

SABER MÁS IV

INFORME REGIONAL SOBRE
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO
(OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP)

alianzaregional
Por la Libre Expresión e Información

28 DE SEPTIEMBRE
DIA MUNDIAL DEL SABER



ÍNDICE

Tema	Página
i. Presentación	4
ii. Estructura y Metodología del Trabajo	7
iii. Formato de Encuesta	9

PARTE I.

1.1. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Argentina	13
1.2. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Bolivia	17
1.3. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Brasil	20
1.4. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Chile	25
1.5. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Colombia	34
1.6. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Costa Rica	45
1.7. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Ecuador	48
1.8. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en El Salvador	52
1.9. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Guatemala	64
1.10. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Honduras	69
1.11. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en México	73

1.12. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Nicaragua	80
1.13. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Panamá	84
1.14. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Paraguay	85
1.15. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Perú	91
1.16. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en República Dominicana	96
1.17. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Uruguay	101
1.18. El Acceso a la Información y la Alianza de Gobierno Abierto en Venezuela	108
1.19 Cuadro de síntesis	117

PARTE II.

2.1 Alianza Regional por la Libre Expresión e Información y Transparencia Internacional en las Américas: Nuestra Alianza de Gobierno Abierto y su Importancia	121
2.2 La Alianza de Gobierno Abierto: Lecciones y Experiencias de los Promotores del Derecho de Acceso a la Información en África	125

I. PRESENTACIÓN

Karina Banfi

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información
Secretaría Ejecutiva

“Alianza de gobierno abierto: Acceso a la información como derecho + Gobierno abierto como política pública de transparencia + datos abiertos como herramienta”¹

El **SABER MAS** es un informe regional que publica y difunde desde hace 4 años la Alianza Regional para la Libre Expresión e Información. Estos informes contienen la diversidad de opiniones de los miembros que integran la red en base a su experiencia y conocimiento en el ejercicio de la promoción, implementación y defensa del acceso a la información pública.

En esta oportunidad, presentamos la cuarta publicación que da a conocer el compromiso por parte de los gobiernos sobre el acceso a la información en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto -AGA- (en inglés Open Government Partnership -OGP-). Es un esfuerzo mundial que apunta a lograr compromisos concretos de los gobiernos para que exista una mayor transparencia, combatir la corrupción y hacer uso de la tecnología para fortalecer las gestiones gubernamentales y el alcance a la información por parte de la ciudadanía. Busca gobiernos comprometidos en mejorar su calidad de gestión a través de criterios de transparencia y acceso a la información pública.

A su vez, se complementa esta iniciativa involucrando a la sociedad civil como actores claves que colaboran en el proceso de construcción de gobiernos abiertos. La sociedad civil es convocada con el fin de promover la calidad informativa sobre la gestión pública, a través del diálogo y la participación.

Este informe **SABER MAS** integra los trabajos elaborados por las organizaciones miembros, en su primer parte, y detalla las situaciones diversas y particulares que experimentan las organizaciones que trabajan por la promoción del acceso a la información en cada uno de sus países.

Hemos invitado a participar a dos organizaciones internacionales en la segunda parte. Transparencia Internacional en cuyo reporte, a cargo de Zoe Reiter, coordinadora regional del Departamento de las Américas, destaca los procesos en materia de transparencia, y principalmente describe el rol de la sociedad civil

¹ <http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/OSC-Enfoques-para-el-Monitoreo-Independiente-de-la-AGA-ALIANZA-REGIONAL-y-TI-ESP-1.pdf>

y las redes en el marco del AGA/OGP. El análisis de la situación africana, a cargo del jefe de la secretaría de la Conferencia Panafricana sobre Acceso a la Información (AFIC - África), Gilbert Sendugwa, señala el proceso de involucramiento de la sociedad civil africana y los desafíos planteados.

La sociedad civil ha desarrollado mecanismos de control y fortalecido su capacidad de incidencia en la promoción de leyes de acceso a la información y rendición de cuentas. Por lo tanto, gran parte de los avances que han sucedido se debe al aporte de este sector. En las Américas, la aprobación de 12 leyes de acceso a la información pública² fueron procesos en los que la sociedad civil cumplió roles determinantes. A través de los grupos promotores locales, las experiencias comparadas y el apoyo internacional se avanzó en muchos países generando mecanismos que colaboraron con la modernización del Estado.

La AGA/OGP trabaja para que los gobiernos cumplan con los compromisos del plan de acción nacional, así como también colabora en la evaluación y la realización de los informes independientes (en el marco del Independent Review Mechanism). Será fundamental que estas planificaciones sean construidas con el aporte de las múltiples partes interesadas, con una activa participación de la ciudadanía.

Las buenas prácticas deben funcionar como un replicador, en especial en los países que todavía no son parte de esta iniciativa. La experiencia de la sociedad civil sobre la búsqueda, promoción y defensa del acceso a la información, sumado al uso de tecnologías condicionará a los gobiernos en el desarrollo de políticas públicas de sistemas abiertos.

La Alianza Regional es una red que reúne 22 organizaciones de 19 países³ cuyo objetivo principal es fortalecer las capacidades y conocimientos de las organizaciones miembros para realizar intervenciones tendientes a mejorar las condiciones de acceso a la información y libertad de expresión en sus países. Por lo tanto, en el marco de la AGA, la Alianza Regional cumple el rol de proveer información a sus miembros para facilitarles los procesos de inclusión y de participación.

Queremos agradecer la participación de todas las organizaciones miembros que aportaron su análisis de la realidad local y específica. A las organizaciones invitadas por su colaboración y apoyo. Así como también de modo especial, queremos agradecer a los especialistas que participaron del *Peer Review* del informe: Elisabeth Ungar de Transparencia Colombia, Miguel Pulido de Fundar-México y Moisés Sánchez de Fundación Proacceso de Chile. Su experiencia y conocimiento han enriquecido los resultados de este documento. Muchas gracias a todos.

² <https://www.dropbox.com/s/p3yvv4hrbl9cxwx/LEGISLACIONES%20de%20Acceso%20de%20AMERICA.pdf>

³ <http://alianzaregional.net>

1. Acción Ciudadana (AC) - Guatemala
2. Artículo 19 - Brasil
3. Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) - El Salvador
4. Asociación Nacional de la Prensa (ANP) - Bolivia
5. Asociación por los Derechos Civiles (ADC) - Argentina
6. Centro de Archivos y Acceso a la Información (Cainfo) - Uruguay
7. Comité por la Libre Expresión (C-libre) – Honduras
8. Consejo Nacional de Periodismo (CNP) - Panamá
9. Fundación Democracia sin Fronteras - Honduras
10. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) - Colombia
11. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) - El Salvador
12. Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH) - Nicaragua
13. Fundamedios - Ecuador
14. Fundar. Centro de Análisis e Investigación - México
15. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) - Paraguay
16. Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) - Costa Rica
17. Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) -Perú
18. Participación Ciudadana (PC) - República Dominicana
19. ProAcceso - Chile
20. Transparencia por Colombia - Colombia
21. Transparencia Venezuela – Venezuela
22. Trust for the Americas - Estados Unidos de Norteamérica

ii. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO

Silvana Fumega

Especialista en Acceso a la
Información Pública y Gobierno Abierto

A pesar de que existe un cierto consenso sobre la noción de "Gobierno Abierto", no se cuenta con una definición unívoca. En líneas generales, se puede decir que el concepto hace referencia a la posibilidad de la ciudadanía de someter el accionar de los gobiernos a escrutinio, junto a la posibilidad de participar en el diseño e implementación de políticas públicas. En los últimos 5 años, con el surgimiento de numerosas iniciativas en el área, el concepto se ha popularizado⁴.

