



**FOLKE
BERNADOTTE
ACADEMY**

SWEDISH AGENCY FOR PEACE, SECURITY AND DEVELOPMENT



**P N
U D**

*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Guía del Usuario

Para Evaluar el Estado de Derecho en la Administración Pública



Copyright © 2014

Del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
Dirección de Políticas y Apoyo a Programas (BPPS)
1 UN Plaza, Nueva York, NY, 10017, Estados Unidos

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida de forma total o parcial, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, sin previo consentimiento.

MAQUETACIÓN Y DISEÑO

Phoenix Design Aid, Ostergarde 19,
8900 Randers C, Dinamarca
www.phoenixdesignaid.com/en/

FOTO DE CUBIERTA

1. Derechos de propiedad y asistencia legal © PNUD Ucrania
2. Las capacitaciones en los principios del estado de derecho en la prestación de servicios son necesarias para asegurar una administración transparente y con capacidad de respuesta © Foto ONU, Sierra Leona
3. El mejoramiento en el acceso a las cédulas de identidad en Sierra Leona ha sido crucial para el registro de votantes © Foto ONU, UNIPSIL

AVISO LEGAL

Los análisis y las recomendaciones de políticas de este informe no necesariamente reflejan las opiniones del Comité Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o de sus Estados Miembros.

Cualquier error u omisión en el informe es únicamente responsabilidad de los autores y no debería atribuirse a ninguno de los individuos o instituciones representadas.

La Folke Bernadotte Academy (FBA) es la Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo, y posee la misión global de apoyar la paz internacional y las operaciones de gestión de crisis. La FBA forma parte de la contribución sueca a la paz y la seguridad internacional, y a sus esfuerzos de mejorar las vidas de las personas viviendo en condiciones de pobreza y represión.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir la crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno, en 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Índice

1 Resumen	4
2 Qué mide esta herramienta	6
La administración pública y el estado de derecho.....	6
Los seis principios del estado de derecho que constituyen la base de la autoevaluación	7
3 Cómo se implementa	8
Autoevaluación y conocimientos especializados externos	8
Las seis etapas de la autoevaluación.....	8
Etapa 1. Lanzamiento.....	10
Resultados del lanzamiento.....	10
Etapa 2. Mapeo formal.....	11
Resultados del mapeo formal	12
Etapa 3. Encuesta al personal de la dependencia	13
Resultados de la encuesta al personal de la dependencia.....	13
Etapa 4. Encuesta a los usuarios.....	14
Resultados de la encuesta a los usuarios	15
Etapa 5. Análisis y redacción del informe	16
Resultados del análisis y redacción del informe.....	20
Etapa 6. Presentación y difusión de los resultados	21
Resultados de la presentación y difusión de los resultados.....	21
Apéndice 1	
Modelo de cuestionario para el mapeo formal	22
Apéndice 2	
Modelo de cuestionario para la encuesta al personal de la dependencia	28
Apéndice 3	
Modelo de cuestionario para la encuesta a los usuarios de servicios	34
Apéndice 4	
Modelo de estructura del informe.....	40
Apéndice 5	
Estrategias de muestreo para la encuesta	42
Apéndice 6	
Ejemplos de directrices para capacitar a las personas encuestadoras.....	43
Apéndice 7	
Modelo de términos de referencia para la contratación de la persona experta externa	44
Apéndice 8	
Modelo de términos de referencia para la conformación del comité consultivo	46

Los seis principios del estado de derecho se derivan del derecho internacional y de los derechos humanos, además de la legislación nacional, la práctica establecida, los antecedentes jurídicos y la jurisprudencia: legalidad, accesibilidad, derecho a ser escuchado, derecho a apelar, transparencia y rendición de cuentas.

Asegurar la rendición de cuentas en la administración pública fortalece la participación en la toma de decisiones

© Foto ONU de Eskinder Debebe



La Guía del Usuario para evaluar el estado de derecho en la administración pública (en adelante 'Guía del Usuario') ayuda a los formuladores de políticas y a los proveedores de asistencia a identificar los desafíos específicos, así como las fortalezas y debilidades en relación al estado de derecho en los servicios que se proveen a los usuarios por parte de una dependencia pública determinada. La Guía del Usuario es una herramienta de autoevaluación desarrollada con un foco particular en la gobernanza local para la prestación de servicios y en los proveedores de servicios públicos, que tienen un elevado nivel de interacción con los usuarios y toman decisiones que afectan los derechos e intereses de los mismos.

La autoevaluación permite realizar un análisis del respeto que existe en la administración pública hacia los principios del estado de derecho. La autoevaluación se basa en seis principios comúnmente aceptados del estado de derecho que son fundamentales para lograr una prestación de servicios y una gobernanza del sector público efectiva, transparente y en la que se rindan cuentas de lo realizado.

Los seis principios del estado de derecho se derivan del derecho internacional y de los derechos humanos, además de la legislación nacional, la práctica establecida, los antecedentes jurídicos y la jurisprudencia: **legalidad, accesibilidad, derecho a ser escuchado, derecho a apelar, transparencia y rendición de cuentas**. La autoevaluación permite la identificación y categorización de los hallazgos y resultados a modo de desafíos estructurales, institucionales y de acceso, y sirve como base para las recomendaciones prácticas y la formulación de estrategias específicas de seguimiento.

La autoevaluación se realiza en tres partes. La primera consiste en un **cuestionario que permite un mapeo formal de leyes y reglamentaciones**, y una descripción del entorno institucional en el que opera una dependencia administrativa en particular. La segunda parte es un **cuestionario basado en la percepción que examina los desafíos específicos que enfrenta el personal empleado público que trabaja en la dependencia administrativa** en relación con, por ejemplo, el brindar servicios accesibles y oportunos, el responder consultas en el plazo requerido, así como con respecto al funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas en su entorno laboral. La tercera parte de la autoevaluación es una **encuesta basada en la percepción de los usuarios del servicio que brinda la dependencia administrativa**, o de aquellos afectados por las decisiones tomadas por la dependencia. Las preguntas son similares a las que responde el personal empleado público; es decir, en qué medida los usuarios piensan que la administración trata por igual a los diferentes grupos de ciudadanos, independientemente de su sexo/grupo étnico/religión u otra condición social, si es fácil contactarse con la dependencia y plantear el caso antes de que se tome una decisión, y si piensan que apelar una decisión o reclamar ante una dependencia administrativa tiene alguna posibilidad de éxito.

La herramienta se centra principalmente en **los derechos cualitativos clave y en los conflictos judiciales de los individuos** en relación con la administración pública. La autoevaluación y los seis principios del estado de derecho sobre los que se basa hacen hincapié en el lado de la **demanda de la administración pública**; es decir, en aquellos servicios que los usuarios individuales consideran como esenciales y las cuestiones que creen que son problemáticas, además de los temas que plantean el mayor desafío para el personal empleado público.

La autoevaluación se ha diseñado de un modo tal que resulte **flexible y relativamente económica de utilizar**, y para que se pueda lanzar en cuestión de meses. Puede aplicarse a una sola dependencia administrativa local que proporcione un servicio en particular –por ejemplo, el registro de tierras– o a varias dependencias administrativas en los niveles regional y nacional. La autoevaluación también puede adaptarse a muchos contextos y necesidades de evaluación en relación con la administración pública, por ejemplo, a fin de evaluar rápidamente los desafíos relacionados con el estado de derecho en dependencias administrativas recientemente establecidas, o de fijar la línea de base para un control y aseguramiento de la calidad a más largo plazo. Con este fin, los diferentes cuestionarios pueden utilizarse de forma independiente o de forma combinada.

La prueba piloto de la Guía del Usuario se realizó en 2011 en Ciudad Quezón, Filipinas, en torno a temas relacionados con la pobreza urbana, y en 2012 en Lviv y Feodosia, Ucrania, en torno a temas de vivienda. La prueba piloto final se efectuó en 2012 en Freetown, Sierra Leona, en relación con la emisión de documentos de identidad.

Estas pruebas piloto confirmaron la aplicabilidad de la Guía del Usuario y aportaron importantes comentarios sobre posibles mejoras. Para contar con una descripción más detallada sobre los antecedentes de la autoevaluación, el proceso de implementación de las pruebas piloto de la Guía del Usuario, y el resumen general del estado de derecho y la administración pública, y más específicamente sobre la importancia de proteger los derechos e intereses individuales, véase la Nota Orientativa para Evaluar el Estado de Derecho en la Administración Pública.

La herramienta está aún abierta a ajustes por lo que agradeceremos a los usuarios enviar sus comentarios y sugerencias a: Richard Zajac Sannerholm, Folke Bernadotte Academy (richard.zajac-sannerholm@fba.se); Shane Quinn, Folke Bernadotte Academy (shane.quinn@fba.se); Patrick Keuleers, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección de Políticas y Apoyo a Programas (patrick.keuleers@undp.org); Jose Cruz-Osorio, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (jose.cruz-osorio@undp.org); Pelle Lutken, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pelle.lutken@undp.org).

2

Qué mide esta herramienta

A fin de comprender correctamente lo que es la administración pública, esta Guía del Usuario combina puntos de vista y perspectivas del personal empleado público y de los usuarios de servicios respecto a los seis principios del estado de derecho, y encuadra estas perspectivas dentro de un análisis más amplio del entorno legal y normativo.

*Centro de ventanilla única (One Stop Shop),
Ucrania © Ivano Frankivsk*



La administración pública y el estado de derecho

La Guía del Usuario reconoce que la manera en que se estructura, regula y supervisa la administración pública difiere de un país a otro. La Guía del Usuario también reconoce que **las personas tienen diferentes expectativas y enfrenta problemas diversos respecto del estado de derecho en relación con las dependencias de la administración pública**, según su lugar de residencia, su género o grupo étnico, su nivel de conocimientos general y sensibilización, y sus interacciones previas con la dependencia o con la administración pública en general.

El personal empleado público también enfrenta retos diferentes según el nivel de asignación de recursos y el entorno normativo, la claridad de las instrucciones y las disposiciones, el acceso a soluciones y apoyo técnico, su capacitación y calificaciones, y la complejidad de los servicios que se les encomienda brindar. Por lo tanto, y a fin de comprender correctamente lo que es la administración pública, esta Guía del Usuario combina puntos de vista y perspectivas del personal empleado público y de los usuarios de servicios respecto a los seis principios del estado de derecho, y enmarca estas perspectivas dentro de un análisis más amplio del entorno legal y normativo.

La administración pública

A los fines de esta Guía del Usuario, se entiende que la administración pública está **constituida por las dependencias y acciones del poder ejecutivo del estado en los niveles central, regional (distritos, condados, etc.) y local (municipalidades, ciudades, pueblos, etc.)**.

La autoevaluación no se centra en la gestión de la función pública, la formulación de políticas o la gestión financiera, sino más bien en las funciones relacionadas con la prestación de servicios en las dependencias de la administración pública, y **en la cadena de acciones realizadas y decisiones tomadas por una dependencia que afectan los derechos, las libertades y los intereses de los individuos**.

Las dependencias de la administración pública que brindan servicios e interactúan directamente con los usuarios son, entre otras, las autoridades tributarias, los registros civiles, las oficinas del catastro, las entidades públicas responsables de emitir licencias para la realización de actividades comerciales, los entes de planificación urbana y aquellas dependencias que toman decisiones sobre temas relacionados con los beneficios para la salud, la educación, las prestaciones sociales, etc. Por ende, los proveedores de servicios en la administración pública abarcan amplias y a menudo polémicas áreas que están estrechamente relacionadas con el desarrollo económico, la seguridad y la justicia.

Dentro de estas dependencias, y en relación con estas amplias áreas de responsabilidad, es el personal que está en contacto directo con el público –incluidos los supervisores y gerentes– el que resulta de particular interés para la autoevaluación. Esto significa que el foco se encuentra puesto en aquellos empleados públicos que reciben pedidos o solicitudes de servicio, así como quejas, reclamaciones y apelaciones, y en aquellos directamente involucrados en investigar y decidir sobre casos que afectan a los derechos e intereses de los usuarios de servicios.

