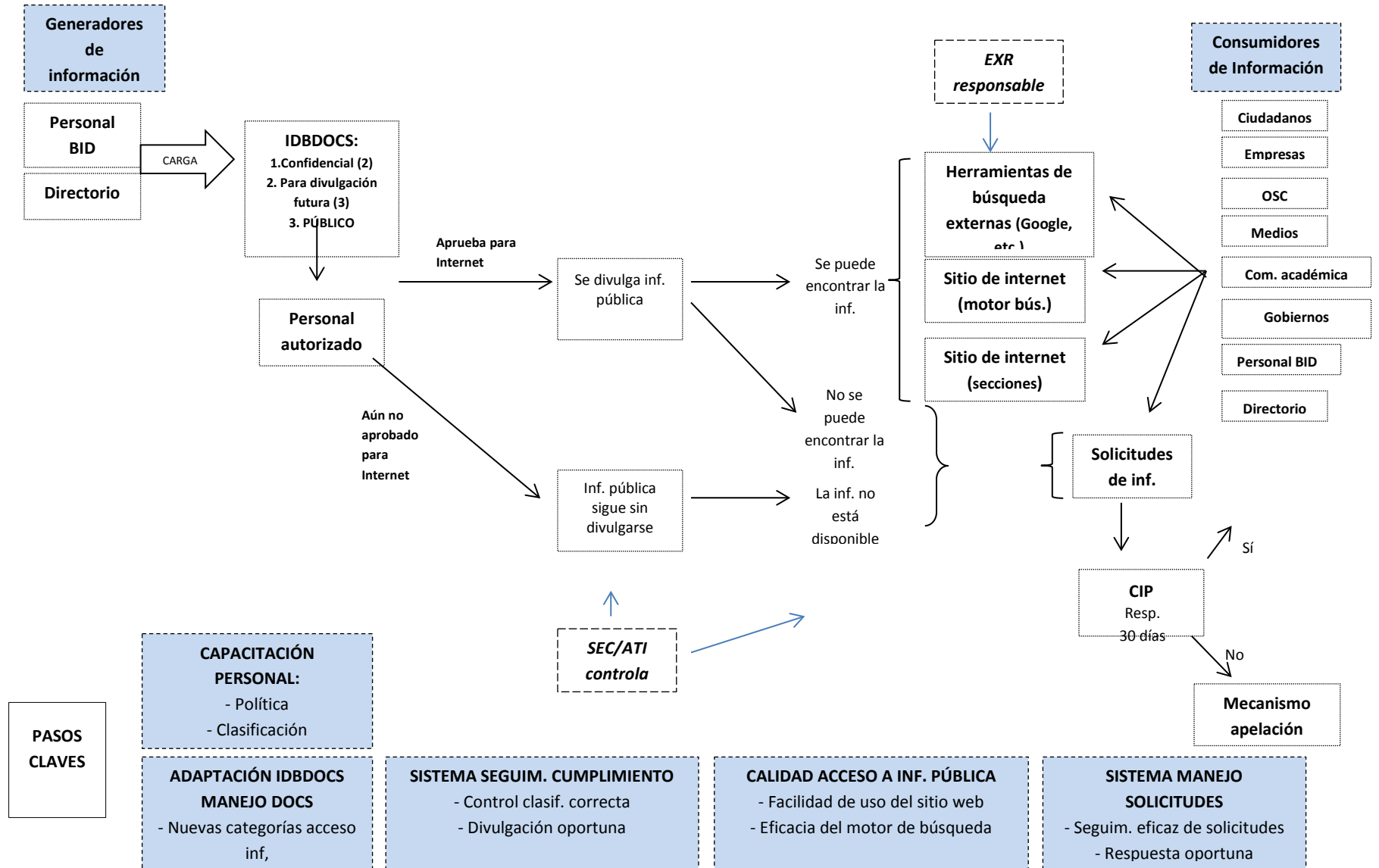
Nota: Datos desde el 1 de enero hasta el 30 de agosto de 2012. Datos tomados el 13 de septiembre de 2012.

d.p.: “datos pendientes”

a.p.: “análisis pendiente”

Fuente: IDBDocs, SEC

Figura 7. Cadena de producción de divulgación/difusión de información



Comentarios de la Administración del BID



DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DE LOS COMPROMISOS DEL BID-9
DOCUMENTO DE REFERENCIA: POLÍTICA DE ACCESO A INFORMACIÓN
RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN**

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DE LOS COMPROMISOS DEL BID-9
DOCUMENTO DE REFERENCIA: POLÍTICA DE ACCESO A INFORMACIÓN
RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración quisiera agradecer a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) por el diálogo constructivo entablado en el curso de la elaboración del documento de referencia sobre la Política de Acceso a Información. Este documento contribuirá a los esfuerzos del Banco para una implementación más eficaz de la Política de Acceso a Información. La Administración proporcionó comentarios a una versión preliminar del documento y se complace en corroborar que la mayoría de las sugerencias formuladas fueron incorporadas en la versión final.