Todas las iniciativas de Gobierno Abierto tienen un ingrediente en común: acceso a la información pública relevante para poder alcanzar una mayor transparencia, así como para una efectiva participación y colaboración. Es por ello que el ejercicio del derecho de Acceso a la Información Pública (AIP) es clave a la hora de pensar un Gobierno Abierto.

Un ejemplo de las iniciativas en el área puede encontrarse en la creación de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Esta Alianza busca obtener compromisos concretos de los gobiernos en relación a los objetivos anteriormente mencionados, así como también aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad⁵.

Es conveniente destacar que durante la última década, no sólo se han producido avances en relación al ejercicio del derecho de AIP, sino que también se han producido importantes transformaciones en el área de las Tecnologías para la Información y Comunicación (TIC) que han facilitado la interacción, la colaboración y el intercambio de información. De esa manera, los ciudadanos, en la actualidad, no sólo cuentan con el derecho de acceder a la información sobre las actividades gubernamentales, sino que también son capaces de

⁴ El concepto de gobierno abierto no es novedoso. Si la noción de apertura se relaciona con el concepto de transparencia (aunque no sean sinónimos), se puede remontar al periodo de la Ilustración con las "Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia" de Rousseau y la promulgación de la primera ley de acceso a la información adoptada por el Parlamento sueco en 1766.

A finales del siglo XX el concepto de "Gobierno Abierto" se reintrodujo en varios documentos gubernamentales, como el Informe Danks en Nueva Zelanda en 1980 y el White Paper de 1993 del Gobierno de UK: "Gobierno Abierto", entre otros.

A comienzos del siglo XXI, la OCDE ha definido los gobiernos abiertos, como aquellos que se encuentran dispuestos a escuchar a los ciudadanos (y empresas) y tomar sus sugerencias a la hora de diseñar e implementar políticas. OECD (2003). Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society. Paris, France, OECD.

⁵ Para mayor información: <http://www.opengovpartnership.org/>

reutilizar los datos obtenidos. La evolución de las TIC ha permitido la divulgación y utilización de numerosos datos e información que, de otro modo, hubieran permanecido inexplorados.

Es indiscutible la importancia de la contribución de la sociedad civil en los de procesos de adopción de las TIC para la promoción la transparencia y la demanda de rendición de cuentas. En así que las organizaciones de la sociedad civil, que centran su accionar en dichos ejes de trabajo, necesitan incorporar estas nuevas herramientas a sus enfoques más tradicionales, así como construir un diálogo más eficaz con los ciudadanos que puedan y estén dispuestos a unirse a los esfuerzos (Transparency International 2009)⁶. En ese sentido, es necesario destacar que las organizaciones que tradicionalmente han promovido el acceso a la información, en líneas generales, todavía no han logrado incorporar efectivamente el uso de la tecnología a sus estrategias de trabajo. Aun mas, en muchos casos, temas como el acceso a datos en formatos reutilizables - clave para la transparencia del sector público – todavía no se han constituido en un eje de trabajo de dichas organizaciones.

Por lo expuesto, el objetivo del informe SABER MAS IV es el de conocer el estado de la relación entre el ejercicio del derecho al acceso la información y el concepto de Gobierno Abierto en la región. En particular, la relación entre el ejercicio del derecho de acceso a la información en cada uno de los países miembro y su participación en la Alianza de Gobierno Abierto⁷, así como explorar el conocimiento de las organizaciones de la región con respecto a las incipientes desarrollos en el área de la publicación proactiva de datos en formatos reutilizables (posibles por los avances tecnológicos anteriormente mencionados).

Cada una de las organizaciones que conforman la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información ha guiado su relato por un cuestionario común (expuesto en la siguiente sección), el cual ha sido diseñado con el propósito de reflejar los compromisos (o falta de ellos) que han tomado cada uno de los países de la región con respecto a la apertura gubernamental, así como el rol de la sociedad civil en la formulación de dichos compromisos y su posterior cumplimiento.

⁶ Transparency International (2009). Anti-Corruption 2.0: What's your say on corruption? Berlín.

⁷ *“De los 55 países que actualmente integran la AGA, 14 son latinoamericanos. De ellos, a la fecha 9 cuentan con planes de acción y compromisos asumidos cuya evaluación de cumplimiento en su primera fase debiera desarrollarse próximamente, mientras que los otros 5 se encuentran en fase de formulación, concreción y/o formalización, dependiendo de cada caso”* Ramírez Alujas, Á. (2012). Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica. estudios/Working Papers, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

iii. FORMATO DE ENCUESTA

Esta encuesta fue la herramienta utilizada para recolectar la información.

“DÍA MUNDIAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA” EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)

Instrucciones para completar el cuestionario:

El objetivo de esta propuesta es contar con un informe, desarrollado por cada una de las organizaciones que conforman la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, acerca del estado de los compromisos de los países miembro de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) en relación al derecho al acceso la información pública.

Para poder contar con relatos completos y comparables, es necesario que cada organización se **ajuste a las preguntas del cuestionario**, a continuación. Cada una de las preguntas deberán ser respondidas con un **breve relato**.

Es importante clarificar que el relato debe tener como **foco el derecho de acceso a la información pública**.

El reporte debe ir acompañado de anexos (o notas al pie) que refieran a los datos y fuentes utilizadas que dan fundamento a lo expresado en el documento.

País:

Organización:

Cuestionario:

1. Acceso a la Información Pública:

- a. ¿Existe una normativa (ley o decreto) que regule el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (AIP) en su país?
- b. ¿Cuáles son las principales características y alcance de la mencionada normativa? (brevemente)
- c. ¿Cuáles han sido los principales logros y/o retrocesos en materia de acceso a la información pública en su país, desde el último informe Saber Mas III? (septiembre 2011 al presente) y, brevemente, ¿Cuál ha sido el rol y/o respuesta de la sociedad civil antes esos avances y/o retrocesos?, ya sea en términos legislativos, judiciales y/o de implementación.

2. Membresía de OGP

- a. ¿Ha firmado su país un compromiso para ser parte de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP)? (describa brevemente el proceso que condujo a la incorporación)
- b. Si su país forma parte del OGP pero no ha entregado los compromisos todavía, ¿En qué estado se encuentra dicho proceso?
- c. Si su país no es miembro de la alianza, ¿Cómo podría resumir las intenciones en el futuro cercano? (y cuáles son los puntos que impiden que su país forme parte de esta alianza?)