Los seis principios del estado de derecho que constituyen la base de la autoevaluación

El estado de derecho

El punto de partida de la Guía del Usuario para la autoevaluación es la definición de estado de derecho sugerida en el informe estratégico 2012 del Secretario General de las Naciones Unidas: *Delivering Justice: A Programme of Action to Strengthen the Rule of Law at the National and International Levels* (En aras de la justicia: Un programa de acción para fortalecer el estado de derecho en los planos nacional e internacional). El estado de derecho es entendido como un principio de la gobernanza relacionado con los derechos humanos y la democracia, y es un componente indispensable del desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la paz y la seguridad.

Esta Guía del Usuario aprovecha en particular las muchas referencias del derecho internacional y de la práctica normativa (tratados, prácticas, recomendaciones y doctrina) para identificar una serie de principios, comunes o similares, del estado de derecho que sirvan a la buena administración o a la buena gobernanza, incluyendo las prácticas para el establecimiento de normas en el plano nacional.

Por lo tanto, los seis principios del estado de derecho que se identifican en esta Guía del Usuario reflejan las buenas prácticas provenientes de jurisdicciones nacionales en todo el mundo, tanto de países en los que se rigen por el derecho civil o el derecho consuetudinario, según lo expresado en las disposiciones constitucionales, la jurisprudencia, o el derecho administrativo específico y las reglamentaciones del derecho procesal administrativo.

RESUMEN DE LOS SEIS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Legalidad

Este principio exige que las dependencias administrativas del sector público se rijan por la ley y que todas las decisiones y su contenido se basen en el derecho. Ello incluye que todos los ciudadanos, mujeres y hombres, sean tratados en pie de igualdad. En ciertos escenarios existe un amplio espectro de leyes, y el hecho de aplicarlas en forma consistente puede plantear dificultades.

Accesibilidad

Este principio significa que todos deben tener acceso a la administración pública, y que existe la obligación por parte de las autoridades públicas de aceptar y abordar adecuadamente las solicitudes y preguntas de diferentes grupos de ciudadanos. El principio también exige el acceso a las dependencias de la administración pública en la práctica de mujeres y hombres, por medio de un horario de atención suficientemente amplio y formas de comunicación sencilla; por ejemplo, que una dependencia utilice un lenguaje comprensible para el público en general.

Derecho a ser escuchado

El derecho a ser escuchado significa que las autoridades públicas deben escuchar al individuo antes de tomar una decisión que pueda afectar a sus derechos o intereses. También significa que una persona debe tener la oportunidad de presentar hechos, argumentos o evidencias antes de que se tome una decisión. El derecho a ser escuchado significa que las autoridades públicas deben informar a las personas afectadas por una determinada decisión y, además, tienen la obligación de tomar una decisión dentro de un plazo de tiempo razonable.

Transparencia

El principio de transparencia asegura que el trabajo de las autoridades y empleados públicos se efectúe de manera abierta. Las autoridades públicas tienen la obligación de proporcionar información sobre el trabajo que realizan y de asegurar el acceso a las leyes, a actas y documentos administrativos a solicitud del ciudadano. El derecho a la información solamente puede verse restringido por las limitaciones que exige una sociedad democrática para proteger los intereses públicos legítimos o la privacidad requerida.

Derecho a apelar

El derecho a apelar le permite al individuo buscar reparación frente a decisiones administrativas, mediante un proceso de revisión interna, a través de la revisión judicial de los tribunales ordinarios o de tribunales administrativos especializados. El derecho a apelar también depende de aspectos de fondo como por ejemplo el deber de las dependencias administrativas de comunicar sus decisiones, así como las razones de las mismas, a las partes interesadas, e indicar cuándo y cómo se puede apelar.

Rendición de cuentas

El principio de rendición de cuentas asegura que los funcionarios públicos y las dependencias administrativas respondan por sus acciones arbitrarias, y mejora la manera en que una dependencia realiza su trabajo. El principio, además, asegura que los funcionarios públicos sean responsables y respondan por sus acciones. A fin de garantizar la rendición de cuentas, a menudo son implementados mecanismos tales como medidas disciplinarias, revisiones o auditorías internas, juntas éticas y revisiones externas.

Una parte fundamental de la metodología es asegurarse de que la dependencia administrativa se apropie, lidere y participe en todas las etapas del proceso de autoevaluación.

Un fácil acceso a ser escuchado y a apelar a través del sistema judicial es clave en el respeto del estado de derecho en la administración pública © Foto ONU



Autoevaluación y conocimientos especializados externos

Una parte fundamental de la metodología es asegurarse de que la dependencia administrativa se apropie, lidere y participe en todas las etapas del proceso de autoevaluación. **A fin de dirigir con éxito la autoevaluación, también es importante que la dependencia administrativa consulte y colabore con el personal experto externo.**

La capacidad, el tiempo y los recursos necesarios para realizar la autoevaluación no se encuentran generalmente disponibles de inmediato en las dependencias administrativas, en especial en el plano local. Además, un actor externo ayuda a garantizar la integridad y la independencia del proceso de evaluación y de los hallazgos del estudio.

Por razones prácticas y culturales, y a fin de asegurar la imparcialidad, es importante que el personal experto externo, en estrecha colaboración con la dependencia administrativa, sea quien conduzca la encuesta para la dependencia y los usuarios del servicio, y realice el mapeo formal. Del mismo modo, el personal experto externo debería ser el principal responsable del análisis de datos, redacción del informe y presentación de los resultados.

El alcance que tendrá la facilitación del personal experto externo dependerá del objetivo y alcance de la autoevaluación (uno o varios proveedores de servicios públicos). **En este sentido, debe definirse claramente la relación entre la dependencia administrativa y el personal experto externo.** (Véase el modelo de términos de referencia en el Apéndice 7).

El personal experto externo puede ser de tipo consultor o contratista individual. La facilitación externa también puede darse a modo de una cooperación institucional entre la dependencia administrativa y una organización no gubernamental que cuente con capacidad de investigación y de análisis, o entes e instituciones académicas que trabajen en temas relacionados con la administración pública y la buena gobernanza. Resultaría útil que el personal experto externo tuviese experiencia previa en la realización de investigaciones similares, así como acceso a capacidades multidisciplinares como; por ejemplo, estadística, derecho o sociología.

Las seis etapas de la autoevaluación

El proceso de evaluación consta de seis etapas, comenzando con **el lanzamiento**. Después estaría la implementación de **un mapeo formal de leyes, reglamentaciones y procedimientos aplicables a la dependencia administrativa**. La tercera etapa se refiere a la instrumentación de las encuestas **entre los empleados de la dependencia y los usuarios**. A las encuestas le sigue **el análisis de datos y la preparación de un informe preliminar**. La etapa final consiste en **la presentación e identificación de estrategias de seguimiento**, la cual incluye comentarios, control de calidad y presentación de hallazgos y resultados.

Después de cada etapa del proceso, es aconsejable que el personal experto externo redacte un breve informe de progreso y lo comparta con el comité consultivo y cualquier otro actor involucrado en el proceso. Dicho informe servirá como

orientación para el proyecto, a fin de asegurar resultados que sean relevantes y sustantivos, así como transparencia en el proceso de autoevaluación.

TABLA 1 CRONOGRAMA Y ACCIONES PARA LA AUTOEVALUACIÓN

Paso	Objetivo	Acción	Tiempo
Lanzamiento: Análisis del Contexto Institucional (ACI) y Evaluación de Riesgos	Identificar las dependencias participantes de la administración pública, entender la economía política del sector por medio de un ACI, asegurar la apropiación de la iniciativa y el liderazgo de los procesos y acordar el alcance y los objetivos de la evaluación.	Disponer los preparativos prácticos y logísticos (también en términos de adquisiciones si fuese necesario). Establecer un comité consultivo e identificar al personal experto externo.	2-3 semanas
Mapeo Formal	Entender el marco legal e institucional aplicable a la dependencia participante.	Realizar el mapeo formal en estrecha cooperación con el personal experto externo y los expertos legales de la dependencia participante.	2-4 semanas
Encuesta al personal de la dependencia de la administración pública	Recoger las percepciones de los servidores públicos de la dependencia participante respecto a las fortalezas y debilidades del estado de derecho de su dependencia.	Aplicar la encuesta al personal de la dependencia incluyendo una encuesta piloto con preguntas adaptadas al contexto específico (si fuese necesario).	2-3 semanas
Encuesta a los usuarios	Recoger las percepciones de los usuarios de la dependencia participante.	Aplicar la encuesta del usuario incluyendo una encuesta piloto con preguntas adaptadas al contexto (si fuese necesario). Seleccionar por perfiles para asegurar que la encuesta se aplica a personas que han hecho uso de los servicios de la dependencia.	4-6 semanas
Análisis de datos, triangulación y redacción del informe	Identificar y categorizar los principales hallazgos.	Preparar el informe preliminar y organizar un taller con las partes interesadas.	4-6 semanas

Etapa 1. Lanzamiento

El objetivo de esta etapa es realizar los **preparativos iniciales para la autoevaluación**. Ello incluye **la identificación de la dependencia administrativa o dependencias o unidades dentro de ellas que participarán en la autoevaluación**.

Deben identificarse también los grupos objetivo dentro de la dependencia administrativa; es decir, el personal que trata con el público, así como gerentes, supervisores y otros puestos relevantes.

Es importante que el personal de la dependencia participe activamente en el proceso de evaluación general, y que se sienta cómodo con los objetivos de la evaluación y los cuestionarios de la encuesta. Sin embargo, antes de avanzar con esta etapa debe efectuarse un Análisis del Contexto Institucional (ACI)¹ (incluyendo una breve evaluación de riesgos).

Identificar al personal coordinador de la dependencia y al personal experto externo

Se designará un miembro coordinador en la dependencia para que actúe como enlace con la persona experta externa. Al actuar como enlace, la persona coordinadora debe participar en todas las reuniones relevantes y recibir actualizaciones periódicas de la persona experta externa.

LO QUE DEBE Y NO DEBE HACERSE EN EL LANZAMIENTO

Seleccionar un equipo de investigación que cuente con las competencias multidisciplinarias requeridas para conducir la evaluación. El equipo debe comprender en profundidad los objetivos estratégicos y el trabajo que realiza el sector específico dentro de la administración pública, así como su marco jurídico y las cuestiones referentes al desarrollo.

Buscar una directiva oficial por parte de los ministerios y/u otra dependencia responsable (por ejemplo, la intendencia o el concejo municipal) y asegurarse de mantenerlos informados durante el proceso. En ciertos casos, esto puede llegar a ser obligatorio a fin de legitimar los resultados de la evaluación.

Cuando sea posible, involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de evaluación sobre la base de criterios de selección específicos. Esto aumenta la transparencia y la rendición de cuentas, y permite adoptar un enfoque participativo desde el comienzo de la evaluación

Realizar un estudio del perfil del personal encuestado. El perfil del personal encuestado permitirá contextualizar las respuestas. Los datos también ayudarán a explicar el nivel de comprensión que tiene el personal encuestado respecto de los principios del estado de derecho y su relevancia para la provisión de servicios.

Se identificará y contratará una persona experta externa lo antes posible a fin de facilitar el proceso de evaluación (véase un modelo de términos de referencia en el Apéndice 7). El personal experto externo podría conformarlo una universidad, una ONG que cuente con capacidad para realizar investigaciones, un contratista o un consultor individual.

Establecer un comité consultivo

Durante la etapa de lanzamiento también se identificará a los integrantes del comité consultivo (véase un modelo de términos de referencia en el Apéndice 7).

El comité consultivo es un grupo informal que supervisará el proceso, aunque el/la facilitador/a nacional, junto con la dependencia anfitriona, serán los principales impulsores de la autoevaluación y de su implementación.

Resultados del lanzamiento

- 1) Se han identificado la o las dependencias que participarán en la autoevaluación. Se han especificado con el mayor detalle posible las áreas de prestación de servicios que se incluirán en la autoevaluación, así como también el grupo objetivo relevante entre el personal.
- 2) Se ha determinado el objetivo y el alcance, y se ha establecido un cronograma general.
- 3) Se ha designado una persona coordinadora en la dependencia para actuar de enlace con la persona experta externa y el comité consultivo y para reportar al nivel gerencial de la dependencia administrativa.
- 4) Se ha identificado y contratado una persona experta externa para facilitar la autoevaluación.
- 5) Se ha constituido el comité consultivo y éste ha mantenido su primera reunión.
- 6) La persona experta externa ha redactado un breve informe de progreso sobre la etapa de lanzamiento y éste ha sido presentado al comité consultivo.

