
TransPa_BA: una herramienta para la mejora de la publicidad activa en bibliotecas y archivos

TransPa_BA: a tool for improving active disclosure of library and archive information

Ana R. PACIOS (1), Marina VIANELLO (2), Marta DE LA MANO (3)

(1) Departamento de Biblioteconomía y Documentación, Universidad Carlos III, C/ Madrid, 126-128, 28903 Getafe (España), areyes@bib.uc3m.es. (2) mvianello@bib.uc3m.es. (3) Departamento de Bi-biblioteconomía y Documentación, Facultad de Traducción y Documentación, C/Francisco Vitoria 6-16, 370078 Salamanca (España), lamano@usal.es.

Resumen

Proyecto de elaboración de una herramienta para la mejora de la publicidad activa en los archivos y bibliotecas, en consonancia con la Ley 19/2013 de Transparencia española. La transparencia, como cualquier proceso, requiere ser evaluada si se persigue su mejora. Este es el fin de la herramienta TransPA_BA, inspirada en MESTA (Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia) que evalúa la publicidad activa de las sedes web cuyo proceso de adaptación se explica en este trabajo. El resultado es una tabla integrada por 20 o 21 indicadores para bibliotecas y 22 para archivos y sus correspondientes criterios de valoración. Se persigue mejorar la transparencia en las webs de las bibliotecas y archivos españoles que valoren este concepto y quieran medirlo. Su aplicación permitirá ver resultados, efectuar cambios objetivos que se traducirán en movimientos reales de la información con ella relacionada que pueden juzgar los ciudadanos usuarios de estos servicios a través de sus sedes web.

Palabras clave: Transparencia. Publicidad activa. Indicadores. Sedes web. Bibliotecas. Archivos.

1. Introducción

En la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIPBG) (España, 2013), hay que distinguir dos ámbitos: el de la publicidad activa y el derecho de acceso a la información o publicidad pasiva. La primera es una obligación y el segundo un derecho que viene precedido de una petición por parte de un ciudadano para poder obtener la información que desea, con la intención de acceder a lo que no esté publicado con los límites que marca la Ley. Por lo tanto, son dos vertientes distintas y complementarias de la Ley.

La publicidad activa responde a la obligación de las Administraciones públicas y sus entidades e instituciones dependientes de publicar de manera obligatoria y proactivamente, con actualizaciones periódicas, aquella información que exige la ley en los portales de transparencia o sedes web. El fin es garantizar la transparencia de su

Abstract

A project to develop a tool to improve active disclosure by libraries and archives of the information stipulated in Spain's Transparency Act 19/2013 is presented. In transparency, as in any other goal, assessment is imperative to improvement, the objective pursued by TransPA_BA, a tool designed to evaluate the active public disclosure of information on websites. Its adaptation from MESTA (Spanish acronym for transparency assessment and monitoring methodology) is described in this article. The result is a table comprising 20 or 21 indicators for libraries (state-run and university) and 22 for archives and their respective scoring criteria. The ultimate aim is to enhance website transparency by enabling Spanish libraries and archives to measure their performance in that regard. Institutions using the tool, results in hand, will be in a position to modify their websites as necessary to allow citizens using their services readier access to the relevant information.

Keywords: Transparency. Active disclosure. Indicators. Website. Libraries. Archives.

actividad en el ejercicio de sus funciones. A su vez, esta obligación, se traduce en un derecho del ciudadano a disponer de cierta información que es de obligada publicación por la Administración sin necesidad de tener que solicitarla.

La información concerniente a la publicidad activa aparece recogida en la Ley en su capítulo II en el que se hace referencia a los datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística (Arts. 6, 7 y 8). La transparencia de una institución está ligada a la existencia de una página web o sede electrónica, tal y como se deduce de la propia LTAIPBG (Cap. II, Art. 5, punto 4):

La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables.

Las bibliotecas y archivos como unidades organizativas, o parte de ellas, dependientes de la Administración Pública, deberían tener en consideración la Ley de Transparencia y publicar aquella información que muestre el resultado de su actividad, de las funciones que ejercen y de su razón de ser. Hoy día, la mayoría de las bibliotecas y archivos disponen de una sede web a través de la cual podrían publicar la información relacionada. Sin embargo, es preciso adaptar los requerimientos de la Ley a la particular idiosincrasia que les caracteriza. Obligatoria o voluntaria, la Ley sin duda añadirá valor a las instituciones que la apliquen. En palabras de Arizmendi (2017, p. 44):

La transparencia voluntaria, más allá de la ley, la evidencia de que lo que se cree se hace por sí solo, será el indicador de que la transparencia pasa a ser adulta, real y soberana.

Este trabajo tiene por objetivo mostrar las etapas del proceso de creación de una herramienta para medir y mejorar la publicidad activa en los archivos y bibliotecas inspirada en la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia (en adelante, MESTA) (AEVAL y CTBG, 2016). Asimismo, mostrar el conjunto de indicadores que comprende con sus correspondientes criterios de valoración. Se destina tanto a bibliotecas como a archivos de cualquier tipo que estuvieran sujetos a la Ley, como a aquellos que, no estando obligados, decidan así profundizar y poner en valor su compromiso con la transparencia. El fin último es que, como instituciones de la Administración Pública, puedan hacer uso de la misma en su camino hacia la mejora de la transparencia.

De esta forma se da acceso a los ciudadanos que las financian con sus impuestos a toda la información de interés relacionada con su gestión, lo que permitiría conocer qué hacen, cómo lo hacen y el empleo que hacen de los recursos que reciben para hacerlo. Ayudará también a valorar mejor estos servicios, más aún si la utilizan para demostrar el esfuerzo que realizan intentando satisfacer las necesidades de sus usuarios. Especialmente en tiempos de crisis y recortes como los que han experimentado en los últimos años.