3. Plan de acción/ compromisos

- a. Si su país ha entregado su plan de acción. ¿Cuáles son los principales avances a los que se ha comprometido su país en relación al derecho de acceso a la información pública? ¿Cuáles han sido los actores institucionales (incluidos órgano garante del AIP y otros organismos de control, si así correspondiese) involucrados en dicho proceso de elaboración de los compromisos?
- b. Si no ha entregado un plan de acción o no forma parte de la alianza, ¿Cuáles serían los puntos a los que su país se debería comprometer para avanzar en el ejercicio del derecho de acceso a la información? (tomando en cuenta la situación planteada en el punto 1)

3.1 Sociedad Civil

- c. ¿Qué rol juega (o ha jugado) la sociedad civil en términos de alentar a su país a formar parte del OGP?
- d. Si su país ya ha entregado los compromisos, ¿Cuáles son los planes para el monitoreo del cumplimiento de los mismos?
- e. Si su país no ha entregado todavía los compromisos, ¿Cuál es el lugar que le ha dado a la sociedad civil para la construcción del plan? (consultas, reuniones, etc)
- f. Si su país no es miembro de la OGP, ¿Cuáles son los planes desde la sociedad civil para impulsar los avances necesarios para

concretar la inclusión de su país en OGP?

4. Datos abiertos

- a. ¿Cuáles son los desarrollos en su país en términos de la herramienta de Datos Abiertos? (desde portales hasta programas, directrices, acuerdos o cualquier proyecto de carácter ejecutivo)
- b. ¿Cuáles son los datos que, según su entender, deberían, en un futuro cercano, estar disponibles en formatos reutilizables?

Parte I

1.1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN ARGENTINA

Asociación por los Derechos Civiles (ADC)
Director Ejecutivo: Álvaro Herrero
Director del Área de AIP: Ramiro Álvarez Ugarte

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En Argentina no se cuenta con una ley de Acceso a la Información Pública a nivel federal. De todos modos, cabe mencionar que existe un decreto (1172/03) que regula el derecho de acceder a información pública en el ámbito del poder ejecutivo nacional. Asimismo, hay varias regulaciones provinciales y municipales que tienden a garantizar este derecho en esos ámbitos.

A nivel federal, el decreto 1172/03 satisface los estándares mínimos en materia de acceso a la información, pero no abarca al poder legislativo o al poder judicial. La norma establece plazos breves para la respuesta así como un sistema de *enlaces* dentro de la administración para facilitar el ejercicio del derecho. A su vez, crea mecanismos administrativos para el ejercicio del mencionado derecho y garantiza un recurso judicial idóneo y efectivo para el caso en que el acceso sea negado explícita o implícitamente.

Entre los aspectos negativos cabe destacar que el régimen del decreto 1172/03 incluye algunas excepciones al principio de acceso redactadas en términos vagos y amplios, lo que viola el principio de legalidad exigido por el artículo 13 de la Convención Americana. Su principal falencia es que no establece un órgano de aplicación y/o garante que sea autónomo e independiente del poder político. Ello impide que se promuevan activamente políticas de transparencia hacia el interior de la administración.

○ **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Argentina**

En términos de los retrocesos en materia de acceso a la información pública en el último año, puede señalarse que el proyecto de ley de acceso a la información que estaba en discusión en el Congreso Nacional se vio totalmente paralizado en el último año y las perspectivas de que sea aprobado en un futuro cercano son muy bajas. Puede considerarse que el proceso de discusión legislativa se ha paralizado totalmente en los últimos meses.

En relación a la falta de una ley de Acceso a la Información, organizaciones de la sociedad civil, durante 2011, mantuvieron reuniones con diputados de todos los sectores políticos para promover la sanción de la mencionada ley que

contaba con media sanción favorable del Senado de la Nación. Sin embargo, esas iniciativas fueron infructuosas. Durante 2012 se consideró un cambio de estrategias y se resolvió que sería más útil concentrarse en generar información de interés para periodistas y en señalar –públicamente— la importancia del derecho de acceso a la información para el ejercicio de otros derechos humanos.

Asimismo, no se han producido grandes cambios en las estructuras administrativas encargadas de implementar el acceso a la información. Sin embargo, el cambio de autoridades en la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia (autoridad de aplicación del decreto 1172/03) podría significar un cambio positivo: de acuerdo a los datos preliminares de una investigación adelantada por ADC, la administración responde pedidos de acceso a la información asiduamente, pero en un alto porcentaje de ocasiones lo hace tarde y de manera incompleta.

Los principales problemas del régimen de acceso se encuentran relacionados con la ausencia de obligaciones de transparencia activa, la poca credibilidad de algunas estadísticas oficiales y los comportamientos erráticos de la administración en relación a la producción y difusión de información. En efecto, no existe una política pública definida de producción de información, razón por la cual en muchas áreas relevantes de la actuación del Estado no se cuenta con información adecuada. A su vez, existe una total falta de credibilidad de algunas estadísticas oficiales como consecuencia de políticas oficiales que minaron la credibilidad de ciertos organismos, como el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). Finalmente, en los últimos tiempos se han detectado casos de información que era publicada periódicamente en Internet y que –sin previo aviso ni explicaciones adecuadas— súbitamente fue bajada de las páginas oficiales.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

Argentina no es actualmente miembro de la Alianza de Gobierno Abierto. Es por ello que - en el marco de la promoción de la ley de acceso a la información- distintas organizaciones de la sociedad civil han solicitado al gobierno argentino que se sume a OGP. Esto se ha hecho a través de cartas públicas y distintos tipos de contacto con funcionarios públicos. Hasta el momento, las gestiones no fueron exitosas. Uno de los principales obstáculos para el ingreso al OGP tiene que ver con la falta de una ley de acceso a la información. Sin embargo, según se ha podido averiguar, el mismo no sería un obstáculo insalvable para que la Argentina se sume a la Alianza.

○ **Compromisos**

Si bien Argentina no forma parte de OGP, el país debería comprometerse a una serie de puntos para avanzar en el ejercicio del derecho de acceso a la información:

- Sanción de una ley de acceso a la información de acuerdo a los estándares internacionales (especialmente, la Ley Modelo de la OEA).
- Creación de una autoridad de aplicación y/o órgano garante con independencia y autonomía del poder político. Este órgano debería estar legalmente facultado para promover políticas de transparencia, sancionar las conductas de los funcionarios violatorias de ese derecho y establecer jurisprudencia administrativa respecto del alcance y límites del acceso a la información.
- Establecimiento de un plan progresivo de producción y publicación proactiva de información bajo estándares abiertos, con especial énfasis en la información relevante para la promoción y ejercicio de otros derechos humanos y vinculada a grupos vulnerables

○ **Sociedad Civil**

Como se ha mencionado, la sociedad civil ha interpelado al Estado para conocer su posición en relación al OGP. Lo ha convocado públicamente a formar parte de la Alianza y ha participado en diversos foros regionales. Por ejemplo, la Asociación por los Derechos Civiles estuvo presente en la reunión de la OGP celebrada en Brasilia en abril de 2012. Asimismo, la ADC también participó en la reunión previa de organizaciones de la sociedad civil auspiciada por Fundar en México, DF, celebrada en marzo de 2012.