¹ Debe utilizarse el Análisis Institucional y de Contexto: Nota Orientativa, del PNUD (2012).

Etapa 2. Mapeo Formal

La segunda etapa en el proceso de evaluación es **el mapeo formal; donde se establecen los datos básicos sobre el sistema jurídico y administrativo en general mediante la identificación de las leyes y reglamentaciones nacionales pertinentes, los códigos de los gobiernos locales, los decretos y los memorandos de la dependencia pública que participa en la autoevaluación.**

La enumeración efectuada más arriba no es exhaustiva, ya que **el mapeo formal** debe ajustarse a un área específica de entrada para la autoevaluación, como por ejemplo: vivienda, protección social o registro civil, por mencionar solamente algunas de las áreas temáticas. Debe dedicarse suficiente tiempo al mapeo formal ya sea en el ámbito nacional, a nivel de distrito, municipal y/o local. No obstante, realizar un mapeo que abarque toda la legislación existente puede resultar difícil de manejar y demasiado generalizado en su aplicación. En el mapeo formal **deben incluirse únicamente aquellas leyes y reglamentaciones que resulten directamente relevantes para la dependencia y sus funciones, según se haya determinado durante la etapa de lanzamiento.** (Véase en el Apéndice 1 un modelo de cuestionario para el mapeo formal). Se prestará especial atención a la identificación de leyes y reglamentaciones que puedan resultar discriminatorias para determinados grupos vulnerables, como; por ejemplo, mujeres y niños, u otros grupos de ciudadanos.

Específicamente, la información que se busca en esta etapa sirve para establecer si hay **mecanismos de salvaguardia formales que garanticen los principios del estado de derecho en el trabajo de una dependencia pública.** Esto se relaciona en particular con los servicios vinculados con los derechos y los beneficios de los individuos.

El **mapeo formal** debe permitir que la dependencia comprenda mejor su entorno jurídico, y explicar cualquier posible diferencia en las respuestas generadas por **dicha dependencia y aquellas que aparecen en las encuestas de los usuarios.**

El **mapeo formal** debe realizarse en etapas sucesivas en las que, en primer lugar, se compilan leyes, reglamentaciones, instrucciones, decretos, etc., que luego se acotarán a fin de reflejar el rol y las funciones de la dependencia pública en cuestión. **Es aconsejable seleccionar una función en particular dentro de la dependencia –una unidad en la que se esté en contacto con el público– a fin de poder captar claramente la interacción entre dicha dependencia y los ciudadanos.**

Si la función seleccionada de una dependencia es, por ejemplo, la vivienda, será entonces necesario definir un punto de entrada específico para la autoevaluación, como; por ejemplo, mantenimiento, un centro de recursos ciudadanos o asociaciones de vivienda, así como recopilar todas las leyes que sean relevantes para el área, de acuerdo al mandato que tenga la dependencia. Si la autoevaluación está dirigida principalmente al ámbito local, puede no resultar necesario incluir toda la legislación nacional sobre vivienda en **el mapeo formal**, más allá de las disposiciones constitucionales y otros marcos jurídicos importantes.

El mapeo formal no es una encuesta, por lo que, en esta etapa del proceso, no es necesario entrevistar al personal de la dependencia o de otras dependencias. Si se realizaran entrevistas, éstas deberían dirigirse y efectuarse solamente al personal que trabaja directamente en el punto de entrada seleccionado, por ejemplo; vivienda, protección social o registro civil, así como con los servicios de asesoramiento jurídico de la dependencia.

Como forma de asegurar el papel central que juega el estado de derecho en la autoevaluación, **se puede invitar a formar parte del comité consultivo al personal experto en materia jurídica de la dependencia o a los servicios administrativos de apoyo legal** (véase más arriba la etapa de lanzamiento).

El cuestionario modelo se centra en los seis principios del estado de derecho en la administración pública: la legalidad,

LO QUE DEBE Y NO DEBE HACERSE EN EL MAPEO FORMAL

Adherirse de la forma más estricta posible al mandato de la dependencia objeto de la evaluación y al servicio que proporciona a los usuarios. En algunos casos, las leyes nacionales resultarán pertinentes, aunque esta etapa no debe utilizarse para efectuar un análisis jurídico general de las leyes nacionales y regionales de un país.

Ante la ausencia de registros escritos, los datos deben recabarse, en primer lugar, a través de consultas con el funcionario ocupado de los asuntos legales de la dependencia, o la oficina de información y, a continuación, con los profesionales que se dedican a la parte jurídica.

En esta etapa, se debe evitar resaltar los desafíos o problemas de coordinación entre dependencias, aún cuando exista una superposición de leyes y códigos que rijan otras dependencias como, por ejemplo, en el caso del registro civil e inmigración.

la accesibilidad, el derecho a ser escuchado, la transparencia, el derecho a apelar y la rendición de cuentas. **Las preguntas indagan sobre temas jurídicos generales como, por ejemplo, la existencia de legislación clave y otros instrumentos normativos, y sobre cuestiones institucionales específicas como, por ejemplo, si existen procedimientos ya establecidos para actualizar periódicamente los conocimientos de los empleados públicos sobre las nuevas iniciativas legislativas.**

Cuando resulte pertinente, y si fuese necesario complementar las preguntas sobre la existencia de determinadas leyes, instituciones u otros instrumentos normativos, se deberá agregar un espacio para comentarios. Esto añade un elemento cualitativo y es importante para **contextualizar los resultados del mapeo formal**. Dichos comentarios pueden incluir, entre otras cosas, si está a punto de modificarse una ley o reglamentación, o si se encuentra en consideración para su revisión por parte de algún tribunal cuya sentencia pueda modificar la manera de aplicación de una ley o reglamentación.

Se debe completar el mapeo formal antes de embarcarse en **las encuestas a la dependencia o a los usuarios**. Los resultados del **mapeo formal** pueden aprovecharse a fin de contextualizar las preguntas de la encuesta para que sean más relevantes y dirigidas a las funciones específicas de la dependencia. (Véase en el Apéndice 1 la estructura del modelo de informe a modo de resumen del mapeo formal como parte integral de los resultados de la autoevaluación).

Resultados del mapeo formal

- 1) El modelo de cuestionario que aparece en el Apéndice 1 se ha ajustado al contexto específico de la autoevaluación, y en él se han incluido las decisiones sobre los puntos de entrada específicos para dicha evaluación.
- 2) Se ha obtenido toda la experiencia y la información legal necesaria, ya sea por parte del personal del área jurídica en la dependencia administrativa o de especialistas externos.
- 3) Se han compilado y analizado los comentarios sobre leyes, reglamentaciones e instituciones incluidos en el espacio para comentarios.
- 4) La persona experta externa ha redactado un breve informe de progreso en el cual se resumen los hallazgos del mapeo formal, y éste ha sido presentado al comité consultivo.

Etapa 3. Encuesta al personal de la dependencia

La tercera etapa, **la encuesta al personal de la dependencia, contrasta los datos obtenidos del mapeo formal con las opiniones y los puntos de vista de los empleados públicos** sobre los desafíos que plantea el estado de derecho en la dependencia que realiza la autoevaluación.

La encuesta se basa en la percepción y efectúa preguntas a los empleados públicos respecto de los seis principios del estado de derecho; por ejemplo, si están informados sobre las nuevas leyes y reglamentaciones, si es difícil manejar solicitudes de los usuarios dentro de los plazos establecidos, y si están satisfechos con la gestión de las reclamaciones y las apelaciones en la dependencia administrativa (véase en el Apéndice 2 un modelo de cuestionario para el personal de la dependencia). **La encuesta al personal de la dependencia se realiza mediante entrevistas cara a cara** a fin de permitir una recolección más efectiva de la información.

Adaptación de la encuesta al personal de la dependencia

Antes de iniciar la encuesta, **las preguntas deben personalizarse y adaptarse**. Esto significa ajustar las preguntas conforme a las funciones y los servicios específicos de la dependencia pública en cuestión. Los resultados del mapeo formal pueden servir como puntos de entrada iniciales para adaptar las preguntas que se efectuarán al personal de la dependencia.

Habrà que refinar y ajustar al contexto las preguntas modelo para cubrir adecuadamente las funciones y responsabilidades del personal de la dependencia que participa en la autoevaluación (por ejemplo, para quien trata directamente con el público, supervisores, tomadores de decisiones). Además, debe promoverse que entre el personal de la dependencia que participa haya un equilibrio entre la cantidad de hombres y mujeres. La persona experta externa, en colaboración con la persona coordinadora designada en la dependencia en cuestión, deberá revisar el conjunto de principios del estado de derecho y las preguntas relacionadas que aparecen en el Apéndice 2. **Quizás también sea necesario reducir la cantidad de preguntas, agregar otras de relevancia según el contexto local o ajustar las opciones para asignar una puntuación a las preguntas, a fin de reflejar las condiciones o los problemas locales**. La revisión de las preguntas tiene el potencial de mejorar considerablemente el valor del ejercicio pero también de introducir sesgos. **Se debe tener especial cuidado y prudencia durante este proceso**. La adaptación también implica traducir a otros idiomas el cuestionario cuando haga falta.

Luego de la adaptación, la encuesta debe someterse a una prueba previa, lo que le brindará a la persona experta externa y a la dependencia pública la oportunidad de adaptar aún más las preguntas de la encuesta. A este efecto, podrá realizarse un *focus group* (grupo focal) con algunos empleados públicos para asegurar una adecuada adaptación del cuestionario. La situación ideal es que aquellos empleados públicos que participan en el grupo focal no se encuentren entre los encuestados que deben responder al cuestionario en una etapa posterior, a fin de evitar cualquier tipo de sesgo.

Las preguntas de la encuesta a realizar al personal de la dependencia se centran en los seis principios del estado de derecho, los cuales se utilizarán como guía para preparar un informe de análisis completo sobre el estado de derecho.

En el cuestionario se utilizan cuatro unidades de medición:

en absoluto, en cierta medida, en gran medida y en forma muy considerable. La unidad de medición *no sabe* es una opción que no se le ofrece a la persona encuestada pero que puede ser utilizada por la persona entrevistadora cuando la persona encuestada no puede responder la pregunta. Esta escala de uno a cuatro puede plantear desafíos dependiendo de los matices culturales y lingüísticos de cada contexto. **Es aconsejable consultar con una persona experta en estadística o sociología en el momento de adaptar las unidades de medición de la encuesta**.

En el informe de progreso sobre la encuesta al personal de la dependencia, la persona experta externa deberá explicar cuidadosamente la manera en que se ajustó y adaptó el cuestionario.

Resultados de la encuesta al personal de la dependencia

- 1) **El cuestionario se ha ajustado y adaptado conforme al propósito y al alcance de la autoevaluación, y sobre la base de los datos obtenidos en el mapeo formal.**
- 2) **Se ha traducido el cuestionario cuando ha sido necesario.**
- 3) **El cuestionario adaptado y ajustado ha sido probado previamente en los debates con el grupo focal.**
- 4) **La persona experta externa ha redactado un breve informe de progreso donde se resume el proceso de la encuesta al personal de la dependencia, y el cual se ha presentado al comité consultivo.**

LO QUE DEBE Y NO DEBE HACERSE EN LA ENCUESTA AL PERSONAL DE LA DEPENDENCIA

Evaluar las descripciones de tareas dentro de la dependencia. Asegurarse de que la mayoría de los entrevistados sea personal que tenga contacto con el público u otros puestos afines.

En la mayoría de los casos debe utilizarse el muestreo por clúster para la encuesta al personal de la dependencia. Sin embargo, si no es una dependencia muy grande, debe efectuarse la encuesta a todos los empleados.

Realizar las entrevistas al personal en el lugar de trabajo, en una sala especialmente designada a tal efecto, donde se invite a los empleados a entrevistas personales. Ello permite a los empleados contar con el tiempo y la privacidad para responder adecuadamente a la encuesta, evita sesgos y cualquier influencia de los gerentes en las respuestas. No ofrecer a los empleados la posibilidad de autoadministrarse la encuesta ya que tal vez no la prioricen y, además, pueden tener distintas consultas sobre el contenido que requieran de explicación en el momento.