2. Metodologías para la evaluación de la transparencia

La aplicación de la LTAIPBG desencadenó una serie de metodologías de evaluación de la transparencia que han ido demostrando su utilidad al repercutir en la mejora de la información que publican las instituciones en sus webs. Han sido desarrolladas tanto por organizaciones públicas (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno)(1) como privadas (Transparencia Internacional (2),

Fundación Compromiso y Transparencia (3), Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (4)) y cuyos sistemas han quedado reflejados en sus respectivos informes que hacen públicos en sus sedes web y en forma de publicaciones (García Melián, 2016). A ellas se suman otras iniciativas procedimentales, como por ejemplo Infoparticipa (Molina Rodríguez-Navas, 2015), que han partido del ámbito académico. El objetivo de evaluación al que se dirigen puede ser internacional, nacional o local pero el fin último común es medir para conocer, mejorar, avanzar, comparar, cambiar y poder gestionar cualitativa y cuantitativamente la información relacionada con la transparencia, como indicó Arizmendi (2017, p. 42) respecto a MESTA.

En particular, la metodología oficial es MESTA. Se crea en el 2016 para facilitar la aplicación y evaluación de la Ley de Transparencia por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, en colaboración con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Posibilita, mediante indicadores adaptados a la Ley, la autoevaluación no solo en lo concerniente a la publicidad activa sino también en el derecho de acceso a la información pública, tanto la cantidad como a la calidad de la información se refiere. Aunque la publicidad activa la puede evaluar un externo a la institución, el derecho de acceso se tiene que evaluar desde dentro dado que un externo a ella no tiene datos ni información en la web de la entidad para conocer la respuesta que ha dado a la solicitud de información por parte de los ciudadanos.

Está pensada para entidades de ámbito estatal, autonómico y local a pesar de que los recursos disponibles no son iguales en todas. Pero, como ya se ha advertido, el derecho de acceso a la información sí es igual para todos los ciudadanos, independientemente del tamaño de la entidad o de la población a la que presta sus servicios (Molina Rodríguez-Navas, Simelio Solà y Corcoy Rius, 2017, p. 824) e, incluso, de la dependencia administrativa, como en el caso de bibliotecas y archivos, que no tiene por qué conocer el ciudadano usuario de estos servicios públicos.

MESTA cuenta con dos tipos de índices a los que denomina indicadores con la intención de diferenciar entre la información obligatoria que determina la LTAIPBG y el resto de información (no obligatoria). El primero es el Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa (ICPA) que tiene en consideración tanto la información obligatoria publicada en las sedes web (contenido, forma y actualización) como sus atributos (accesibilidad, claridad, estructuración y reutilización) así como las condiciones técnicas del soporte web que la aloja (accesibilidad, estructuración, lugar de publicación y

disponibilidad de banner). El segundo Indicador es el de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA) que incluye prácticamente los anteriores y, además, valora la información no obligatoria y las funcionalidades del soporte web. Para su aplicación cuenta con un cuestionario de actividades que van asociadas a diferentes tipos o categorías de información cuya evaluación en cada caso particular permite obtener un valor asociado a cada indicador. Estas características han llevado a considerarla como una metodología de alta complejidad (Ros Medina, p. 8).

Al igual que otras metodologías, MESTA no ha estado exenta de críticas por sus limitaciones y defectos. Sin embargo, como apunta Ros Medina (2018, p. 2):

[...] hay que reflexionar sobre la importancia de estas herramientas y sobre la actitud que deberíamos tener ante las mismas. El hecho de que la transparencia se pueda medir de diferentes modos viene a demostrar la dificultad que tiene concretar este concepto en el terreno práctico de las instituciones públicas.

Prueba de ello son las diferentes metodologías gestadas, tanto en el seno de instituciones públicas como privadas, y puestas en marcha desde antes incluso de la publicación de la LTAIPBG (Sierra Rodríguez, 2018, p. 73). La principal crítica a MESTA se deriva de la complejidad de aplicar los cuestionarios a los que hay que someter a la institución o entidad que se evalúa a partir de la información que aparece en su sede web relacionada con las obligaciones de la Ley. No obstante, tiene a su favor el que tiene en cuenta no solo la cantidad sino también la calidad de la información. Pero es en este último aspecto en el que se deben hacer avances si se pretende valorar adecuadamente la información accesible.

3. La transparencia en los archivos y bibliotecas

En el ámbito de las bibliotecas y archivos no se localizaron apenas trabajos relativos a la transparencia entendida como puesta a disposición de información relacionada con su gestión. Más aún si se compara con otros temas vinculados a la gestión, como por ejemplo la calidad. Sí son abundantes, especialmente en el caso de los archivos, aquellos centrados en la implicación de los archivos en la Ley en lo que atañe al derecho de acceso a la información de los ciudadanos, razón por la que los archivos se consideran imprescindibles para hacer posible la transparencia de las instituciones a las que prestan su servicio (De Andrés Díaz, 2015, p. 82; Capellades Riera, 2019). Sin embargo, no existe la misma percepción, al menos no se refleja en la literatura, de

sentirse implicados en la otra vertiente de la Ley relativa a la obligación, como unidades de gestión, entidades e instituciones dependientes de la Administración Pública, de publicar la información que se exige en la misma. Pérez Santana (2018) ha puesto de relieve la ausencia de información estadística en los archivos de España y, por tanto, de transparencia sobre su actividad. Trabajos posteriores confirman la situación (Pacios y La Torre, 2018; Pacios, Torreiro y Moro, 2019; Pacios y Cerdá, 2019).