Cabe señalar que se cuenta con información que indicaría que el Estado argentino está interesado en ingresar a la OGP. Teniendo en cuenta ese supuesto interés, resulta importante para la sociedad civil en Argentina preste atención a los próximos pasos del Estado para asegurarse que la incorporación de la Argentina al OGP se pueda dar, siguiendo todos los pasos necesarios y respetando el lugar que debe tener la sociedad civil en la construcción de las propuestas y del plan de acción. Asimismo, la ADC entiende que la articulación con otras organizaciones de otros países- con base en los principios de solidaridad, colaboración y complementación - sería útil para todos los países que aún no han ingresado a la OGP.

➤ **DATOS ABIERTOS**

No se conocen iniciativas de publicación proactiva de datos abiertos a nivel federal en Argentina. Sin embargo, desde hace años el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) ha producido datos que, debido a sus formatos, pueden ser reprocesados, aunque ellos son distribuidos en formatos propietarios. Ello se suma a que se ha detectado que en otras áreas, a nivel nacional, se ha comenzado a producir información en formatos cerrados: especialmente, gran cantidad de información que podría ser distribuida en formatos abiertos se distribuye, por ejemplo, en PDF, lo que impide la reutilización de esa información por parte de los ciudadanos.

A nivel local, la Ciudad de Buenos Aires ha lanzado una iniciativa de producción de información en formatos abiertos a través de la iniciativa Data Buenos Aires, pero se trata de un proyecto que recién comienza: hay información disponible pero es relativamente escasa.

La ADC entiende que se debería producir y publicar datos relevantes para el ejercicio de los derechos humanos y para el desarrollo, preparación, implementación y monitoreo de políticas públicas. En este sentido, ADC cree que las prioridades deberían estar en las siguientes áreas:

- Acceso a servicios básicos (especialmente por parte de grupos vulnerables);
- Acceso a la salud;
- Acceso a la vivienda digna;
- Estadísticas sobre violencia de género;
- Datos medioambientales;
- Cuestiones presupuestarias y de ejecución y control de fondos estatales.

1.2. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN BOLIVIA

Asociación Nacional de la Prensa (ANP)

Director Ejecutivo: Juan León Cornejo

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En Bolivia no existe una cultura de acceso a la información que debe generar el Estado. Los funcionarios públicos de alto nivel consideran la información como un factor de poder político y es casi norma confundirla con propaganda.

Esa situación persiste aunque el 17 de mayo de 2005, el entonces presidente de Bolivia, Carlos Mesa (2003-2005) periodista e historiador, promulgó el Decreto Supremo 28168 que garantiza el acceso a la información como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo.

El decreto 28168 reconoce el derecho de acceso a la información a todas las personas como un presupuesto fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia. El ámbito de aplicación es la totalidad del Poder Ejecutivo y crea la obligación de entregar información de manera completa, adecuada, oportuna y veraz, a solicitud de cualquier persona y sin discriminación alguna.

El 22 de julio de 2009 se promulga el **Decreto Supremo No. 0214**, el cual aprueba la *Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción* con la finalidad de contar con instrumentos orientados a la prevención, investigación, transparencia, de acceso a la información y sanción de actos de corrupción.

El Decreto 0214 amplía la Política Nacional de Transparencia (PNT) y Lucha contra la Corrupción a todas las entidades e instituciones que pertenecen a los cuatros órganos del Estado Plurinacional de Bolivia. La PNT contempla cuatro ejes:

- Fortalecimiento de la Participación Ciudadana,
- Fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información,
- Medidas para eliminar la corrupción, y
- Mecanismos de Fortalecimiento y coordinación institucional.

○ **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Bolivia**

El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción repuso en 2012 el proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información,

presentado inicialmente por el despacho de Justicia y Derechos Humanos en diciembre de 2006. El documento ingresó a consideración del Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (Conapes) y luego de un proceso de consulta ministerial, será enviado por el Presidente de la República a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

La reposición del proyecto llega en un momento en que el acceso a la información gubernamental enfrenta restricciones e impide que los medios y el público obtengan información actualizada, disgregada y precisa. Uno de los ejemplos de dichas restricciones es el caso de las boletas del Censo Nacional de Población y Vivienda que se realizará en octubre, las cuales sólo pudieron conocerse cuando ya se encontraban impresas, pese a que presentan una serie de observaciones por omisiones. Esta situación puede explicarse por el hecho de que en Bolivia no existe la cultura de acceso a la información que debe generar el Estado. Los funcionarios públicos de alto nivel consideran a la información de interés público como un bien propio, en el entendido de que información es poder, y es habitual que se confunda la información con propaganda. De hecho, la propia ministra de comunicación declaró en junio, en una conferencia de agencias estatales de noticias del Conosur, que su función debe ser política y de apoyo a las acciones gubernamentales en el marco del proceso de cambios.

Por otra parte, la sociedad civil requiere todavía apoyo y formación adecuada para ejercer su derecho de acceso a la información pública. Los mecanismos informativos, aun deficientes todavía, son para la mayoría de la gente un misterio. Y la información que contienen es, por lo general, deficiente y en muchos casos de escasa utilidad práctica.

Esos factores limitan conocer el desempeño de los funcionarios públicos y el uso de los recursos estatales.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

En relación a la participación de Bolivia en la Alianza de Gobierno Abierto (OGP), en septiembre de 2011, el Ministerio de Transparencia Institucional informó que no había recibido ninguna invitación para ingresar en dicho emprendimiento.

➤ **DATOS ABIERTOS**

En los sitios web de las diferentes reparticiones del gobierno boliviano se puede

encontrar información sobre sus autoridades pero no se presentan otros datos actualizados que puedan ser de interés para la sociedad.

Los portales muestran informes generales sobre organización, misión, visión, el perfil de su responsable principal, pero están ausentes los datos que podrían describir el desempeño de la institución en sus áreas de competencia. La estadística permanente sobre información económica y social es necesaria para apoyar estudios, generación de planes y proyectos. A modo de ejemplo, es conveniente destacar que las últimas estadísticas de comercio exterior pertenecen al año 2011.

Sería necesario que el gobierno publique los datos que elabora y resguarda con la periodicidad necesaria para que puedan ser de utilidad; especialmente aquellos relacionados con los índices de población, acceso a servicios de salud, alimentación y nutrición materno infantil, índices de empleo y desempleo, índices de actividad económica, entre otros.

1.3. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN BRASIL

Artículo XIX

Coordinadora Artículo XIX-Brasil: Paula Martins

Oficial de proyectos: Alexandre Sampaio

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En Brasil, el acceso a la información pública es regulado por la ley federal n. 12.527 de 2011. Esta ley debe ser regulada por los respectivos decretos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Federación, de los Estados y Municipios.⁸ La Federación ya ha regulado esta ley. La ley ha entrado en vigor en abril de 2012.