La importancia de la evaluación y el enfoque para la realización de la encuesta con la ayuda del personal encuestador debe estar bien presente entre la gerencia de la dependencia o de la unidad de la dependencia objeto de la evaluación. De lo contrario, el número de empleados que se prevé que participe puede disminuir debido a la priorización de otras tareas relacionadas con la dependencia.

Etapa 4. Encuesta a los usuarios

El objetivo de la cuarta etapa es comparar el **mapeo formal** y los resultados de la **encuesta realizada al personal de la dependencia** con los puntos de vista y las expectativas respecto de las cuestiones relacionadas con el estado de derecho que tienen **los usuarios de los servicios que brinda la administración pública**.

Los puntos de vista y las expectativas tienen valor por sí mismos, pero los ciudadanos también toman medidas sobre la base de la percepción que tienen de los problemas y oportunidades. Por lo tanto, es importante **indagar sobre las brechas existentes entre las leyes escritas y la legislación aplicada en la realidad**; por ejemplo, cómo se aplican y hacen cumplir las leyes, según las funciones y el mandato de la dependencia administrativa que realiza la autoevaluación.

Adaptación de la encuesta a realizarse a los usuarios

Deben adaptarse las preguntas antes de comenzar con la encuesta a los usuarios. Las preguntas modelo deben refinarse y ajustarse al

contexto para reflejar de un modo adecuado las interacciones, el nivel de sensibilización y las expectativas de los ciudadanos respecto de una dependencia pública específica. **Los resultados del mapeo formal y de la encuesta a los empleados de la dependencia pueden utilizarse como puntos de entrada para la adaptación de las preguntas a los usuarios**. El modelo de cuestionario para la encuesta a los usuarios (véase el Apéndice 3) brinda ejemplos de preguntas divididas conforme a los seis principios del estado de derecho, **aunque puede ser necesario reducir la cantidad de preguntas, agregar otras de relevancia local, o ajustar las opciones de puntuación de las preguntas a fin de reflejar las condiciones o los problemas locales**.

La revisión de las preguntas tiene el potencial de mejorar considerablemente el valor del ejercicio o de introducir sesgos. Se debe tener especial cuidado y prudencia durante este proceso. **Por encima de todo, es necesario asegurarse de que las preguntas se encuentren en el idioma adecuado, y que tengan el nivel de detalle requerido, a fin de que sean debidamente comprendidas por los usuarios de servicios encuestados**.

Al igual que la encuesta al personal de la dependencia, **la adaptación de la encuesta a los usuarios también puede incluir la traducción del cuestionario si fuese necesario. Con posterioridad a su adaptación, la encuesta debe ser sometida a una prueba previa** a fin de brindarle a la persona experta externa y a la dependencia pública la oportunidad de readaptar las preguntas incluidas en la encuesta, y medir específicamente si las preguntas se comprenden y el tipo de respuestas que generan. **Se pueden utilizar grupos focales para este fin**.

Realización de las encuestas a los usuarios

Las encuestas a los usuarios se realizan en encuentros cara a cara. Se necesita trazar un perfil de los encuestados a fin de determinar a los usuarios activos y pasivos, y cuál será el margen de error, mediante la asignación de las personas encuestadas a los grupos arriba mencionados (véase en el Apéndice 5 una estrategia de muestreo para la encuesta). El número de encuestados dependerá del alcance de la autoevaluación, el número de usuarios que tenga la dependencia y el número de dependencias que participe en la autoevaluación. Las evaluaciones a menor escala deben incluir un mínimo de 500 encuestados a fin de minimizar los márgenes de error. **Es posible que se necesite efectuar consultas estadísticas a fin de estimar el mejor tamaño para la muestra de usuarios encuestados**.

Deben utilizarse los registros y los grupos escogidos para seleccionar una muestra aleatoria de encuestados. Si no existiesen registros confiables o no se pudiese acceder a los mismos por alguna razón, deben realizarse las entrevistas a los usuarios en contacto directo con la dependencia (por ejemplo, con el centro de servicios de la dependencia)

LO QUE DEBE Y NO DEBE HACERSE EN LA ENCUESTA A LOS USUARIOS

Adaptar y comprobar que el idioma, la gramática y los aspectos culturales de la Guía del Usuario se ajusten a cada escenario. Por ejemplo, la expresión “estado de derecho” puede significar “legalidad” o “adherencia estricta a la ley” en ucraniano y ruso, y se vincula en gran medida con la justicia penal.

Se recomienda utilizar el método de muestreo intencional para las encuestas a los usuarios. Esto significa que los encuestados se seleccionan haciendo una preselección o utilizando preguntas filtro, como por ejemplo: ¿Ha utilizado alguna vez el servicio provisto por el departamento de vivienda? Se deben realizar las entrevistas en la dependencia en la que se brinda el servicio, o en un centro de información para asegurar el mayor contacto posible con los usuarios correspondientes.

Con una muestra de 500 personas se necesitan entre 10 y 12 entrevistadores. Antes de comenzar, es necesario organizar una capacitación especial para los entrevistadores y preparar los documentos; cuestionarios, instrucciones para los entrevistadores, hojas de ruta y tarjetas de identificación.

Considerar la opción de llevar a cabo Grupos Focales de Discusión (GFD) para complementar los datos o la información generada por las encuestas estructuradas. Los GFD pueden brindar percepciones e interpretaciones más profundas sobre las respuestas a las encuestas, y validar los datos producidos por dichas encuestas.

Es útil identificar a usuarios/encuestados fuera de aquellos avalados o identificados por la dependencia objeto de la evaluación. Esas otras personas encuestadas permitirían asegurar un mayor nivel de inclusión y reducir el sesgo, si lo hubiese, por parte de la dependencia.

Realizar una prueba previa de la encuesta. La realización de una prueba previa del cuestionario es opcional, pero puede ayudar a identificar en qué medida pueden retocarse o mejorarse las preguntas antes de realizar la encuesta a escala real.

con el fin de llegar a los usuarios “reales”. **Si las entrevistas se efectúan en las calles, puede utilizarse el muestreo por “bola de nieve” (en cadena) en el que los sujetos del estudio reclutan a futuros sujetos entre sus conocidos o colegas.**

A medida que se incrementa el tamaño de la muestra, se recabarán suficientes datos de utilidad para la investigación. **El muestreo aleatorio es el último recurso** y se utilizará cuando se compruebe que resulta muy difícil trazar perfiles. Las muestras pueden tomarse de un sector de la población en la que se piensa que habrá un número significativo de personas que han entrado en contacto con la dependencia en cuestión.

Durante el proceso de identificación de personas a ser encuestadas, o al determinar los métodos para llegar a ellas, es importante esforzarse en lograr un equilibrio entre la cantidad de mujeres y hombres, a fin de obtener datos valiosos sobre cualquier posible discriminación percibida por los usuarios de los servicios. A los encuestados se les harán preguntas a partir de un cuestionario estructurado que se centra en los seis principios del estado de derecho (véase en el Apéndice 3 un modelo de cuestionario para la encuesta a los usuarios).

Al igual que en la encuesta al personal de la dependencia, en la encuesta a los usuarios se utilizarán las mismas cuatro categorías de mediciones: *en absoluto, en cierta medida, en gran medida y en forma muy considerable.* **Del mismo modo,** la categoría *no sabe* es una opción que no se le da al encuestado, pero que puede ser utilizada por el entrevistador cuando el encuestado no logra responder una pregunta.

Capacitación del personal encuestador

La persona experta externa debe **organizar un taller para capacitar al personal encuestador.** La capacitación debe abarcar tanto la metodología y los objetivos de la evaluación, así como la manera de realizar las preguntas y las técnicas para realizar encuestas.

A fin de asegurar una encuesta de alta calidad, todos los aspectos de la misma deben realizarse correctamente y, en lo posible, deben evitarse imprecisiones. Esto es especialmente importante cuando la recolección de los datos se basa en las entrevistas, ya que pueden ocurrir errores en cada una de las etapas de una encuesta. En este sentido, se debe informar a los entrevistadores sobre posibles errores y la manera en que estos se pueden minimizar.

La persona experta externa tendrá la responsabilidad de capacitar y orientar a los entrevistadores. Sus tareas incluirán la asignación de lugares para las entrevistas, la planificación y organización del trabajo de recolección de datos, la entrega de todo el material de campo necesario para los entrevistadores, visitas para verificar el progreso, la resolución de problemas en la recolección de datos, la recepción de los cuestionarios completados y la comprobación de que los cuestionarios han sido rellenos correctamente.

Resultados de la encuesta a los usuarios

- 1) **El cuestionario ha sido ajustado y adaptado conforme al propósito y al alcance de la autoevaluación y sobre la base de datos proveniente del mapeo formal y de la encuesta al personal de la dependencia.**
- 2) **El cuestionario ha sido traducido en los casos necesarios.**
- 3) **Se han organizado grupos focales para asegurar un nivel adecuado de detalle y lenguaje en las preguntas dirigidas a los usuarios de servicios.**
- 4) **Se ha acordado el tamaño del grupo de encuestados identificando a los mismos o identificando los métodos para llegar a ellos.**
- 5) **La persona experta externa ha capacitado y preparado a los encuestadores.**
- 6) **Se han realizado entrevistas personales.**
- 7) **La persona experta externa ha redactado un breve informe de progreso donde se resume la etapa de la encuesta a los usuarios, la cual ha sido presentada al comité consultivo.**

Etapa 5. Análisis y redacción del informe

El análisis y la preparación del informe tienen el objetivo de asegurar que el resultado final sea un informe fácil de entender, donde se resalten los principales hallazgos y se sugieran recomendaciones concretas y factibles, así como posibles estrategias de seguimiento.

Este informe no solamente debe enfatizar las deficiencias de la dependencia, sino también identificar las fortalezas sobre las que se puede desarrollar cualquier reforma de políticas.

La persona experta externa tiene la responsabilidad principal de analizar los datos del mapeo formal y de las encuestas realizadas al personal de la dependencia y a los usuarios, así como de redactar un informe preliminar. Durante el proceso de redacción de dicho informe, la persona experta externa debe colaborar con el coordinador en la dependencia, a fin de asegurar que los resultados finales acordados sean descritos según el esquema sugerido para el informe (véase en el Apéndice 4 un modelo de estructura de informe).

Los datos recabados mediante las encuestas pueden describirse cuantitativamente y a través de gráficos, utilizando diferentes variables contextuales tales como; género, edad, educación y años en el puesto (véanse los Apéndices 2 y 3 donde aparecen variables contextuales en relación con cada encuesta).

Uso de variables contextuales, tablas y gráficos

La selección de las variables contextuales que deberá reflejarse en el borrador del informe se hará según el contexto y propósito de la evaluación y los datos generados. Puede resultar más interesante analizar una sola variable o comparar dos variables, por ejemplo; de qué modo respondieron los hombres y las mujeres a la misma pregunta sobre el acceso a la dependencia administrativa.

LO QUE DEBE Y NO DEBE HACERSE EN EL ANÁLISIS Y EN LA REDACCIÓN DEL INFORME

Al redactar el informe, debe seguirse el modelo de estructura de informe que aparece en la Guía del Usuario, con recomendaciones y acciones en el plano de las políticas claramente definidas.

El análisis de los resultados de las encuestas debe hacerse a través del programa SPSS o un software similar, el cual permite un procesamiento y análisis más integral de los datos.

El informe debe mostrar una tendencia acumulativa en la medición de la aplicación del estado de derecho en la dependencia objeto de la evaluación.

Aunque los seis principios del estado de derecho varían en cuanto a su alcance, deben usarse como guía para un análisis integral –y no en forma aislada– del estado de derecho. Esto es esencial al presentar el informe final (véase la etapa 6 más abajo) y para formular las recomendaciones de políticas.

De manera similar, puede resultar interesante comparar los años de experiencia laboral y la capacidad de decidir sobre temas dentro de un plazo determinado por parte de los empleados públicos dentro de una dependencia administrativa.