Las bibliotecas se han venido mostrando más transparentes que los archivos, a pesar de tener situaciones de dependencia administrativa similar, lo que revela un mayor interés por el tema. Sin embargo, también en los diferentes trabajos realizados, tanto en las públicas como en las universitarias, se pone de relieve las deficiencias y áreas de mejora importantes en transparencia que podrían implementar (Pacios et. al, 2018; Rey Martín, Rodríguez Parada y Camón Luis, 2019; Rey Martín et. al. 2020).

Son las bibliotecas universitarias las que van a la cabeza, su interés en el rendimiento del servicio y en mostrar su eficacia desde bien temprano posiblemente tenga mucho que ver (Carmena Escribano, 1999, p. 25). Un claro ejemplo son las memorias anuales de gestión que ponen a disposición en su web, hábito muy consolidado en algunas que presentan las memorias consecutivas a lo largo de más de 30 años (Pacios y Serna, 2020, p. 6), demostrando transparencia ante la institución de la que recibe los recursos y ante sus usuarios.

El trabajo de Burke (2016), en el que analiza la transparencia en las bibliotecas públicas estadounidenses a través de su web, muestra el interés que tiene para la biblioteca compartir la información que da a conocer el uso de recursos públicos y su grado de eficiencia. Utiliza diferentes tipologías documentales asociadas a la transparencia de las que forman parte los informes anuales, los planes estratégicos y los presupuestos, por ejemplo. El de Pacios (2016), en la misma línea, hace una propuesta de 18 indicadores para su medición, algunos coincidentes con los tipos documentales de Burke como los referidos anteriormente. Ambas vinculan la transparencia con la *accountability* o rendición de cuentas.

La transparencia en la literatura suele ir vinculada a la *accountability*. Sin embargo, el estudio conjunto de ambos conceptos lleva a demostrar que no siempre, como se podría pensar, la transparencia genera *accountability* (Fox, 2007, p. 668).

4. Metodología

TransPA_BA es el resultado de un proceso en el que se podrían distinguir las siguientes etapas hasta su aplicación actual en las bibliotecas y archivos:

4.1. Primeros indicadores

La propuesta inicial de TransPA_BA parte de un primer trabajo que, basado en la idea de Barrio y Cavanna (2013) para identificar las universidades españolas más transparentes, propone 18 indicadores para las bibliotecas universitarias de acuerdo con la información que requiere la LTAIPBG en materia de publicidad activa (Pacios, 2016). Precizando más la definición de indicador dada por la autora en ese mismo trabajo (p. 111), se entiende como la unidad de información (documento, dato o símbolo) cuya valoración muestra o permite apreciar y evaluar logros y cambios en cada una a efectos de transparencia.

La elección inicial de las bibliotecas universitarias obedece a que han demostrado en su trayectoria que son las que cuentan con más información y documentos relacionados con su gestión que, además, ha ido en paulatino aumento con el paso del tiempo (Pacios, 2003). En este primer estudio se aplicó a una pequeña muestra de bibliotecas universitarias, las del Consorcio Madroño.

Con posterioridad, este conjunto de indicadores se puso en práctica con los archivos históricos después de valorar su idoneidad para este tipo de unidades de información (Pacios y La Torre, 2018). Se introdujo un nuevo indicador específico (Cuadro de clasificación) y se eliminó el particular de las bibliotecas universitarias (Política institucional de acceso abierto), quedando por ello la batería de indicadores con el mismo número que en la propuesta inicial para bibliotecas universitarias.

Desde el inicio se evitó que al establecer indicadores fueran inviables o complicados de obtener y, a la vez, que pudieran ser compartidos tanto por bibliotecas como por archivos, a pesar de tener en cuenta las diferencias. Esto llevó a comprobar que todos estuvieran accesibles en la sede web de, al menos, una biblioteca o archivo del tipo que fuera.

Estos trabajos iniciales sirvieron para verificar que los indicadores atendían a la realidad. Es decir, si la información relacionada con la transparencia estaba disponible en las webs de las bibliotecas y archivos españoles de diferente tipo.

4.2. Comparativa y adaptación de MESTA

Con la edición y difusión de MESTA, en 2017, se consideró que era importante tener en cuenta un

sistema oficial de cumplimiento de la transparencia que se había diseñado para medir la aplicación de la Ley en los organismos públicos. Ello a pesar de que, desde el inicio, la LTAIPBG fue el documento de base para establecer los indicadores de transparencia en las bibliotecas. Cuando se pudo disponer de la herramienta MESTA, se optó, en primer lugar, por valorar si cada una de las obligaciones legales que recoge eran adecuadas para una biblioteca y un archivo y, en segundo lugar, si se identificaban con los indicadores de los que ya se disponía. Se estudiaron en particular, para estimar su validez, los 37 tipos o categorías de información que forman parte de su Índice de información obligatoria, así como las cuatro áreas que las agrupan. Estas últimas responden también a la estructura de los artículos de la LTAIPBG que recogen la información sujeta a las obligaciones de transparencia. En todo este proceso se contó con la opinión de cinco directores y responsables de archivos y bibliotecas de diferente tipo. Su intervención dio lugar a la incorporación de nuevos indicadores como los propios del área 4 para los archivos, además de una mayor precisión en las denominaciones de otros. Se prescindió asimismo del indicador denominado Carta de derechos y deberes de los usuarios al considerar que esta información a menudo estaba comprendida en el reglamento y en la carta de servicios, por lo que podía resultar redundante. Dado que los códigos éticos son considerados un instrumento de gestión de la ética pública que promueven la transparencia de la actuación de las personas que desempeñan su actividad en estos servicios, se vio conveniente contar con ellos como otro de los indicadores vinculados a la misma (Prieto Romero, 2011, p. 325).