La ley 12.527 es de aplicación general. Es decir, que se aplica a todos los poderes del país y debe ser cumplida también por el Ministerio Público, empresas de economía mixta, empresas públicas, autarquías y organizaciones no gubernamentales que reciban financiamiento público. La ley determina que toda la información requerida debería ser entregada, sin importar quien la solicite.

Según la mencionada ley, la transparencia es la regla y el secreto la excepción. Sólo es posible mantener una información en secreto en el caso de encontrarse estrictamente relacionada con la vida privada de las personas, así como en el caso de tratarse de información clave para la seguridad del Estado.

Cabe señalar que en el caso que la información se encuentre relacionada con violaciones a derechos humanos, no podrá ser clasificada como secreta. Para el resto de la información, el máximo tiempo de clasificación de una información es de 25 años.

En el caso de disputas frente a la falta de entrega de cierta información solicitada, el solicitante podrá acudir a varios niveles de recurso administrativo, según corresponda de acuerdo a donde haya sido presentada la queja, ya que no se cuenta con un órgano central competente para recibir y juzgar los recursos.

Por otra parte, la ley no ofrece seguridad a una persona que revele información secreta que sea de interés público.

Asimismo, otro de los puntos importantes de la ley es que exige que se practique la transparencia de forma activa. De esa manera, la información considerada de

⁸ Por lo menos 10 Estados ya han regulado la ley. Algunos municipios como Ouro Preto también lo han hecho. De todos modos, no se cuenta con una base de datos que permita saber cuantos municipios o cuales.

interés para la sociedad⁹ deberá ser proactivamente publicada por todos a los que la ley se aplique.

- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Brasil**

Desde la publicación del informe Saber Mas III (septiembre 2011) el principal avance en Brasil, en materia de acceso a la información, ha sido la entrada en vigor de la ley 12.527. En ese sentido, cabe destacar que la sociedad civil ha participado activamente de discusiones sobre la ley y ya fueron hechos más de 25.000 pedidos de informaciones a órganos públicos.

En el último año, también fue organizada la primera CONSOCIAL (una conferencia convocada por el poder público como herramienta para institucionalizar la participación de la sociedad en las actividades de planeamiento, gestión y control de las políticas públicas).

Además, el gobierno de Brasil ha participado, desde sus comienzos, en la creación de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP). En dicha iniciativa las organizaciones de la sociedad civil intentan participar de forma más activa, incluso por medio de reuniones en grupos de trabajo que discuten y controlan las actividades y planeamientos del gobierno.

- **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

- **Membresía**

Brasil fue llamado a componer la Alianza por Estados Unidos debido a su previo compromiso con la transparencia pública del gobierno federal, principalmente por el desempeño de la Contraloría General de la Unión (CGU). Así, Brasil, junto a EEUU, fue uno de los países que han iniciado el proceso de creación de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP).

⁹ El artículo 8 determina que las siguientes informaciones deben ser publicadas proactivamente:
I - registro de competencias y la estructura orgánica, las direcciones y los números de teléfono de sus unidades y horarios de apertura al público;
II - los registros de cualquier transferencia o transferencias de fondos;
III - registros de gastos;
IV - Información sobre los procedimientos de licitación, incluyendo las notificaciones respectivas y los resultados, así como todos los contratos;
V - datos generales de los programas de vigilancia, actividades, proyectos y obras de las dependencias y entidades, y
VI- respuestas a las preguntas más frecuentes de la sociedad.

○ **Compromisos**

En líneas generales, el plan de acción brasileño, relación al derecho de acceso a la información, no parece haber presentado mayores innovaciones. Se registra un gran énfasis en la transparencia activa, pero no hay medidas que incentiven la utilización de la ley de acceso a la información o su entendimiento de esta por parte de la sociedad. También se ha hecho hincapié en la política de datos abiertos, pero no hay elaboración en relación a la accesibilidad de las informaciones que podrían publicarse a través la apertura de los datos. Además, hay que notar que el plan solo hace referencia a los órganos públicos del ejecutivo federal.

De todos modos, cabe destacar que el plan de acción que Brasil ha presentado frente a OGP, comprende los siguientes avances:

- **Aumento de integridad pública del Sistema Federal de Acceso a la Información:** a través de encuestas a funcionarios públicos y sus respectivos órganos, confección de cartillas sobre el acceso a la información para funcionarios; investigaciones sobre los temas demandados por la sociedad, desarrollo de una estructura para recibir pedidos de información en el poder ejecutivo federal; elaboración de talleres sobre el tema para funcionarios públicos; elaboración de talleres de gestión de información; y la confección de un catálogo de datos e información disponible para la población en la red de computadores.
- **Transparencia activa de datos abiertos:** creación de un repositorio de datos en el portal de transparencia en línea; restructuración del portal de transparencia; colocación de datos del Sistema de Gestión de Convenios y Contratos en formato de datos abiertos; construcción de una plataforma para Gestión de información Estratégica en Ciencia, Tecnología e Información; desarrollo de una estructura Nacional de datos abiertos; desarrollo de un plan para capacitar funcionarios y aumentar la calidad de datos disponibles en la Internet; desarrollo de un plan de comunicación del programa Gobierno Electrónico; y desarrollo de un ambiente virtual que simplifique la búsqueda de datos públicos.
- **Participación social y compromiso ciudadano:** realización de la primera conferencia nacional sobre transparencia y control social (CONSOCIAL); realización del Seminario Nacional de Participación Social; Realización de un forum para discutir el plan plurianual (2012-2015); realización de Asociación con la organización W3C Brasil para capacitar y estimular gobiernos sub-nacionales a publicar datos abiertos; realización de Asociación con laboratorio de Cultura Digital para estimular y capacitar la población a utilizar informaciones publicas y datos abiertos; y realización del primero encuentro nacional de datos abiertos.

- **Gestión mas efectiva de los recurso públicos:** plan de desarrollo de las escuelas, el cual ayudará a identificar problemas de transparencia en las escuelas públicas; facilitación de acceso a los gastos relacionados a la seguridad de la defensa y seguridad de los desempleados así como a todos los gastos relacionados a desastres naturales y catástrofes ambientales; publicación de datos del Catastro Unificado de Proveedores del gobierno federal.
- **Licitaciones y contratos públicos:** El gobierno se compromete a registrar los precios de productos utilizados por escuelas públicas, disminuyendo el tiempo necesario para hacer una licitación y también los gastos con productos mas baratos; el gobierno se compromete a mejorar la calidad del servicio de tecnología que ofrece así como el procedimiento de contratación de sus proveedores.
- **Aumento de la responsabilidad corporativa:** Implementación del Catastro Empresa Pro-Ética, un listado de empresas comprometidas con la integridad y ética para prevenir la corrupción y crear un mejor ambiente de trabajo entre el sector publico y el sector privado.
- **Perfeccionamiento de prestación de servicios públicos:** el gobierno se compromete a hacer un mapeo de prestación de servicios públicos, utilizando los reclamos de los ciudadanos como base para mejoras y para la formación de un sistema de reclamos; elaboración de una política para mejorar el servicio que atiende a los reclamos de los ciudadanos.
- **Servicios de educación:** el gobierno se compromete a mejorar el sistema que ayudará a los gestores a monitorear acciones estratégicas para el Ministerio de la Educación.
- **Servicios Ciudadanos Online:** creación de una pagina web que permita al ciudadano saber cuales son los servicios que el gobierno le proporciona.