El contenido preciso del informe depende del objetivo y del alcance del proceso de evaluación, pero incluirá **los hallazgos principales y las conclusiones en un formato fácil de comprender**. Es importante que los gráficos, las figuras y otras ilustraciones visuales de los datos se describan claramente y se expliquen detalladamente. Además, no deben presentarse sin el análisis adecuado de su significado o de la manera de interpretarlos.

Las tablas completas; es decir, aquellas que incluyen todas las preguntas referentes a un tema, deberán presentarse en un apéndice en lugar de hacerlo directamente en el texto del informe. Deben utilizarse muestras más pequeñas y seleccionadas de las tablas para ilustrar o resaltar un hallazgo y debe hacerse referencia al apéndice en el que puede encontrarse el cuadro completo.

También puede resultar relevante “compilar” todas las variables a fin de identificar problemas en relación con las diferentes áreas. Esto servirá para presentar una reseña general de los principios y las variables.

Otra alternativa es hacer una “doble compilación” de variables, por ejemplo, al examinar un grupo cuya respuesta haya sido *en absoluto*. A fin de que el cuadro sea fácil de leer, es útil presentar las variables contextuales y las preguntas respondidas como *en cierta medida* tal y como se ilustra en el siguiente ejemplo.

Una vez creadas las tablas con las variables contextuales puede realizarse una tabulación cruzada. Esto se efectúa a fin de comparar de qué manera se distribuyen las variables entre los subgrupos, y de examinar la relación entre las distintas variables. Dichos cuadros a menudo se denominan tablas de contingencia o tablas dinámicas. A continuación se muestra una tabulación cruzada.

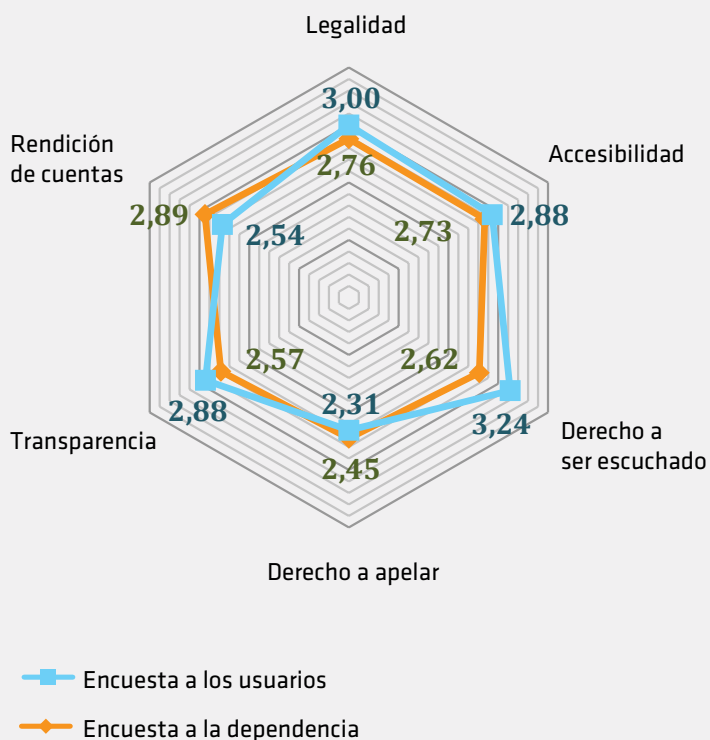
Al utilizar una tabulación cruzada es importante diferenciar entre las variables dependientes y las variables independientes. Por ejemplo, en la tabla que aparece más abajo, del grupo que respondió que *en cierta medida* tenía acceso a las leyes y reglamentaciones, un 45,3% también respondió *en absoluto* cuando se le preguntó sobre su habilidad para responder en un plazo razonable a las consultas y solicitudes recibidas.

Ejemplo de cómo realizar una doble compilación con variables contextuales y preguntas de la encuesta

Encuesta al usuario Categoría de respuesta: <i>en cierta medida.</i>	P1.2 ... [nombre de la dependencia] sigue la ley.	P1.3 ... los empleados públicos en [nombre de la dependencia] tienen acceso a las leyes, reglamentaciones e instrucciones para orientar su trabajo.	P1.4 ... los empleados públicos en [nombre de la dependencia] tienen la suficiente capacitación sobre las leyes y los procedimientos que guían su trabajo.	P 1.5 ... los empleados públicos en [nombre de la dependencia] decidirían en un caso en el que ellos mismos o un amigo o familiar se vean directamente involucrados.	P 1.6 ... trata a todos por igual.
Grupos de edad					
≤ 24 años					
25 - 44 años					
45 ≥ años					
Género					
Masculino					
Femenino					
Género y grupos de edad					
Masculino ≤ 24 años					
Masculino 25 - 44 años					
Masculino 45 ≥ años					
Femenino ≤ 24 años					
Femenino 25 - 44 años					
Femenino 45 ≥ años					

Ejemplo de tabulación cruzada

1.2 Acceso	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
2.2 Responder en un plazo razonable					
En absoluto		45,3			
En cierta medida					
En gran medida					
En forma muy considerable					
Porcentaje	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

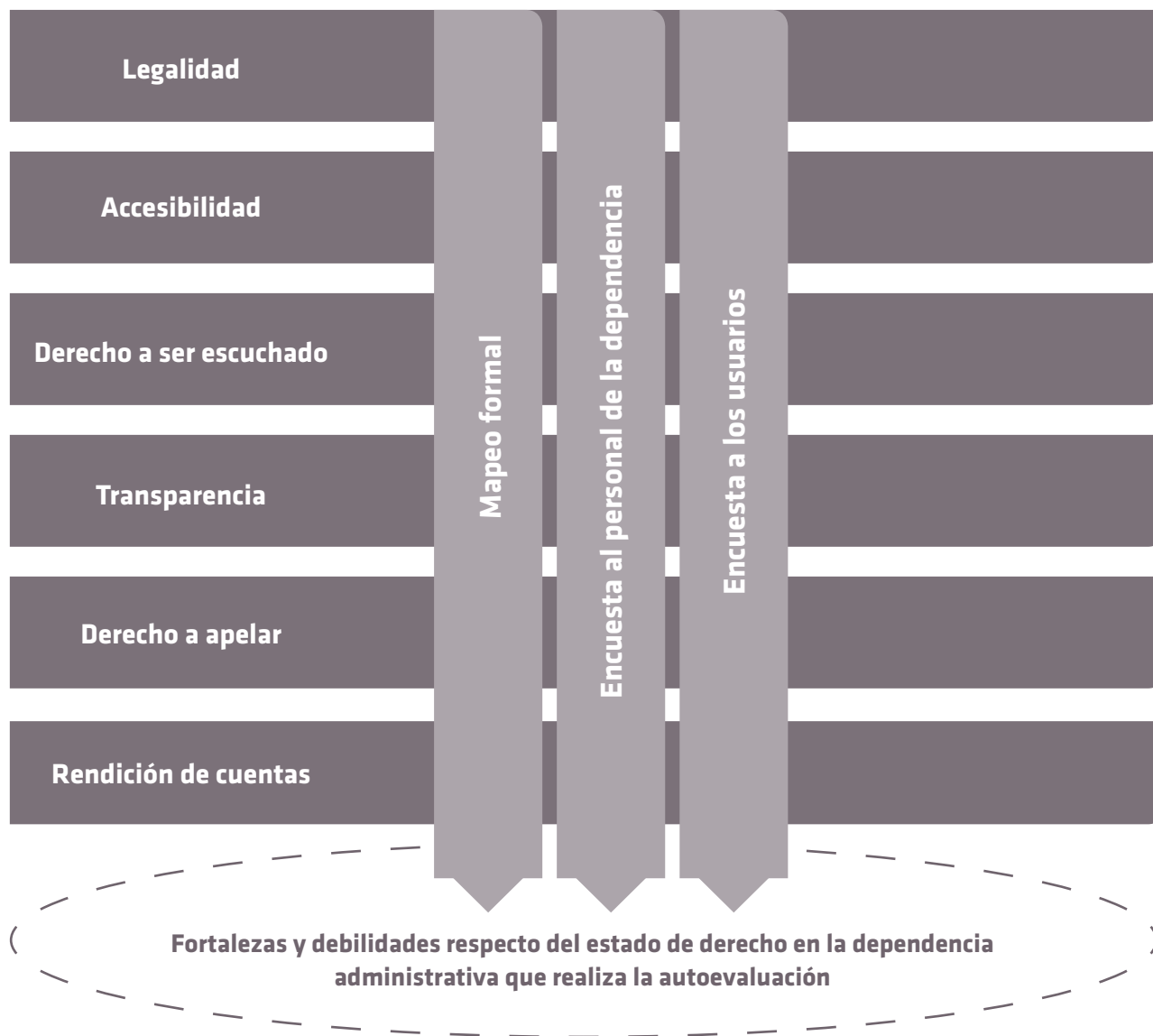


Descripción acumulativa y análisis de las fortalezas y los desafíos

El análisis de los desafíos del estado de derecho y de las fortalezas y las debilidades de la dependencia administrativa debe tener en cuenta los seis principios de forma separada, y **además debe hacerse una descripción integral de los retos y las oportunidades, tomando información del mapeo formal, la encuesta al personal de la dependencia y a los usuarios de servicios de manera acumulativa.** Ello implica la realización de una evaluación general sobre los desafíos y oportunidades que plantea el estado de derecho para la dependencia administrativa en el informe.

Una descripción holística de las fortalezas y los desafíos que plantea el estado de derecho exige que la persona experta externa **evalúe en forma acumulativa las respuestas y los datos tomados del mapeo formal, de las encuestas al personal de la dependencia y de las encuestas a los usuarios,** lo que incluye los comentarios efectuados en el mapeo formal, y los comentarios de los encuestados. El informe no debe abarcar todos los datos recogidos, sino concentrarse específicamente en las cuestiones controvertidas; como, por ejemplo, dónde existen puntos de vista divergentes entre el personal de la dependencia y los usuarios respecto a un principio determinado, dónde hay altos porcentajes de la misma respuesta (por ejemplo, *en absoluto*), o dónde se identifican diferencias basadas en las variables contextuales. Se prestará especial atención a cualquier información sobre posibles leyes, reglamentaciones o prácticas administrativas que impliquen discriminación de género, grupo étnico, religión u otra condición social en la prestación de servicios públicos.

Evaluación holística de las fortalezas y desafíos del estado de derecho



Recomendaciones y acciones de seguimiento

Las recomendaciones y acciones de seguimiento deben identificar **aquellos problemas y desafíos que exigen enfoques diferentes**.

Esto podría significar, entre otras cosas: (a) **desafíos estructurales** como, por ejemplo, la falta de comprensión de las leyes, su complejidad, contradicciones en las leyes, capacitación limitada respecto de la legislación o escaso acceso a las leyes; (b) **desafíos institucionales** como, por ejemplo, escasos mecanismos formales para presentar quejas y reclamaciones, estructuras institucionales deficientes para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, acceso físico limitado; o (c) **desafíos relacionados con las**

capacidades como, por ejemplo, falta de comprensión sobre el modo en que se puede acceder a los servicios provistos por la dependencia administrativa, dificultades para entender los procedimientos escritos y dificultad para actuar dentro de los plazos establecidos.

Las **actividades de seguimiento** pueden incluir esfuerzos dirigidos a producir políticas o leyes actualizadas, mejorar la aplicación de las políticas y legislación existentes, desarrollar capacidades en el personal de la dependencia, aumentar los mecanismos de rendición de cuentas y mejorar el alcance por parte de y la comunicación con los usuarios.

Es importante que el informe **pueda diferenciar entre los problemas que puede abordar la dependencia por sí misma y aquellos problemas que requieren el compromiso de otras partes interesadas en diferentes niveles que participan en la autoevaluación.** A menudo, y especialmente en el nivel de gobernanza local, la provisión de servicios por parte de la dependencia administrativa se encuentra regulada en las leyes, reglamentaciones y mecanismos institucionales en los planos regional y central del estado. El hecho de resaltar las dificultades que existen en el control y la orientación a escala regional y nacional puede servir para fines promocionales.