Teniendo en cuenta que no todas las instituciones y entidades obligadas por la LTAIBG, como un ayuntamiento, ministerio o incluso una fundación o asociación, por citar algunos ejemplos, despliegan la misma actividad jurídica y normativa, resulta fácil deducir que es imposible aplicar las mismas obligaciones de transparencia a todas (Ros Medina, 2018, p. 9). Esto es más evidente si se piensa en una biblioteca o archivo por su naturaleza específica. Así, por ejemplo, se vio que los indicadores relacionados con la información de relevancia jurídica (Cap. II, art. 7 de la Ley) no eran asumibles por bibliotecas ni archivos, dado que carecen de la capacidad para elaborar textos legislativos.

Esta etapa permitió fijar en 20 el número de indicadores de transparencia en publicidad activa comunes para todos los tipos de bibliotecas y archivos, así como aquellos particulares de algunos. Se configuraron tres modelos distintos integrados por 20 indicadores para bibliotecas

públicas, 21 para bibliotecas universitarias y 22 para los archivos históricos y universitarios.

Puesto que se pretendía un sistema de evaluación de la publicidad activa también cualitativo, se tuvieron en cuenta las características del modo en que está publicada la información, tal y como hace MESTA. Se revisaron así los atributos que valora ésta en cada tipo o categoría de información y eligieron los que se podían aplicar sin subjetividad.

4.3. Validación de los indicadores por archiveros y bibliotecarios

Con el objetivo de conocer si los indicadores eran considerados idóneos por los profesionales que dirigen o son responsables de las bibliotecas y los archivos para los que, supuestamente, va destinada la herramienta, se diseñó una encuesta. Interesaba conocer, además, la relevancia de las 8 áreas o grupos que los albergaba, según el juicio de sus profesionales. También se quería establecer si, según su criterio, convenía prescindir, reemplazar o incorporar algún otro indicador. Por otra parte, se perseguía que otorgaran un valor a cada uno en particular para determinar si era oportuno ponderar su presencia con respecto del resto y también en relación con el valor de la puntuación total otorgada al conjunto de medidas.

La encuesta se configuró en Google Forms y se dirigió a todos los responsables o directores/as de los archivos históricos provinciales (n=54) y a los archivos de las universidades públicas (n= 48), que son los que cuentan con página web, según el Mapa de Archivos Universitarios Españoles 2020 de la Universidad de Castilla la Mancha (5). Asimismo, a todos los de las bibliotecas públicas del Estado (n= 53) y a los de las bibliotecas de las universidades públicas (n=50). La muestra, de un total de 205 directores/as, se eligió por ser todos servicios e instituciones dependientes de la Administración Pública y con una sede web a través de la que dan acceso a los servicios que prestan. El enlace a la encuesta, con cuatro versiones distintas según el tipo de archivo o biblioteca en el que desempeñaban su actividad (archivos históricos y universitarios y bibliotecas públicas y universitarias), se envió a través del correo electrónico personal institucional, siempre que se pudo localizar. Cuando no fue así, se hizo a través del correo de la dirección de la biblioteca o archivo que aparecía en su sede web. En el texto del correo se explicaba el objetivo de la encuesta y el marco de actuación en el que se hacía. Los correos con el acceso a la encuesta se enviaron durante el período del 25 de noviembre al 9 de diciembre de 2019 y se cerraron el 16 de febrero del 2020,

después de solicitar por segunda vez su cumplimentación a los que no la habían respondido en el plazo inicial fijado.

La encuesta estaba formada por 5 secciones, aunque dos eran las principales, las de los indicadores y las áreas que los agrupan. La primera sección pretendía recoger los datos del responsable o director (contacto, denominación del cargo, años de experiencia y si consideraba apropiada la aplicación de LTAIPBG al ámbito de su entidad). En la segunda se pedía la valoración de las 8 áreas o categorías de información que agrupan los indicadores en una escala de 0 a 5 (0-Irrelevante, 1-Poco relevante, 2-Moderadamente relevante, 3-Relevante, 4-Muy relevante y 5-Totalmente relevante). En la tercera se pedía también la valoración de la idoneidad de cada uno de los indicadores propuestos con la misma escala (0-Inapropiado, 1-Poco idóneo, 2-Moderadamente idóneo, 3-Idóneo, 4-Muy Idóneo, 5-Totalmente idóneo). Los indicadores, entre 20 y 22 según tipo de centro, solo variaban en el caso de los correspondientes al área 4 relativa al Fondo documental o Colección, dadas las diferencias entre el fondo documental de un archivo y el fondo o colección de una biblioteca y su tratamiento. En la cuarta se solicitaba opinión acerca de la posibilidad de contar con algún otro indicador, así como el área en la que debería incluirse en caso de considerarlo así. En la quinta se ofrecía la ocasión para hacer cualquier comentario o sugerencia. Y, finalmente, se agradecía la colaboración por la respuesta.

La encuesta sirvió, como se explicita en el apartado de resultados, para corroborar la idoneidad de la batería de indicadores propuestos para cada uno de los tipos de unidades de información, así como las áreas que los agrupan.

4.4. Creación de la herramienta TransPA_BA

Una vez validados los indicadores se importaron a un fichero Excel con dos hojas que son las que se muestran en las tablas I y II. La primera hoja, que contiene los indicadores, permite el cálculo automatizado de los resultados a medida que el evaluador de la información que aparece en la sede web de la biblioteca o el archivo aplica los criterios especificados para cada atributo, recogidos en la segunda hoja.

5. Resultados y discusión

El resultado de las etapas expuestas en la metodología permitió definir la primera versión de la herramienta TransPA_BA con el conjunto de indicadores de transparencia asociados a la publicidad activa, así como los atributos que se valoran en la información relacionada con cada uno.