- **Sociedad Civil**

En el plan de acción de Brasil se incorpora la creación de un órgano llamado Comité Interministerial para el Gobierno Abierto (CIGA), cuyo objetivo es el de monitorear las acciones del gobierno en relación a sus compromisos. Cabe señalar que no es claro si y cómo la sociedad civil participará en el mencionado Comité.

Por otro lado, la sociedad civil ya se encuentra participando de discusiones sobre la metodología del plan nacional y la mejor manera de aplicarlo. En ese sentido, se puede mencionar la existencia de un grupo de trabajo de 10 organizaciones de la sociedad civil que fueron seleccionadas por sus pares para dialogar con el gobierno sobre los planes de monitoreo de los compromisos.

Este grupo se ha reunido por ultima vez el 19 de julio en Brasilia.

➤ **DATOS ABIERTOS**

El plan nacional de Brasil para la OGP incluye la re-estructuración de su Portal de Transparencia en la web, orientado por los principios de datos abiertos. Asimismo, establece la creación de un sistema de gestión de contratos en formato de Datos Abiertos y la construcción de una plataforma para la gestión de información estratégica en ciencia tecnología e información – plataforma de datos abiertos. A su vez, propone el desarrollo de una estructura Nacional de datos abiertos y la creación de un Portal Brasileño de Datos Abiertos (<http://datos.gov.br/>).

1.4. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN CHILE

Fundación ProAcceso

Director Ejecutivo: Moisés Sánchez

Colaborador: Javier Contreras

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

El ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en Chile se encuentra regulado en la ley N° 20.285¹⁰, que fue publicada en el Diario Oficial el 20 de Agosto de 2008 y que entró en vigencia el 20 de Abril de 2009. La ley cuenta a su vez con un reglamento contenido en el Decreto Supremo N° 13/2009 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile.

La ley N° 20.285 establece un procedimiento administrativo para el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y, asimismo, establece la creación de un Corporación autónoma Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado “Consejo para la Transparencia”, dotado de facultades fiscalizadoras para velar por el efectivo cumplimiento de las normas de transparencia¹¹, resolutivas en cuanto resuelve de las reclamaciones y amparos de acceso a la información pública, de promoción y fomento de la Transparencia y normativas en cuanto permite la dictación de Instrucciones Generales vinculantes y recomendaciones. Todo lo anterior, en definitiva garantiza el derecho de Acceso a la Información Pública.

En tercer lugar, la Ley desarrolla las causales de reserva en virtud de las cuales se puede denegar parcial o totalmente la información requerida por un solicitante, siendo aquellas el desarrollo de las ya contempladas en el artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República de Chile, por medio de las cuales la administración pública puede negarse a entregar cierta información que obre en su poder.

Por último, establece la obligación de mantener, a disposición permanente, por parte de los órganos del Estado, cierta información pública a través de los portales de Internet que mantienen, denominada Transparencia Activa.

- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Chile**

¹⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE / LEY CHILE [PDF]<
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363> > [Consulta: 28 de agosto de 2008].

¹¹ ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. *Saber Más III: Informe Regional sobre Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Página 29.

Principales logros

El Gobierno ha avanzado en una agenda acotada de medidas de transparencia en dos áreas: integridad pública y gestión más efectiva de recursos públicos¹².

En cuanto a la primera área, el Gobierno ha avanzado en las siguientes propuestas: publicación voluntaria de declaraciones juradas de patrimonio, convenio para el diseño del Portal de Transparencia del Estado y medidas de transparencia activa.

En cuanto a la gestión más efectiva de recursos públicos, el Gobierno ha presentado las siguientes propuestas: transparencia Fiscal, compras públicas: Consejo Público - Privado de Integridad en los Proveedores del Mercado Público: Sistema de Gestión de Contratos de la Dirección de Compras y Contratación Pública, mayor información para negocios, sistema de evaluación de la entrega de información presupuestaria de las municipalidades.

Principales retrocesos

Tras tres años de vigencia de la Ley de Transparencia en Chile, es posible hacer un balance general del proceso que ha llevado dicha normativa explorando sus distintos escenarios no sólo de triunfos, sino que también de obstáculos y desafíos que se esperan enfrentar. Tanto el Consejo para la Transparencia y la Sociedad Civil, han hecho esfuerzos por intentar instaurar una cultura de transparencia en nuestro país, la cual debe ser conocida y adoptada por cada uno de los ciudadanos y, al mismo tiempo, velar por el Derecho de Acceso a la Información Pública. Lo anterior en relación al fomento de la participación ciudadana en las decisiones públicas, la rendición de cuentas que esperan los ciudadanos, el control social de las medidas, logros y frustraciones de la dirigencia política entre otros.

El desarrollo del ejercicio de la Ley de Transparencia en nuestro país ha estado marcado en estos últimos tiempos por tres hitos fundamentales que permiten identificar los distintos escenarios en la que la Ley ha estado en tela de juicio.

- Decisiones Conflictivas del Consejo para la Transparencia

En estos últimos meses, el Consejo para la Transparencia se ha visto envuelto en una serie de polémicas que han cuestionado su autonomía y con ellos el ejercicio de su función, lo cual a puesto en duda algunas decisiones que ha tomado respecto de casos tanto de Amparo o Reclamo por Solicitudes de Información denegadas.

Cada una de estas situaciones ha traído algunas consecuencias, por ejemplo lo sucedido con el denominado caso puente mecano¹³, que termino con la renuncia de un Ministro de Estad

¹² GOBIERNO DE CHILE. *Alianza para el Gobierno Abierto: Plan de Acción del Gobierno de Chile. Abril 2012.* Páginas 5 a 8.

Esto provocó el inicio de un ambiente de tensión entre el Gobierno y el organismo autónomo del Consejo para la Transparencia, debido a las facultades que este último estaba ejerciendo y al carácter de sus decisiones.

- Elección de Consejeros

Un segundo momento que viene a reforzar el hecho anterior, se generó cuando hubo periodo de elección de nuevos Consejeros para el Consejo para la Transparencia¹⁴. Se cuestionaba tanto el proceso que se estaba llevando a cabo, como el desempeño de sus antiguos consejeros y el perfil que los nuevos debían tener. Todo esto produjo una situación preocupante a tal punto que organizaciones de la Sociedad Civil hicieron ver su punto de vista a través del debate suscitado en los medios de comunicación tradicional, en donde apuntaban a que los nuevos consejeros tuvieran antecedentes que acreditaran su adhesión a la cultura de transparencia.