Resultados del análisis y redacción del informe

- 1) **Se han recopilado y analizado los datos utilizando el programa SPSS o un programa similar.**
- 2) **Se han producido figuras, gráficos y tablas acompañadas de texto descriptivo y un análisis explicando su significado.**
- 3) **Se ha redactado y presentado un borrador de informe al coordinador de la dependencia, para su revisión y comentarios.**
- 4) **Se han redactado recomendaciones y acciones de seguimiento y éstas se han incluido en el informe.**
- 5) **La persona experta externa ha redactado un breve informe de progreso respecto a la etapa de análisis y éste ha sido presentado ante el comité consultivo.**

Etapas 6. Presentación y difusión de los resultados

Luego de completado el análisis y el borrador del informe, **la persona experta externa se comunicará con el coordinador de la dependencia para conversar sobre los principales hallazgos y buscar insumos, comentarios y sugerencias de las partes interesadas clave como, por ejemplo, los gerentes de la dependencia, los jefes de unidad y los integrantes del comité consultivo.**

Una vez que se tenga el borrador del informe en mano, la dependencia participante, junto con la persona experta externa, organizará un taller con los actores involucrados.

Los comentarios y la información adicional recibida por parte de estos actores podrán insertarse en la versión final del informe.

La gerencia de la dependencia, junto con la persona experta externa, podrá copresidir el taller arriba mencionado.

La comunicación entre la persona experta externa y los integrantes del comité consultivo mejorará el análisis de los resultados y generará asesoramiento sobre la manera de presentar los resultados, así como sobre otras estrategias para su difusión. Tal vez no sea posible invitar a todos los actores al taller, pero los invitados deben reflejar una representación equilibrada en términos de género y una muestra variada de los actores. Debe incluirse un número razonable de actores no gubernamentales para que no prevalezca una única visión en el taller.

Resultados de la presentación y difusión de los resultados

- 1) **Consulta realizada al coordinador de la dependencia y a los integrantes del comité consultivo con el fin de obtener sus comentarios y sugerencias sobre el borrador del informe.**
- 2) **Realización del taller con los distintos actores y puntos de vista recabados entre el personal de la dependencia, las organizaciones no gubernamentales y otras dependencias administrativas y entidades interesadas.**
- 3) **Informe actualizado y completado.**
- 4) **Informe difundido entre los actores involucrados, y comunicado al personal de la dependencia, los medios y las organizaciones no gubernamentales.**

LO QUE DEBE Y NO DEBE HACERSE EN LA PRESENTACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los resultados y las conclusiones se presentarán en diferentes niveles a fin de asegurar un enfoque sistémico, por ejemplo: (a) discusión de los resultados con la gerencia de la dependencia; (b) presentación y discusión del informe en una reunión del comité consultivo; y (c) presentación del informe final en una sesión del consejo municipal/reunión de todos los departamentos del municipio.

Como parte del (c) arriba mencionado, se desarrollará un borrador del plan de acción para abordar los problemas/ retos que deben afrontarse al aplicar el estado de derecho a la prestación de servicios dentro del municipio y/o consejo municipal, incluido el objetivo a corto plazo de desarrollar acciones específicas que mejoren el estado de derecho en la prestación de servicios y, en el largo plazo, introducir la Guía del Usuario para la autoevaluación en el sistema de evaluación de desempeño del gobierno local.

El plan debe ser integral y ser aprobado al nivel correspondiente en la toma de decisiones a fin de asegurar el **apoyo necesario (disposición del alcalde, sesión del consejo municipal, etc.)**.

Este cuestionario describe las leyes, los instrumentos normativos, las instituciones y los procesos relevantes para la administración pública en general, y para las dependencias en particular. La gran mayoría de las preguntas puede responderse mediante un “sí” o un “no”. Unas pocas preguntas buscan **establecer una línea de base respecto a las leyes, los instrumentos normativos y la jurisprudencia aplicable, que sirva como descripción general de una dependencia, un servicio o un proceso en particular.**

Cuando la pregunta hace referencia a la legislación y otros instrumentos normativos, ello incluye disposiciones constitucionales, leyes, jurisprudencia, estatutos, reglas, decretos y reglamentaciones, así como prácticas internas de las dependencias.

En la columna de la derecha del cuestionario hay un apartado para comentarios. Los comentarios pueden incluir, por ejemplo, información sobre la aprobación de una ley en particular, o sobre si un área específica se encuentra regulada por la jurisprudencia y no por las leyes o viceversa. **Los comentarios también podrán extenderse sobre y especificar el contenido de las leyes.**

Se debe ser lo más específico y exhaustivo posible al escribir los comentarios y deben incluirse el año, el número de la publicación (por ejemplo, en el Boletín Oficial u otro similar), el número de expediente o caso y el estado al referirse a una ley u otro instrumento normativo. Deben revisarse y hacer preguntas sobre documentos tales como:

- A. Documentos jurídicos (por ejemplo; constitución, leyes, reglamentaciones, decretos y resoluciones, sentencias judiciales y decisiones o actas administrativas, órdenes internas de una dependencia administrativa).
- B. Estadísticas (por ejemplo; número de empleados públicos, número de quejas y reclamaciones, solicitudes y exposiciones recibidas en las dependencias administrativas –incluidas las estadísticas específicas de género).
- C. Informes de las entidades supervisoras (por ejemplo; instituciones supremas de fiscalización e informes anuales de las defensorías del pueblo).

Información general

1. Nombre de la dependencia:

2. Año de su creación:

3. Condición administrativa o jurisdiccional de la dependencia (por ejemplo; nacional, o a nivel de distrito/localidad/ciudad/municipio):

4. Áreas principales de responsabilidad de la dependencia:

5. Ubicación geográfica de la dependencia:

Principio 1: Legalidad

Preguntas	Sí	No	Comentarios
(1) ¿Existe una jerarquía clara entre las leyes y reglamentaciones que orientan el trabajo de [nombre de la dependencia]?			
(2) ¿Existen procedimientos establecidos en [nombre de la dependencia] para asegurar que los empleados públicos reciban las actualizaciones y enmiendas de leyes e instrumentos normativos que rigen su área de competencia?			
(3) ¿Puede cancelarse cualquier decisión administrativa ilegal/ilícita tomada por [nombre de la dependencia]?			
(4) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos sobre la manera en que [nombre de la dependencia] toma decisiones sobre cuestiones administrativas?			
(5) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos sobre el conflicto de intereses?			
(6) ¿Existen procedimientos ya establecidos en [nombre de la dependencia] para asegurar la igualdad ante la ley, sin importar el género/grupo étnico/religión u otra condición social?			

Principio 2: Accesibilidad

Preguntas	Sí	No	Comentarios
(7) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que definan quién puede iniciar un procedimiento administrativo en [nombre de la dependencia]?			
(8) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que regulen el acceso de los diferentes grupos de ciudadanos a [nombre de la dependencia]?			
(9) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que especifiquen que [nombre de la dependencia] debe estar abierto al público durante un horario determinado?			
(10) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos sobre el uso correcto del lenguaje cuando [nombre de la dependencia] se comunica con los ciudadanos (por ejemplo; adecuado, claro y comprensible)?			
(11) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que le exijan a [nombre de la dependencia] examinar peticiones aun cuando estos no respeten las normas formales establecidas para tal fin?			

(12) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que establezcan que los costos de los servicios administrativos en [nombre de la dependencia] deben ser razonables (por ejemplo; que cubran solamente los gastos)?			
(13) ¿Existen tasas u otros costos administrativos relacionados con la provisión de servicios por parte de [nombre de la dependencia]?			
(14) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que permitan la presentación de solicitudes o pedidos a [nombre de la dependencia] en un idioma minoritario?			
(15) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que exijan a [nombre de la dependencia] asistir a los ciudadanos en caso de errores evidentes (por ejemplo; cuando se envía una solicitud a la dependencia equivocada)?			
Principio 3: Derecho a ser escuchado			
Preguntas	Sí	No	Comentarios
(16) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que exijan que [nombre de la dependencia] escuche a las personas involucradas antes de tomar una decisión?			
(17) ¿Existen ciertas decisiones en [nombre de la dependencia] que específicamente exijan la participación de las personas involucradas?			
(18) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que reflejen la obligación de [nombre de la dependencia] de informar a las personas involucradas sobre cualquier dato nuevo que se adhiera a su caso?			
(19) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que regulen el modo en que la dependencia debería comunicarse con una persona?			
(20) ¿Existen procedimientos establecidos dentro de [nombre de la dependencia] sobre la manera de comunicarse con un grupo numeroso de personas afectadas por sus decisiones?			
(21) ¿Existen procedimientos ya establecidos que les permitan a las personas comunicarse oralmente con [nombre de la dependencia] respecto de los procedimientos administrativos?			
(22) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que estipulen un plazo máximo para la toma de decisiones por parte de [nombre de la dependencia]?			
(23) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que determinen que [nombre de la dependencia] debe tener en cuenta todos los factores relevantes de un caso antes de tomar una decisión?			

(24) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que definan quién tiene la principal responsabilidad de proveer evidencias o pruebas en los procedimientos administrativos que involucren a [nombre de la dependencia]?			
(25) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos sobre el registro de los procedimientos administrativos de [nombre de la dependencia]?			
Principio 4: Transparencia			
Preguntas	Sí	No	Comentarios
(26) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos relativos al acceso a la información sobre leyes, estándares y procedimientos que regulen el trabajo de [nombre de la dependencia]?			
(27) ¿La solicitud para acceder a documentos oficiales en poder de [nombre de la dependencia] debe hacerse por escrito?			
(28) ¿Si [nombre de la dependencia] denegase una solicitud de acceso a información puede apelarse esa decisión?			
(29) ¿Hay que pagar alguna tasa para obtener acceso a documentos oficiales de [nombre de la dependencia]?			
(30) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos respecto al acceso a la información que figuran en solicitudes y pedidos específicos presentados por individuos ante [nombre de la dependencia]?			
(31) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos respecto a las restricciones sobre el acceso a la información que se vinculen a la privacidad e integridad de las personas?			
(32) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que exijan que toda la correspondencia y documentos de casos de [nombre de la dependencia] sean registrados y archivados?			
Principio 5: Derecho a apelar			
Preguntas	Sí	No	Comentarios
(33) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que definan quién puede apelar una decisión tomada por [nombre de la dependencia]?			
(34) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos sobre el modo en que [nombre de la dependencia] debe formular sus decisiones (por ejemplo; precisas, adecuadas y comprensibles)?			

(35) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos sobre cuándo [nombre de la dependencia] debe notificar su decisión a la persona interesada (por ejemplo; sin demora injustificada)?			
(36) ¿Las decisiones de la dependencia que han sido apeladas las revisa en primer lugar la propia dependencia [nombre de la dependencia]?			
(37) ¿Existe un sistema separado de tribunales que se ocupe de las decisiones de [nombre de la dependencia] que han sido apeladas?			
(38) ¿Los procedimientos de apelación administrativos en [nombre de la dependencia] se realizan generalmente de forma escrita?			
(39) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que permitan a un individuo solicitar una audiencia oral al apelar una decisión tomada por [nombre de la dependencia]?			
(40) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que le permitan a una persona ser representada por un abogado si desea apelar?			
(41) ¿Existen tasas u otros pagos que deba efectuar la persona que apela una decisión de [nombre de la dependencia]?			
Principio 6: Rendición de cuentas			
Preguntas	Sí	No	Comentarios
(42) ¿Existen códigos de ética, estatutos o instrumentos similares que guíen el trabajo de los empleados públicos en [nombre de la dependencia]?			
(43) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos que prevean la evaluación y revisión (desempeño, auditoría, etc.) de [nombre de la dependencia] por parte de una entidad independiente?			
(44) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos sobre la responsabilidad que tiene [nombre de la dependencia] en caso de decisiones arbitrarias o injustas?			
(45) ¿Existe una institución de derechos humanos, defensoría del pueblo, órgano anticorrupción o similar ante el cual los ciudadanos pueden presentar quejas y reclamaciones sobre violación de derechos o desempeño discriminatorio por parte de [nombre de la dependencia]?			
(46) ¿Existen leyes u otros instrumentos normativos importantes sobre sobornos, fraude, malversación de fondos (u otras formas de corrupción) aplicables a [nombre de la dependencia]?			