		Atributos						Total
<i>Presentación de la publicidad activa en la sede web de la biblioteca / archivo</i>								
<i>Indicadores de publicidad activa</i>								
		Contenido	Forma	Reutilización	Accesibilidad	Datación	Actualización	
1	<i>Propósito del servicio y objetivos que persigue</i>							
1.1	Definición de la misión							
1.2	Plan estratégico							
	Total área 1							
2	<i>Órganos de gobierno y reglas de funcionamiento</i>							
2.1	Identificación de los miembros que integran la comisión relacionada con la gestión del archivo/biblioteca							
2.2	Reglamento							
2.3	Normativa específica de funcionamiento de los servicios							
2.4	Código de ética, lista de valores o código de buenas prácticas							
	Total área 2							
3	<i>Oferta de servicios</i>							
3.1	Carta de servicios							
	Total área 3							
4	<i>El fondo documental / la colección</i>							
4.1	Política / programa de gestión documental o la colección (todos)							
4.2	Cuadro de clasificación y organización de fondos (A)							
4.3	Calendario de conservación (A)							
4.2	Política institucional de acceso abierto (BU)							
	Total área 4							
5	<i>Personal</i>							
5.1	Organigrama							
5.2	Directorio de personal							
	Total área 5							
6	<i>Resultados</i>							
6.1	Indicadores de gestión (Cuadro de Mando)							
6.2	Encuestas de satisfacción de usuarios							
6.3	Memoria anual o informe de actividades							
6.4	Reconocimientos, premios, certificaciones							
6.5	Estadísticas							
	Total área 6							
7	<i>Información económica</i>							
7.1	Presupuesto ejecutado							
7.2	Contratos de licitación y concursos							
7.3	Subvenciones y ayudas concedidas							
	Total área 7							
8	<i>Colaboración / cooperación</i>							
8.1	Redes, grupos de trabajo, comisiones, con las que se trabaja y coopera							
8.2	Convenios							
	Total área 8							
	Total áreas							
	Total publicidad activa							

Tabla I. Indicadores y atributos que se valoran en la herramienta de medición de la publicidad activa Trans-PA_BA (A= archivos y BU= bibliotecas universitarias)

A diferencia de MESTA se ha contado con un solo tipo de indicadores. Son los equivalentes a lo que en MESTA se denomina Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA) puesto que tiene en cuenta la información

obligatoria que establece la Ley aplicable a una biblioteca o archivo y, además, aquella que mejora la calidad de la transparencia y es particular de ambos tipos de instituciones. Los indicadores se agrupan en 8 áreas: 1) propósito del servicio

y objetivos que persigue; 2) órganos de gobierno y reglas de funcionamiento; 3) oferta de servicios; 4) el fondo documental / la colección; 5) personal; 6) resultados; 7) información económica; y 8) colaboración/cooperación.

Estas áreas se habían establecido en función del tipo de información que agrupan y no atendiendo a los cuatro artículos de la LTAIPBG como hace MESTA. Son áreas que se mantuvieron porque todos los profesionales las consideraron relevantes. El valor más bajo que se obtuvo fue de 3.0416 por parte de los bibliotecarios de las públicas del Estado para el área 7 que agrupa los indicadores de información económica.

Los indicadores son comunes en 7 de las 8 áreas, lo que supone un total de 20 indicadores compartidos por todos los tipos de bibliotecas (públicas y universitarias) y archivos (universitarios e históricos) (Tabla I, en la página anterior). El área 4 es la singular al variar dependiendo del tipo de institución. Con la excepción de uno de los indicadores que lo comparten todos (4.1. la política o programa de gestión de la colección o fondo documental), el resto es particular para los archivos históricos y universitarios que cuentan con dos más (4.2. Cuadro de clasificación y organización de fondos y 4.3. Calendario de conservación) y para las bibliotecas universitarias que añaden uno más (4.2. Política institucional de acceso abierto). Son, por tanto, tres modelos distintos integrados por 20 indicadores para bibliotecas públicas, 21 para bibliotecas universitarias y 22 para los archivos históricos y universitarios como muestra la Tabla I.

En este conjunto de indicadores los hay que se identifican con la información obligatoria requerida por la Ley y, por tanto, también presentes en MESTA. Y otros no, pero sí con aquella información o documentos que tienen una clara repercusión en la actividad que realizan y el servicio que prestan estas instituciones. Así, se reconocen en el cap. II de la LTAIPBG (art. 6) los indicadores relacionados con la información institucional como la misión de la institución o servicio (1.1), el plan estratégico (1.2), la comisión relacionada con su gestión (2.1), el organigrama (5.1), el directorio (5.2.) y los indicadores de gestión (6.1). No es el caso del código de ética o relación de valores (2.4) que no lo contempla la Ley pero fue visto como información institucional al mostrar comportamientos exigidos y actitudes organizacionales.

En cuanto a la información de relevancia jurídica (art. 7), se asimilaron a ella el reglamento (2.2) y la normativa de funcionamiento de los servicios (2.3).

En relación con la información económica, presupuestaria y estadística (art. 8) la Ley recoge

obligaciones que se identifican con los siguientes indicadores: estadísticas relacionadas con los servicios (6.5) la memoria o informe anual (6.3), el presupuesto ejecutado (7.1), los contratos de licitación y concursos (7.2), los convenios, las subvenciones y las ayudas concedidas (7.3). Teniendo en cuenta la inclusión de los convenios (8.2) que contempla la Ley, se valoró como información complementaria la identificación de redes, grupos o comisiones con las que se colabora y coopera (8.1), además del interés y la oportunidad que puede suponer la visibilidad de esta información para establecer otros acuerdos.