- Publicidad del contenido de los correos electrónicos de funcionarios públicos

Finalmente, un tercer y último momento que marca las críticas que se han efectuado hacia el Consejo, se refiere al problema de la publicidad de los correos electrónicos al ser solicitados mediante el derecho de acceso a la información¹⁵. Si bien el primer caso, del Subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla y la Municipalidad de Melipilla, no resulta del todo atractivo en términos mediáticos y de Opinión Pública, es en un segundo momento en el cual sí se genera un gran interés, cuando se le solicitan los correos electrónicos al Ministro Secretario General de la Presidencia, Cristián Larroulet¹⁶, los cuales son negados por el Ministerio, argumentando violación al principio de privacidad. Sin embargo, es el Consejo el que dictamina que el Ministro debe hacer públicos los correos de acuerdo a lo que estipula la Ley de Transparencia, señalando que éstos, independientemente de su formato, son públicos y, cualquier información que atente contra la privacidad, puede ser tachada

¹³Prensa: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-recibe-antecedentes-por-adquisicion-de-puente-mecano/consejo/2011-02-09/133836.html>

¹⁴Referencias:

<http://www.incide.cl/16/11/2011/se-mantiene-bloqueado-el-consejo-para-la-transparencia>

http://www.proacceso.cl/contenido_general/carta_al_director_el_mercurio_eleccion_de_consejeros_en_consejo_para_la_transparencia

¹⁵Prensa:

- Correos electrónicos y Consejo para la Transparencia: <http://bit.ly/Mw7NNo>

- Consejo para la Transparencia: alegaciones de Larroulet por e-mails "resultan forzadas": <http://ow.ly/i/KeOR>

¹⁶Prensa: <http://diario.latercera.com/2012/03/26/01/contenido/pais/31-104689-9-consejo-para-la-transparencia-vota--por-hacer-publicos-emails-de-larroulet.shtml>

Es aquí donde se concentra y agudiza la tensión y el cuestionamiento hacia el Consejo para la Transparencia por parte de ciertos órganos públicos, y con ello, hacia el Derecho de Acceso a la Información Pública, desconociendo éste como derecho fundamental, incluso por el propio Tribunal Constitucional que en uno de sus últimos sentencias desconoció que este derecho tuviera sustento en nuestra Constitución Política.

Debido a los hechos mencionados anteriormente, el desarrollo del ejercicio de la Ley de Transparencia se vio afectado desde el Gobierno, proponiendo una serie de reformas a la ley, algunas de las cuales son consideradas como regresivas. Un ejemplo de ello dice relación con el hecho de querer poner un límite de solicitudes de información a los petitionarios concurrentes, situación que atentaría directamente contra el Derecho de Acceso a Información Pública, y que afortunadamente ya fue superado en el debate legislativo.

Por otro lado, el mismo Consejo para la Transparencia se encuentra hoy en un escenario muy frágil, en donde se cuestiona desde su autonomía hasta las competencias y funciones que éste tiene¹⁷. Además, para este nuevo periodo, se enciende aún más el debate por la discusión respecto del presupuesto al Consejo, tema que siempre ha sido muy complicado al no ser considerado solo el carácter técnico del ejercicio presupuestario, sino que también de voluntad política.

Como consecuencia de lo anterior, es necesario contar con acciones que puedan alejar del centro de la crítica al Consejo para la Transparencia en relación a sus decisiones, y posicionarlo como un ente que se encargue de regular y fiscalizar el ejercicio de solicitar información. De lo contrario, tendremos al Consejo para la Transparencia en riesgo, lo que no beneficiaría para nada los avances que se han realizado, hasta ahora, en temas de acceso a la información.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

Chile inició este proceso con la suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto en el mes de septiembre del año 2011. Desde entonces, el Gobierno ha desarrollado una serie de actividades con distintos actores de la sociedad, tanto

¹⁷ Prensa:

- Diputados estudian cambios a proyecto que fortalece al Consejo para la Transparencia: <http://bit.ly/LWYOJ8>
- Transparencia Activa y Acceso a la Información Pública: Institucionalidad en crisis: <http://bit.ly/Me79Um>
- Propuesta de cambios a ley de acceso a información pública: <http://bit.ly/O0tSTI>

a nivel nacional como internacional, que suponen la integración de ésta en la iniciativa.

En octubre del 2011, se organizó una reunión de trabajo en el Congreso Nacional de Chile, en la que participaron representantes del Estado de Chile, Ips embajadores de Estados Unidos, México, Reino Unido y representantes de la sociedad civil.

Luego, en noviembre y diciembre del año 2011 se realizaron reuniones bilaterales con organizaciones no gubernamentales (ONGs), organismos autónomos y representantes diplomáticos de Estados Unidos, Reino Unido y México.

En el período comprendido entre el 23 de diciembre de 2011 y el 9 de enero de 2012, se realizó un proceso de consulta pública en línea que permitió recibir opiniones al primer documento de propuesta para el Plan de Acción del Gobierno de Chile. A este proceso se agregó un proceso paralelo de consulta con expertos representantes de organismos autónomos del Estado y de organizaciones de la sociedad civil vinculados al mundo de la transparencia y la participación. Dicho Plan fue presentado por el gobierno en la reunión de Brasilia.

Las sugerencias y opiniones recogidas en el marco de la consulta y la respuesta a ellas fueron publicadas en el sitio electrónico de la consulta y sirvieron de base para la reformulación del Plan de Acción. En el marco de este proceso, las observaciones presentadas por la Sociedad Civil y el Consejo para la Transparencia no fueron mayormente consideradas, especialmente en lo que refiere a la metodología para seleccionar las medidas que integran el plan y el monitoreo. Por este motivo, dicho plan corresponde más bien a un plan de gobierno.

○ **Compromisos**

Como parte de los compromisos que Chile ha adquirido en el marco de su integración a la Alianza para el Gobierno Abierto, el Gobierno ha impulsado un conjunto de iniciativas referidas al uso del “gobierno abierto” para el mejoramiento de los servicios públicos, la integridad pública, el incremento de la responsabilidad institucional y para la creación de comunidades más seguras. Sin embargo, en lo que se refiere específicamente al Acceso a la Información Pública no existen muchas medidas, siendo las principales las siguientes¹⁸:

- Perfeccionamiento de la Ley sobre Acceso a la Información Pública: mediante esta indicación y luego de tres años de vigencia de la Ley de Transparencia, esta medida pretende regular el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el funcionamiento del Consejo para la Transparencia.

¹⁸ Ibid 3. Página 11

Responsable: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
Etapa de formación de la ley en el Congreso Nacional: Primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

- Portal de Transparencia: es una iniciativa que busca fortalecer el cumplimiento de la Ley de Acceso a Información Pública por parte de los organismos públicos y municipios, mediante la integración de la información de sus obligaciones de transparencia en un portal centralizado que facilitará a los ciudadanos el acceso y uso de esta información mediante estándares comunes para la publicación de información. Se contempla además desarrollar herramientas que faciliten la búsqueda de información pública, su análisis y su publicación en formatos abiertos.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Consejo para la Transparencia están encargados de su desarrollo y concreción.

Responsable: Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Consejo para la Transparencia.

Fecha de cumplimiento: primer semestre del año 2013.