2

Modelo de cuestionario para la encuesta al personal de la dependencia

Podría utilizarse el siguiente texto introductorio al comenzar una entrevista a los empleados públicos:

“[Nombre de la agencia/agencias o actor responsable] se encuentra realizando una encuesta sobre el estado de derecho en la administración pública. El objetivo de esta evaluación es identificar las fortalezas y debilidades en [nombre de la dependencia].

Esta encuesta trata sobre sus puntos de vista, opiniones y sensibilización como empleado público. Le llevará aproximadamente unos 40 minutos. Quisiéramos hacerle algunas preguntas respecto a lo que piensa, en su calidad de profesional, sobre el desempeño de [nombre de la dependencia] en relación con los siguientes principios: legalidad, accesibilidad, derecho a ser escuchado, transparencia, derecho a apelar y rendición de cuentas.

No necesitamos conocer su nombre y no registraremos nada que pueda identificarle en el cuestionario.

Su participación, y la de sus colegas, es importante para la presente evaluación y para mejorar el servicio de la dependencia en la que trabaja.

¿Puedo leerle la primera pregunta?”

Entrevistador: _____

Fecha: _____ / _____ / _____ Hora: _____

Variables contextuales generales

1. Edad de la persona encuestada:		
a. ____ años		
2. Género de la persona encuestada:		
a. ____ Femenino		b. ____ Masculino
3. Años de educación/escolarización formal:		
a. ____ Años	b. ____ No sabe	c. ____ No responde
4. Años en la dependencia:		
a. ____ menos de tres	b. ____ entre tres y ocho	c. ____ más de ocho
5. Cargo:		
a. ____ Permanente		b. ____ Contrato (de corta duración)
6. Otras variables contextuales		

Principio 1: Legalidad

Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(1.1) Las reglas que definen las facultades y el mandato de [nombre de la dependencia] y sus propias responsabilidades le parecen comprensibles.					
(1.2) Encuentra situaciones en las que la legislación brinda insuficiente orientación respecto de cómo decidir en el caso de [ejemplo de decisiones].					
(1.3) Tiene acceso a las últimas leyes, reglamentaciones e instrucciones en su área de trabajo.					
(1.4) Recibe capacitación sobre los nuevos instrumentos legislativos en su área de trabajo.					
(1.5) Tiene instrucciones sobre cómo tratar con situaciones en las que hay un conflicto de intereses.					
(1.6) Existen garantías de que [nombre de la dependencia] trata por igual a las personas de diferente género/grupo étnico/religión o condición social.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre legalidad:					

Principio 2: Accesibilidad

Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(2.1) Es posible responder a las consultas de los ciudadanos dentro de plazos razonables.					
(2.2) Es posible manejar las consultas en otros idiomas que no sean el oficial (por ejemplo; un idioma minoritario).					
(2.3) Cuenta con instrucciones sobre cómo ayudar a los ciudadanos en caso de errores manifiestos (por ejemplo; una consulta enviada a la dependencia equivocada).					

(2.4) Cuenta con instrucciones claras sobre las tarifas de [nombre de la dependencia] por servicios prestados.					
(2.5) Siente usted que se está en igualdad de condiciones para acceder a la información sobre los servicios que brinda [nombre de la dependencia], sin importar su género/grupo étnico/religión u otra condición social.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre accesibilidad:					
Principio 3: Derecho a ser escuchado					
Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(3.1) Existen procedimientos establecidos para escuchar la opinión de una persona antes de tomar una decisión que pueda afectarla.					
(3.2) Cuenta con procedimientos establecidos para escuchar a las personas, ya sea en forma oral o a través de entrevistas, antes de tomar una decisión.					
(3.3) Cuenta con instrucciones respecto a los plazos para tomar decisiones.					
(3.4) Se encuentra con situaciones en las que resulta difícil respetar los plazos de toma de decisiones.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre el derecho a ser escuchado:					
Principio 4: Transparencia					
Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(4.1) Cuenta con instrucciones respecto de cómo responder a los ciudadanos que buscan información sobre leyes, normas y procedimientos que orientan el trabajo de [nombre de la dependencia].					

(4.2) Cuenta con instrucciones sobre cómo asegurar que el acceso a la información sea consistente para los diferentes grupos de ciudadanos, lo que incluye mujeres y hombres.					
(4.3) Tiene instrucciones sobre cómo manejar las solicitudes de las personas que buscan información sobre su caso.					
(4.4) Cuenta con instrucciones sobre cómo manejar la integridad y la privacidad de los datos.					
(4.5) Cuenta con procedimientos establecidos para el archivo de datos.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre transparencia:					
Principio 5: Derecho a apelar					
Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(5.1) Cuenta con instrucciones sobre lo que debe incluir su decisión (por ejemplo; argumentación, indicación sobre recursos y compensaciones).					
(5.2) Cuenta con instrucciones sobre el modo en que se debe comunicar una decisión a un usuario.					
(5.3) Cuenta con instrucciones sobre cómo asesorar a la persona que desea apelar una decisión tomada por la dependencia en la que usted trabaja.					
(5.4) Cuenta con instrucciones sobre cómo tratar con los ciudadanos que desean apelar una decisión.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre el derecho a apelar:					

Principio 6: Rendición de cuentas

Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(6.1) Su trabajo se ve influenciado por las decisiones e instrucciones de las agencias supervisoras.					
(6.2) Cuenta con instrucciones sobre lo que debe hacer cuando sospecha que alguien dentro de [nombre de la dependencia] ha violado la ley al desempeñar sus funciones oficiales.					
(6.3) Experimenta situaciones en las que alguien le trata de sobornar.					
(6.4) Piensa que un empleado público en [nombre de la dependencia] podría aceptar un soborno sin ser descubierto y sancionado.					
(6.5) Tiene instrucciones sobre cómo tramitar las quejas y reclamaciones contra [nombre de la dependencia] o contra su personal.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre la rendición de cuentas:					

3

Modelo de cuestionario para la encuesta a los usuarios de servicios

Se puede utilizar el siguiente texto introductorio al acercarse a posibles encuestados.

“Disculpe ¿tiene usted tiempo para responder a algunas preguntas? Estamos realizando un sondeo de opinión pública en nombre y representación de [nombre de la agencia] y me gustaría pedirle que participara.

La encuesta puede durar aproximadamente 25 minutos y recoge los puntos de vista, opiniones y sensibilización de los usuarios respecto a [nombre de la dependencia]. Su participación es importante para mejorar el trabajo de [nombre de la dependencia].

No necesitamos saber su nombre y no registraremos nada en el cuestionario que sirva para identificarlo/la a usted. ¿Le gustaría participar?”

En caso afirmativo, diga “¿Puedo comenzar a leer primera pregunta?”

En caso negativo, concluya la entrevista diciendo “le agradezco por su tiempo.” (Tome nota del género y de la ubicación de la persona que no aceptó responder al cuestionario).

Persona entrevistadora: _____

Fecha: _____ / _____ / _____ Hora: _____

Lugar: _____

Principio 1: Legalidad

Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(1.1) Piensa que queda claro lo que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] puede hacer y le está permitido hacer.					
(1.2) Considera que el personal en [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] generalmente cumple los preceptos de la ley al desempeñar sus funciones.					
(1.3) Cree que el personal de [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] brinda sus servicios de un modo profesional y comprende cuáles son sus obligaciones.					
(1.4) Piensa que un miembro del personal en [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] intentaría influir o decidir en un caso en el que tuviera un amigo cercano o un familiar involucrado.					
(1.5) Piensa que al desempeñar sus funciones, [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] trata por igual a los diferentes grupos de ciudadanos, sin importar su género/grupo étnico/religión u otra condición social.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre legalidad:					

Principio 2: Accesibilidad

Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(2.1) Piensa que es posible comprender la responsabilidad que tiene cada una de las unidades administrativas dentro de la dependencia.					
(2.2) Considera que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] es accesible en lo que se refiere a visitas y comunicación.					
(2.3) Cree que es posible comunicarse con [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] en un idioma diferente al oficial; es decir, en un idioma minoritario.					

(2.4) Piensa que los costos de los servicios que brinda [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] son asequibles.					
(2.5) Cree que los diferentes grupos de ciudadanos tienen igual acceso a los servicios provistos por [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia], sin importar su género/grupo étnico/religión u otra condición social.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre accesibilidad:					
Principio 3: Derecho a ser escuchado					
Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(3.1) Piensa que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] escucha sus puntos de vista y argumentos antes de tomar una decisión que le afecta.					
(3.2) Considera que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] le ayudaría en caso de que usted cometiera un error manifiesto como, por ejemplo, si usted enviara una consulta a la dependencia equivocada.					
(3.3) Cree que hay plazos establecidos para la toma de decisiones por parte de [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia].					
(3.4) Piensa que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] cumple con los plazos al tomar decisiones que afectan su caso en particular o casos de índole más general.					
Otros comentarios de la persona entrevistada sobre el derecho a ser escuchado:					

Principio 4: Transparencia

Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(4.1) Piensa que obtendría información –si la solicitase– sobre las leyes, normas y procedimientos que guían la realización del trabajo de [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia].					
(4.2) Considera que obtendría un acceso a la información en igualdad de condiciones en [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] sin importar su género/grupo étnico/religión u otra condición social.					
(4.3) Cree que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] proporcionará bajo solicitud información sensible o privada.					
(4.4) Piensa que podría obtener información por parte de [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] sobre el caso que a usted le concierne.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre transparencia:					

Principio 5: Derecho a apelar

Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(5.1) Piensa que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] debe explicar las razones que sustentan sus decisiones al atender un caso.					
(5.2) Considera que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] le informará cuando hayan tomado una decisión que le concierne.					
(5.3) Cree que puede apelar decisiones de [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] que hayan sido resueltas en su contra.					
(5.4) Piensa que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] le asesoraría sobre cómo poder apelar una decisión tomada.					

(5.5) Considera que [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] revisaría sus propias decisiones de un modo justo y objetivo.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre el derecho a apelar:					
Principio 6: Rendición de cuentas					
Indique en qué medida:	En absoluto	En cierta medida	En gran medida	En forma muy considerable	No sabe
(6.1) Piensa que las agencias supervisoras [ejemplos de agencias supervisoras: Defensoría del Pueblo, Instituciones de Derechos Humanos] influyen en el trabajo de [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia].					
(6.2) Considera que los empleados públicos en [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] saben manejar situaciones en las que se sospecha que otro empleado público ha violado la ley.					
(6.3) Cree que a los empleados públicos de [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] se les ofrecen sobornos.					
(6.4) Piensa que un empleado público de [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] podría aceptar un soborno sin ser descubierto y sancionado.					
(6.5) Considera que las quejas y reclamaciones contra [nombre de la dependencia/unidad o departamento dentro de la dependencia] se consideran seriamente y son atendidas debidamente.					
Otros comentarios de la persona encuestada sobre la rendición de cuentas:					

Ejemplo de una estructura de informe

Prefacio (redactado por el director/directora de la dependencia administrativa, intendente, titular del ayuntamiento o personal con funciones similares)

Resumen ejecutivo

1. Introducción y breve reseña
2. Resultados de la autoevaluación y análisis general
3. Revisión de los principios del estado de derecho seleccionados; sus retos y fortalezas
4. Conclusiones, recomendaciones y acciones de seguimiento

Apéndice (figuras, gráficos y tablas adicionales)

Resumen ejecutivo

Describe para cada caso los principales hallazgos y refleja las principales recomendaciones de políticas respecto al estado de derecho para el área objeto de la evaluación, por ejemplo; vivienda, protección social, asentamientos irregulares o registro civil.

Introducción y resumen

No es necesario brindar una descripción detallada de los métodos de recolección de datos. Sin embargo, esta sección debe describir el modo en que se aplicaron las encuestas, los problemas relacionados con el filtrado de datos y los posibles sesgos, así como las limitaciones y los riesgos en general.

La introducción debe incluir una breve exposición sobre cómo y por qué se inició el proceso, y una descripción de los antecedentes de la dependencia administrativa en cuestión. La introducción también debe explicitar claramente el propósito de la evaluación del estado de derecho, resaltando particularmente el apoyo, compromiso y respaldo de las autoridades del departamento o ministerio.

Además, la introducción debe incluir una breve reseña sobre la historia de la administración pública en el país, las iniciativas pasadas y actuales de reforma en el sector público y el estado actual de la administración pública. Los antecedentes también incluirán información que resulte específicamente relevante para la dependencia administrativa participante.