Otro indicador, como la carta de servicios (3.1), se consideró relacionado con la información institucional. En particular éste porque muestra los compromisos y fija objetivos e indicadores para medir su grado de cumplimiento, a pesar de que no hay mención explícita en la Ley a este documento. Ello, a pesar de que las cartas de servicios se crean para fomentar la transparencia en la Administración Pública (España, 2005) y son consideradas como una de las principales manifestaciones públicas de transparencia respecto al rendimiento, eficiencia y eficacia de los servicios públicos (Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007, p. 18). La requerida puesta al día de este documento y el proceso de certificación que garantiza que cumplen los requisitos establecidos en el protocolo de certificación llevó a tener en cuenta el indicador que lo valora (6.4. Reconocimientos, premios y certificaciones) y que se hace extensible a otros tipos de reconocimientos.

A todos estos indicadores hay que unir aquellos que son específicos de estas instituciones y se relacionan con la gestión de uno de sus recursos esenciales en la prestación del servicio: el fondo documental o la colección. Todos se agrupan en el área 4, como ya se refirió anteriormente.

Por lo que concierne a la selección de los atributos de la información en MESTA, quedó reducida a 7 (Tabla II): los relacionados con la publicación de la información (contenido, forma, datación y actualización) y aquellos que determinan su calidad (accesibilidad y reutilización). Se evitaron aquellos que podían dar pie a la subjetividad (claridad) y los que atienden a la estructura de la información tal y como aparece en la Ley (estructura de la página y estructura de la información). Además, se contó también con un atributo referido al lugar de la web en el que presenta la información y que se traduce en una mayor o menor visibilidad (presentación). Algunos de estos atributos son también comunes a otras metodologías de evaluación de la transparencia, como los utilizados en los informes emitidos por la Fundación Compromiso y Transparencia (visibilidad, accesibilidad, actualidad). Siguiendo el modelo de MESTA, en cada atributo se

establece una valoración cuantitativa que en la mayoría adopta sólo dos valores, 10 (si está presente, o si lo está de una determinada manera) y 0 (si no lo está), salvo en el caso de la accesibilidad que se establece una escala de valoración entre el 0 y el 10. Solo en la datación y actualización, considerados como un mismo atributo en MESTA,

la escala de valores establecida es de 5 y 0, al haber optado por separarlos para una mejor identificación en el proceso de evaluación. Según estos valores cada indicador puede alcanzar un valor máximo de 50 puntos. Los detalles de los atributos que se valoran en cada indicador de publicidad activa se reflejan en la Tabla II.

<i>Publicación de la información (para la web)</i>		
<i>Atributo</i>	<i>Explicación</i>	<i>Criterios de valoración</i>
Presentación	Configuración del portal o página web de la biblioteca/ archivo con un sitio específico y visible para la transparencia	<i>Valores 10 y 0</i> 10 si existe en la página de inicio de la web de la biblioteca/archivo un acceso específico a la página de transparencia donde reside la información de publicidad activa relacionada con la Ley de Transparencia; 0 si la web de la biblioteca /archivo no dispone de un apartado específico de transparencia donde reside la información de publicidad activa de la Ley
<i>Atributo de la información (para cada indicador)</i>		
Contenido	Que los datos e informaciones requeridas por cada indicador estén en la sede web	<i>Valores 10 y 0</i> 10 indica que se publican los datos e informaciones directamente relacionadas con los indicadores; 0 si no está la información
Forma	Hace referencia al modo en el que se presenta la información. Dos posibilidades: 1) Publicación de forma directa: cuando aparece la información directamente en la propia página web, ya sea en distintos formatos (html, jpeg, pdf,...) y 2) Publicación de forma indirecta: cuando aparece la información a través de un enlace o link que sitúa al ciudadano en el lugar en el que se encuentra la información, pero no directamente en el contenido de la información buscada	<i>Valores 10 y 0</i> 10 indica que la información se publica de forma directa; 0 que se publica de forma indirecta
Reutilización	La información que se publica se presenta o no de acuerdo con lo establecido por la legislación en vigor (Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público)	<i>Valores 10 y 0</i> 10 si es un formato reutilizable; 0 si no es un soporte reutilizable
Accesibilidad	Número de clics necesarios para llegar a la información; es decir, hasta el lugar donde está publicada la información, siempre empezando a contar desde la página inicial de la biblioteca (web)	<i>Valores entre 10 y 0, ambos inclusive</i> 10 si el número de clics es de 3 o menos; 9, 8, 7, 6, 5, 4, 3, 2, 1, si el número de clics es 4 se asignará un 9; si es 5 un 8 y así sucesivamente hasta llegar a 12 clics q corresponde el valor 1. Es decir, se asignarán los valores inversamente al número de clics. 0 si el número de clics es mayor que 12
Datación	Si la información publicada dispone de fecha de publicación.	<i>Valores 5 y 0</i> 5 si está datada y 0 si no lo está
Actualización	Si la citada fecha de publicación es actual (se considera actual el año anterior al que se hace el análisis)	<i>Valores 5 y 0</i> 5 si el contenido de la información es actual. Es decir, la fecha esta dentro o corresponde al año establecido. 0 si el contenido de la información no es actual

Tabla II. Criterios de valoración de los atributos para los indicadores correspondientes a la publicidad activa (adaptación de MESTA, proporcionada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno)

La propuesta de indicadores de publicidad activa enviada a los profesionales a través de la encuesta permitió validarlos, teniendo en cuenta la tasa de respuesta obtenida del 44,8% (siendo n= 205, de acuerdo con el número de responsables o directores de los centros y servicios) y la valoración que hicieron de la idoneidad de cada uno. El desglose es el siguiente:

- Archivos históricos provinciales: 35,1% (n=54)
- Bibliotecas públicas provinciales: 47,1% (n=53)
- Archivos universitarios: 47,9% (n= 48)
- Bibliotecas universitarias: 50% (n=50)

Los valores obtenidos en cada indicador revelaron algunas diferencias en la percepción de su idoneidad (según la escala de 0 a 5, de menos a más). Pero en todos los casos superaron el valor de 3, con dos excepciones en los indicadores 7.2.