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 El documento de referencia ofrece una buena mirada a lo que ha sido, hasta la fecha, el proceso de implementación de la Política de Acceso a Información. La Administración agradece el reconocimiento de OVE en cuanto a que el BID ha cumplido, en gran medida, los requisitos formales de implementación de una política de acceso a información coherente con las prácticas óptimas de instituciones homólogas. La Administración hace notar el uso por parte de OVE de la “divulgación de información relacionada con el Directorio” como indicador para hacer seguimiento a los niveles de transparencia del Banco para efectos de la evaluación. La Administración coincide plenamente con OVE en cuanto a que el aumento en la divulgación de este tipo de documentos ha sido apreciable, contribuyendo a mejorar el nivel de transparencia del proceso de toma de decisiones del Banco. Acogemos con beneplácito la incorporación al documento de la nota que aborda los motivos que explican el volumen de documentos clasificados como confidenciales en el sistema principal de gestión de documentos del Banco (IDBDOCs), así como la sugerencia de observar la tendencia en el número de documentos públicos, la cual apreciamos.
- 2.2 La Administración considera que el documento habría podido beneficiarse de una revisión más sistemática de los temas relacionados con la divulgación oportuna. En tal sentido, la Administración quisiera destacar que la medición del cumplimiento de la política para poner los documentos a disposición del público dentro del plazo de cinco días (excepción hecha de los documentos que están sujetos a divulgación simultánea), debió haberse hecho utilizando la fecha definitiva de aprobación de la última versión (y no la fecha en la que el documento fue cargado en IDBDOCs) y la fecha en la que el personal autorizado da su visto bueno para publicación en Internet.
- 2.3 Con respecto a la divulgación de información específica de país, la Administración quisiera aclarar la conclusión de OVE en cuanto a que la información específica de país no está incluida en la lista de excepciones de instituciones homólogas. Otros bancos multilaterales de desarrollo, por ejemplo, el Banco Mundial, contemplan excepciones

relacionadas con “información relativa a países miembros y otras partes” que cubre la misma información denominada “información específica de país” en el BID.

- 2.4 Conforme lo manifestado en la respuesta consolidada de la Administración al informe de evaluación intermedia de OVE sobre los compromisos del Noveno Aumento, coincidimos con la recomendación principal de OVE para que se haga una revisión de la política que explícitamente le confiera al Banco la decisión definitiva en materia de divulgación, tras consultar a los países. La Administración considera que una revisión de esa naturaleza alinearía más estrechamente la política del Banco con la de otros bancos multilaterales de desarrollo.
- 2.5 Asimismo, la Administración está comprometida a explorar otras alternativas para divulgar los resultados derivados de operaciones sin garantía soberana, respetando al mismo tiempo su naturaleza comercial y, en particular, la información de propiedad confidencial. La Administración espera poder trabajar con los Directores Ejecutivos en la implementación de esta recomendación.
- 2.6 En lo que respecta a la clasificación de documentos, la Administración ha estado trabajando en completar y homogeneizar instrucciones detalladas de clasificación que cubren los diferentes documentos e información producida y recibida en cada uno de los departamentos. Se trata de una herramienta importante para complementar cualquier mecanismo de verificación.
- 2.7 Por último, la Administración comparte la preocupación de OVE acerca de la necesidad de identificar indicadores que puedan hacer un seguimiento eficaz a los niveles de transparencia. La Administración está trabajando para abordar este tema y tiene previsto desarrollar un conjunto de indicadores relevantes en 2013.

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 La Administración considera que las sugerencias de OVE son importantes para una eficaz implementación de la Política de Acceso a Información.
- 3.2 El Banco sigue avanzando en otras tareas clave para la implementación de la política, especialmente con respecto a la capacitación del personal del Banco. En noviembre y diciembre de 2012, la Administración llevó a cabo varias sesiones de capacitación con funcionarios encargados de la publicación y con los coordinadores designados, a fin de mejorar el nivel de conocimiento de los procedimientos aplicables a la correcta publicación de documentos. En 2013 la Administración seguirá desarrollando y llevando a cabo programas de capacitación en todo el Banco.