Resultados de la autoevaluación y análisis general

La narrativa debe realizar un análisis acumulativo sobre los desafíos que enfrentan las dependencias administrativas respecto del estado de derecho. Ello debería hacerse con una redacción y en un formato que resulte fácil de entender para cualquier lector. También exige que

la persona experta externa, la dependencia participante y el coordinador de dicha dependencia ponderen juntos las respuestas del mapeo formal, de las encuestas al personal de la dependencia y de las encuestas a los usuarios.

Revisión de los principios del estado de derecho seleccionados: retos y fortalezas

Después del análisis general, en el que se describe el estado de derecho en su conjunto para las dependencias administrativas, **el informe debe referirse a los principios de forma individual.**

No deben describirse todos los principios, sino que la persona experta externa, junto con la dependencia administrativa y el coordinador de la dependencia deben identificar todas aquellas áreas en las que se presentan desafíos, oportunidades o desacuerdos específicos entre la dependencia, los usuarios de servicios o el mapeo formal.

Conclusiones, recomendaciones y acciones de seguimiento

Esta sección también puede esbozar las recomendaciones para la implementación, o para la fase siguiente si se está trabajando en el desarrollo de un posible proyecto.

Una estrategia de muestreo para la encuesta puede ayudar a reducir tiempo, costos y la necesidad de recursos humanos, así como mejorar la calidad de la encuesta. Sin embargo, la estrategia de muestreo debe adaptarse a los objetivos y al contexto de la evaluación, y ajustarse a los recursos disponibles. El tamaño de la muestra, la selección de las personas a ser encuestadas, etc. debe basarse en métodos estadísticos aceptados, independientemente de los objetivos de la evaluación y de la aplicación de la herramienta. A continuación se detallan algunas consideraciones generales y principios para el desarrollo de las estrategias de muestreo.

Encuesta al personal de la dependencia

Decidir sobre el tamaño de la muestra para la encuesta al personal de la dependencia

El tamaño de la muestra de las personas encuestadas dependerá del número de dependencias que participen en la autoevaluación:
Si el grupo de empleados públicos (la población de interés) es pequeño (por ejemplo, 50-70), **la encuesta al personal de la dependencia** deberá incluir a la mayor cantidad posible de empleados. Si la población de interés es grande, podrá utilizarse una muestra aleatoria.

Seleccionar el personal de la dependencia a ser encuestado

Utilice el historial laboral de los empleados públicos si se trata de un grupo numeroso. Deben seleccionarse empleados públicos *junior* o de nivel medio, así como personal que tenga una responsabilidad directa en la toma de decisiones.

Encuesta a los usuarios

Decidir sobre el tamaño de la muestra y seleccionar los usuarios a ser encuestados

La selección de los usuarios a ser encuestados dependerá del tamaño de la población de interés.

Identificar normas jurídicas y éticas respecto a la realización a encuestas y la recolección de datos

La identificación de una población de interés a través de registros y archivos públicos debe considerar los principios jurídicos y éticos sobre integridad y privacidad en el contexto particular de la medición; como por ejemplo, las políticas de confidencialidad y divulgación.

Identificar y seleccionar los usuarios a ser encuestados

En la medida de lo posible, se deben utilizar registros y archivos fidedignos para identificar a los usuarios actuales de una dependencia, a fin de llegar a una población de interés o a una muestra de la población de interés. Si no fuese posible utilizar registros, deben seleccionarse los usuarios directamente relacionados con la dependencia. Como alternativa, debe utilizarse el muestreo por “bola de nieve” o el muestreo aleatorio.

Establecer una muestra sobre la base de los registros, o utilizar otros métodos cuando no haya registros disponibles. Si se trata de un asunto que se da con bastante frecuencia como, por ejemplo, la emisión de documentos en el registro civil, puede utilizarse una gran muestra aleatoria de la población en general.

Independientemente del método que se use para recabar los datos, se seguirán las consideraciones metodológicas estándar para la selección de los usuarios a ser encuestados.

6

Ejemplo de directrices para capacitar a las personas encuestadoras

Preparación

- Familiarizar a las personas encuestadoras con la encuesta. Revisar todos los principios durante la preparación para aclarar cualquier posible duda o malentendido.
- Permitir a las personas encuestadoras probar la encuesta de antemano entre ellas para que se familiaricen con la lectura de las preguntas en voz alta, y así advertir cuándo alguien puede tener problemas para responder a las preguntas.

Asegurarse de que las repuestas sean correctas

- Las personas encuestadoras deben estar seguras de las respuestas de la persona encuestada y nunca deben sacar sus propias conclusiones sobre lo que realmente quiere decir la persona encuestada.
- Las personas encuestadoras no podrán dar explicaciones y deben evitar volver a formular la pregunta utilizando sinónimos o realizando preguntas exploratorias. Si la persona encuestada no entiende la pregunta, lo anotarán y seguirán con la siguiente pregunta, lo que significa que dicha pregunta quedará sin responder.
- Si la persona encuestada comprende mal la pregunta, las personas encuestadoras solamente podrán pedirle que escuche bien, leer la pregunta nuevamente y aceptar la respuesta que obtengan.

Ubicación y logística

- Las personas encuestadoras deben estar dispuestas a realizar encuestas en la dependencia (encuestas al personal de la dependencia); o sobre el terreno, ya sea en la dependencia, las calles o cualquier lugar en el que pueda encontrarse una muestra de usuarios (encuestas a los usuarios).
- Las personas encuestadoras deben intentar estar solos con las personas encuestadas, ya que de esa manera obtendrán respuestas más sinceras, sin interrupciones o influencias externas.
- Las personas encuestadoras deben cubrir por día un promedio de entre 10 y 12 personas encuestadas.

Aproximación a las personas a ser encuestadas

- Las personas encuestadoras deben ser totalmente transparentes al explicar el objetivo de la encuesta, y asegurarse de que la persona a ser encuestada se encuentre cómoda con la situación y comprenda bien el propósito de la encuesta.
- Las personas encuestadoras deben recalcar el carácter anónimo de la encuesta.

Aplicación de la encuesta

- Las personas encuestadoras deben formular las preguntas tal y como están escritas en el cuestionario y deben repetir las opciones de respuesta para cada pregunta.
- A las personas encuestadoras no se les permite dar explicaciones y no pueden formular preguntas exploratorias o replantear las preguntas con sinónimos.
- Sin excepción, habrá que repetir las diferentes opciones para cada una de las respuestas. Sólo puede marcarse una opción. Si se marcan dos respuestas, el cuestionario será invalidado.

Reportar

- Se debe informar constantemente a la persona supervisora o experta externa sobre el desarrollo de la encuesta y sobre aquellos casos en los que las personas encuestadas decidieron no responder.

Modelo de términos de referencia para la contratación de la persona experta externa

SSA: Experto/a externo/a:

Lugar:

Duración:

Fecha de inicio:

Ámbito de actuación

A fin de ayudar a coordinar y facilitar la implementación de la evaluación que se efectuará en [nombre de la dependencia/región], [nombre de la dependencia o dependencia contratante, si fuese diferente] busca contratar a una persona experta externa.

La persona experta externa desempeñará las siguientes funciones:

(A) Brindar asesoramiento y apoyo sustantivo a [nombre de la dependencia];

(B) Asegurar los preparativos logísticos necesarios y las acciones de seguimiento que correspondan, lo cual incluye la organización de reuniones con las partes interesadas a medida que vayan surgiendo y a fin de abordar de manera oportuna las cuestiones operativas y de fondo, así como las distintas necesidades;

(C) Manejar estratégicamente las alianzas y la cooperación entre el equipo de evaluación y las partes interesadas en la dependencia;

(D) Producir actualizaciones periódicas respecto a la implementación del proyecto;

(E) Ayudar a [nombre de la dependencia] a implementar el mapeo formal, las encuestas al personal de la dependencia y a los usuarios de los servicios (es decir; adaptar los cuestionarios modelo, identificar a las personas encuestadoras y los centros de formación para las personas encuestadoras, monitorear la recolección de datos, etc.);

(F) Analizar los datos y preparar un borrador de informe;

(G) Organizar y dirigir un taller orientado a los actores involucrados a fin de recabar sus opiniones sobre el informe preliminar;

(H) Redactar el informe final y apoyar en las actividades de difusión.

Requisitos que debe cumplir la persona candidata

La persona candidata seleccionada debe tener un buen conocimiento sobre los problemas y desafíos vinculados tanto con la reforma de la administración pública como con el estado de derecho, e idealmente tener destrezas y experiencia práctica en la implementación, gestión y coordinación de proyectos afines. Se valorará la experiencia previa en una entidad gubernamental y/o un organismo internacional que trabaje en [nombre del país/región/ciudad].

Asimismo, la persona experta externa deberá tener una combinación de competencias operativas y gerenciales que le permita el buen desempeño en un puesto que implica desafíos y la elaboración de productos de alta calidad. Específicamente deberá contar con:

- 1) Buenos conocimientos sobre el contexto político y sensibilidad sobre la reforma de la administración pública y las cuestiones relacionadas al estado de derecho en [nombre de país/región/ciudad], así como la capacidad de manejarse de forma diplomática, mostrando sensibilidad hacia los distintos actores a escala nacional;
- 2) Habilidad comprobada para investigar y analizar cuestiones programáticas complejas que se relacionan con la administración pública y el estado de derecho, así como la capacidad de trabajar de una manera orientada hacia los procesos;
- 3) Excelentes capacidades de organización y planificación, con habilidad para manejar bien los tiempos y las tareas;
- 4) Capacidad para interpretar y definir soluciones alternativas ante los desafíos y problemas que puedan surgir.

Educación y experiencia

- Una maestría o equivalente en derecho, economía, ciencias sociales, derechos humanos, desarrollo internacional, políticas públicas, administración pública o áreas relacionadas;
- Al menos 10 años de experiencia profesional, incluidos siete años de experiencia especializada en temáticas relacionadas con la reforma de la administración pública y/o el estado de derecho;
- Un historial comprobado de haber trabajado eficazmente con gobiernos nacionales, sociedad civil, organismos internacionales y otros actores relacionados;
- Excelente dominio escrito y hablado del idioma inglés, y conocimiento a nivel de lengua materna de [idioma oficial].

También se alienta la postulación de candidatos vinculados a una institución académica o de investigación en [nombre del país].

Modelo de términos de referencia para la conformación del comité consultivo

Términos de referencia

SSA: Comité consultivo para la implementación de una prueba piloto

Lugar:

Duración:

Fecha de inicio:

Ámbito de actuación

A fin de facilitar la implementación de la evaluación en [nombre del país], y proporcionar insumos sobre cómo realizar un ejercicio de evaluación, se designará un comité consultivo formado por representantes de [nombre de los actores involucrados].

El comité consultivo desempeñará las siguientes funciones:

- Supervisar los aspectos administrativos, programáticos y logísticos del proceso, desde la etapa preparatoria hasta la presentación final del informe;
- Responsabilizarse de asegurar una implementación fluida del proceso a lo largo de la evaluación favoreciendo una toma de decisiones rápida e integral;
- Proporcionar asesoramiento sustantivo y apoyo a [nombre del experto principal] y a otros socios involucrados en el proceso de evaluación;
- Junto con [nombre de la persona experta externa principal] y [nombre de la dependencia administrativa], colaborar en la publicación y difusión de la decisión de iniciar el proceso de diagnóstico a través de los medios y canales de comunicación relevantes;
- Supervisar los preparativos logísticos necesarios y realizar el seguimiento correspondiente, lo cual incluirá la organización de reuniones con [persona experta principal] a fin de abordar de forma oportuna las cuestiones operativas y de fondo a medida que vayan surgiendo, al igual que las necesidades que se presenten;
- A través de su representación en el comité consultivo, gestionar estratégicamente la relación y cooperación entre la persona experta externa y las dependencias respectivas;
- Brindar asistencia en el análisis de datos y en su presentación.



**FOLKE
BERNADOTTE
ACADEMY**

SWEDISH AGENCY FOR PEACE, SECURITY AND DEVELOPMENT



**P N
U D**

*Al servicio
de las personas
y las naciones*