Contratos de licitación y concursos y 7.3. Subvenciones y ayudas concedidas para los responsables o directores de las Bibliotecas Públicas del Estado (valoración de 2.9166 y 2.8333 respectivamente). Esto implica que la práctica totalidad de los indicadores han sido percibidos como idóneos para medir la transparencia en archivos y bibliotecas.

La suma total de los valores de todos los indicadores asciende a 100 puntos. Cada indicador obtiene un valor que se ha ponderado calculando el valor medio de la idoneidad expresada a través de la encuesta. Así se atiende a las peculiaridades de cada tipo de archivo y biblioteca, según reflejó la encuesta. Sintetizar en una nota final la cantidad y calidad de la información publicada sobre 100 puntos sirve para que la institución pueda identificar áreas de mejora, más que obtener un aprobado (+ 50 puntos) o suspenso (- 50 puntos) en materia de transparencia.

El sistema de indicadores que comprende esta primera versión de TransPA_BA no debe ser estático y, por tanto, no será una herramienta definitiva. Se puede considerar una metodología “de comienzo” y abierta que debería irse adaptando según los avances que se produzcan. Además, puesto que se considera un modelo de mínimos, puede requerir añadidos y modificaciones, así como de una definición más concreta de algunos criterios aplicados a los indicadores conforme se vaya utilizando y se pudieran reconocer debilidades en su concreción a la vista de la información localizada.

TransPA_BA se pondrá a disposición de los bibliotecarios y archiveros en una hoja de Excel con el cálculo automatizado de los resultados mediante un algoritmo, acompañada de las especificaciones detalladas de los atributos aplicados a cada uno de los indicadores. Se persigue la sencillez para facilitar su aplicación y contribuir a su uso. Se pretende hacerlo a través de una página web, previa comunicación a los directores y responsables de las bibliotecas y los archivos, una vez que finalice su aplicación a los archivos y bibliotecas referidos y se den a conocer los resultados obtenidos. El objetivo es que se vayan produciendo avances en la publicación de información y documentación relacionada con la transparencia. Su utilidad se podrá comprobar si se ve materializado en informes periódicos y con cierta continuidad en el tiempo. Asimismo, si se detecta el incremento en cantidad y calidad de la información que muestren las sedes web.

6. A modo de conclusión

La difusión de los indicadores y sus correspondientes criterios de evaluación de la herramienta

TransPA_BA pretende servir para que, de manera anticipada, las bibliotecas y archivos conozcan cómo se va a medir su transparencia y, si la consideran útil, se preparen para ello. En este sentido, también la encuesta realizada a los profesionales debió servir a este mismo fin. El objetivo no es la elaboración de rankings, aunque su aplicación permitirá ver las diferencias entre unos y otros, sino facilitar a estas instituciones la incorporación de información relacionada con la transparencia de forma gradual, además de favorecer el aprendizaje colectivo. La finalidad última es informar más y mejor a los ciudadanos y, a la vez, propiciar también su participación. No se piensa en la posibilidad de fraude, corrupción o mal manejo de los recursos públicos en estas instituciones pero su comportamiento en transparencia debería ser ejemplar como servicios dedicados a proporcionar información.

La creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas es uno de los fines relacionados con el objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al que contribuyen las bibliotecas, por lo que, consecuentemente, también ellas deberían mostrarse transparentes (IFLA, 2020).

El uso de los indicadores de transparencia en publicidad activa y su seguimiento en los archivos y bibliotecas contribuirá a que todos los ciudadanos, usuarios y no usuarios, conozcan mejor cómo trabajan, dando lugar a posibles críticas o juicios de valor. No hay transparencia sin posibilidad de favorecer la participación ciudadana. Para ello la comunicación de lo que se hace y de lo que se quiere hacer es indispensable y la web es el mejor medio para transmitirlo.

Agradecimientos

Al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por haber facilitado la herramienta MESTA. Al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, por la financiación de este trabajo que forma parte del Proyecto RTI2018-095187-B-I00.

Notas

- (1) https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html
- (2) <https://transparencia.org.es/>
- (3) <https://www.compromisoytransparencia.com/>
- (4) <https://acreditra.com/>
- (5) <https://www.uclm.es/areas/asistencia-direccion/archivo/mapas-archivos/archivos-espanoles>

Referencias

Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (AEVAL) y Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) (2016). Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la actividad

- Pública (MESTA). Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. <http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E42-2016.pdf> (2020-05-06).
- Arizmendi, Esther (2017). Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA). // *Revista Española de la Transparencia*. 4 (primer semestre 2017) 39-43.
- Burke, Susan K. (2016). Public Library Administration: Transparency on the Website. // *The Library Quarterly*. 86:4 (October 2016) 449-467.
- Barrio, Esther y Cavanna, Javier Martín (2013). Examen de transparencia. Informe de transparencia en la web de las universidades españolas 2012. // *Fundación Compromiso y Transparencia*. <https://www.compromisoempresarial.com/wp-content/uploads/InformeUniversidad2012.pdf> (2020-6-10).
- Capellades Riera, Alan (2019). La necesaria transformación de los archivos históricos. // *Boletín Jurídico*. (12 abril 2019). <https://www.gtt.es/boletinjuridico/la-necesaria-transformacion-de-los-archivos-historicos/> (20-23-03).
- Carmena Escribano, Miguel A. (1993). Tomar decisiones en una biblioteca: algunas sugerencias sobre las posibles pautas a seguir en la elaboración de memorias-informes. // *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*. 9:33 (1993) 25-40.
- De Andrés Díaz, Rosana (2015). El papel de los archivos y los archiveros en la transparencia administrativa. // *Cartas diferentes. Revista Canaria de Patrimonio Documental*. 11 (2015) 81-100.
- España (2013). Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. // *BOE*. 295 (10-12-2013) 97922-97952. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf> (2020-14-02)
- España (2005). Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. // *BOE*. 211 (11-09-2005) 30204-30211 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-14836 (2020-11-06)
- Fox, Jonathan (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. // *Development in Practice*. 7:4-5 (september 2007) 663-671.
- García Melián, Juan Carlos (2016). Control de la transparencia. Baremos y acreditación. // *Manuel Sánchez de Diego (coord.) 31 visiones actuales de la transparencia*. DKM; Universidad Complutense, 324-340. https://eprints.ucm.es/44774/1/V_TRANSPARENCIA_DEF.pdf
- International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) (2020). *Libraries, Development and the United Nations 2030 Agenda*. <https://www.ifla.org/libraries-development> (2020-6-12)
- Löffler, Elke; Parrado, Salvador; Zmeskal, Tomas (2007). Improving Customer Orientation through Service Charters: A Handbook for Improving Quality of Public Services. OCDE, Czech Ministry of Interior. <http://www.sigma-web.org/publications/38370028.pdf> (2020-12-06)
- Molina Rodríguez-Navas, Pedro (2015). El Mapa Infoparticipa objetivos, metodología e instrumentos. // *Transparencia de la comunicación pública local. El mapa Infoparticipa* (www.mapainfoparticipa.com). La Laguna (Tenerife): Sociedad Latina de Comunicación Social, 2015. 21.
- Molina Rodríguez-Navas, Pedro; Simelio Solà, Nuria; Corcoy Rius, Marta (2017). Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas. // *Revista Latina de Comunicación Social*. 72 (2017) 818 a 831. <http://www.revistalatinacs.org/072paper/1194/44es.html>
- Pacios, Ana R. (2003). Management-related information on Spanish university library Web pages, *The Electronic Library*. 21:6 (2003) 528-537. <https://doi.org/10.1108/02640470310509081>
- Pacios, Ana R. (2016). Universidades transparentes con bibliotecas transparentes. // *Revista de Investigación Bibliotecológica*. 70 (septiembre-diciembre 2016) 105-128.
- Pacios, Ana R.; Cerdá, Julio (2019). Transparencia en la gestión del archivo como unidad organizativa. Una propuesta de indicadores para su evaluación. // *XIII Congreso de Archivología del MERCOSUR* (21-15 octubre Montevideo) (en prensa).
- Pacios, Ana R.; Serna, Nacho (2020). The annual report, indicator of library transparency. // *International Information & Library Review*. <https://doi.org/10.1080/10572317.2020.1728176>
- Pacios, Ana R.; Torreiro, Iria; Moro Cabero, Manuela (2019). Comunicar transparencia. El caso de los archivos universitarios españoles. // *Revista General de Información y Documentación*. 29:2 (2019) 527-551. <https://dx.doi.org/10.5209/rgid.66980>
- Pacios, Ana R.; La Torre Merino, José Luis (2018). Spanish historic archives' use of websites as a management transparency vehicle. // *Archival Science*. 12:2 (may 2018) 185-205. <https://doi.org/10.1007/s10502-018-9291-x>
- Pacios, Ana R.; Rodríguez Bravo, Blanca; Vianello, Marina; Rey Martín, Carina; Rodríguez Parada, Concepción (2018). Transparencia en la gestión de las Bibliotecas Públicas del Estado a través de sus sedes web. // *El profesional de la Información*. 27:1 (2018) 36-48. <https://doi.org/10.3145/epi.2018.ene.04>
- Pérez Santana, José Luis (2018). La estadística de archivos en el marco de la transparencia. *Radiografía de 2017*. // De Andrés Díaz, R.; Sierra Rodríguez, J. (eds.) *La función de archivo y la transparencia en España*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2018. 99-124. <https://eprints.ucm.es/49605/1/LIBRO%202018%20LA%20FUNCION%20DE%20ARCHIVO%20Y%20LA%20TRANSPARENCIA.pdf> (2020-20-02)
- Prieto Romero, Cayetano (2011). Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno. // *Anuario del Gobierno Local*. 315-347. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1256/17_Prieto_Medidas.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2020-18-06)
- Rey Martín, Carina; Rodríguez Parada, Concepción; Camón Luis, Enric (2019). The transparency of CSUC member university libraries. // *Library Management*. 40: 8/9 (november 2019) 558-569. <https://doi.org/10.1108/LM-02-2018-0008>
- Rey Martín, Carina; Rodríguez Parada, Concepción; Pacios, Ana R.; Rodríguez Bravo, Blanca; Vianello, Marina (2020). Transparency in the management of spanish public university libraries through the internet. // *Libri*. 70:3 (2020). <https://doi.org/10.1515/libri-2019-0051>
- Ros Medina, José Luis (2018). La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: MESTA e índices de transparencia internacional. // *Revista Internacional Transparencia en Integridad*. 6 (enero-abril 2018) 1-22. https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2018/04/jose_luis_ros.pdf (2020-14-03)
- Sierra Rodríguez, Javier (2018). Mediciones y premios de transparencia. // *Revista Española de la Transparencia*. 7 (segundo semestre 2018) 71-97.

Enviado: 2020-03-30. Segunda versión: 2020-07-03.
Aceptado: 2020-10-20.