- Política Nacional de Archivos: se conformará una mesa de trabajo integrada por diversos actores relevantes en materia de archivos públicos, con el objetivo general de establecer las recomendaciones necesarias para una adecuada y eficiente Política nacional de archivos acorde a la realidad actual del país y conforme a las prácticas de buen gobierno y transparencia.

Responsable: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Fecha de cumplimiento: Comenzará a reunirse en el segundo semestre del año 2012.

- Promoción de la Ley Modelo sobre Acceso a la Información de la Organización de Estados Americanos: el Gobierno de Chile continuará colaborando con los diversos países del continente, exportando buenas prácticas y promoviendo la adopción de leyes de acceso a la información que cumplan con los estándares de la ley modelo.

Responsable: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

- Publicidad de la Ley de Acceso a la Información Pública: con el objeto de que la ciudadanía continúe conociendo y ejerciendo su derecho a acceder a la información que obra en poder de la Administración del Estado, se seguirá con la labor de difusión de la ley de transparencia.

Responsable: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Por otro lado, se ha planteado una Mesa de Gobierno, Poder Legislativo y Organizaciones de la Sociedad Civil para promover la transparencia. El Gobierno se comprometió a seguir trabajando en la Mesa de Trabajo de alto nivel que liderada el Ministro Secretario General de la Presidencia y conformada

por representantes de las principales entidades a cargo de promover la transparencia en la gestión pública a nivel de gobierno, poder legislativo y sociedad civil. Esta mesa a la fecha de redacción de este informe aún no ha generado una convocatoria amplia a las organizaciones de la sociedad civil con “experticia” en el tema. La entidad responsable de la gestión de esta Mesa es el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Respecto de estas medidas, las principales críticas que se han señalado se refieren a su falta de especificidad y de indicadores para evaluar su cumplimiento. Actualmente existen conversaciones entre la Comisión de Probidad del ejecutivo con las organizaciones del Consorcio por la Transparencia, que buscan profundizar el debate metodológico para efectos del próximo plan.

○ **Sociedad Civil**

Las organizaciones que conforman el Consorcio por la Transparencia, han sido promotoras activas de la inclusión de nuestro país en la Alianza por el Gobierno Abierto (en adelante AGA, que significa OGP en español). En efecto, el Consorcio Participó activamente -de manera consultiva-, en la Mesa de Trabajo coordinada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia para la elaboración del Plan de Acción Nacional. Asimismo, estuvieron presentes en México al evento de Encuentro Regional de Diálogos sobre Gobierno Abierto. Por último, también estuvieron presentes en la Reunión de la AGA en Brasilia.

El consorcio por la transparencia está conformado por las fundaciones Pro Bono, Ciudadano Inteligente y Pro Acceso, y por corporación Participa.

En el contexto de la Mesa de Trabajo, el Consorcio presentó las siguientes observaciones para la construcción del Plan Nacional, contenidas en el documento “Consulta Pública Alianza por el Gobierno Abierto”¹⁹:

- Contar con un Plan de Trabajo que establezca acciones, plazos, recursos financieros comprometidos y responsables claros, aspecto que al día de hoy no contempla en el borrador de la propuesta publicada.
- La propuesta de Plan de Acción no debiera contener medidas legislativas, pues éstas no están dentro del alcance de los compromisos que el Gobierno de Chile está invitado a presentar y que debe cumplir en el plazo de un año.
- Las medidas que adopte el Gobierno para ser incluidas en el plan de acción nacional deben considerar anteriores acuerdos internacionales suscritos por Chile que se refieren a estas materias. En particular, es importante considerar los aportes generados por la Ley Modelo

¹⁹ Consorcio por la Transparencia. *Consulta Pública Alianza por el Gobierno Abierto*. [PDF] <<http://www.consorcioportaltransparencia.cl/wp-content/uploads/2012/01/Documento-OGP.Consorcio-para-la-Transparencia-y-Ciudad-Viva.pdf>> [Consulta: 28 de agosto de 2012].

Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación.

En estos momentos existen conversaciones entre el Consorcio por la Transparencia y la Comisión de Probidad, a partir del debate generado en la reunión de Brasilia, que buscan profundizar en una estrategia de monitoreo.

➤ **DATOS ABIERTOS**

Durante el año 2012, el ministerio Secretaría General de Gobierno lanzó un portal en versión beta de datos abiertos denominado datos.gob.cl. Sin embargo, existen muchas críticas por parte de actores especializados sobre los alcances de esta política²⁰.

En cuanto a propuestas, en el Plan de Acción Nacional ante la Alianza para Gobierno Abierto, el gobierno se comprometió a la creación de un portal de Gobierno Abierto, que busca facilitar el acceso de los ciudadanos a espacios de transparencia y participación y de otorgar a los servicios de gobierno un estándar y herramientas que facilite el cumplimiento de sus compromisos. Para ello se promoverá la integración de estas iniciativas en un portal del tipo one-stop -shop, recogiendo las mejores experiencias internacionales (como el caso de Open Government Initiative de USA).

El portal pretende centralizar en una plataforma unificada las iniciativas de transparencia, participación y datos públicos, dándoles coherencia a través del gobierno y facilitando su comprensión y uso por parte de los ciudadanos. Se instruirá a los servicios públicos sobre gobierno abierto estableciendo estándares, formas y promoviendo la publicación de datos.

Responsable: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Fecha de cumplimiento: segundo semestre del año 2012.

La reciente entrada en vigor de la ley de transparencia ha puesto en evidencia la necesidad de contar con datos en formatos reutilizables para diversas materias de interés ciudadano. En este sentido, la labor jurisprudencial del Consejo para la Transparencia da cuenta de cientos de materias de interés ciudadano, respecto de los cuales se podrían adoptar este tipo de medidas de difusión y apertura. Sólo de manera ejemplar, señalar que en los ámbitos de educación, seguridad ciudadana y gestión local municipal existen decenas de materias que podrían ser objeto de políticas de datos abiertos²¹. No obstante, una de las

²⁰ En este sentido, Barros, Alejandro: <http://www.alejandrobarrros.com/que-lejos-estamos-del-open-data>

²¹ Al respecto, ver los informes elaborados por Pro Acceso en las áreas de educación, seguridad ciudadana, participación ciudadana, municipios y privacidad, en cada uno de los cuales se identifican tópicos que deberían ser objeto de transparencia activa y datos abiertos. Disponibles en www.proacceso.cl

principales dificultades que se presenta para avanzar en esta materia, es la falta de estándares claros en materia de privacidad y datos personales, lo que genera una oferta de datos parcial.

1.5. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN COLOMBIA

Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)
Director Ejecutivo: Andrés Morales

Transparencia por Colombia
Directora Ejecutiva: Elisabeth Ungar Bleier

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La dispersión normativa en materia de acceso a la información ha sido una característica del sistema colombiano por un largo tiempo. Actualmente, pese a que recientemente fue aprobada una ley de acceso a la información pública en el Congreso, ésta todavía no ha entrado en vigencia. Esto se debe a que antes de entrar en vigencia la ley debe ser revisada por la Corte Constitucional. Por esta razón, hasta la fecha, la mayor parte del desarrollo y garantía del derecho de acceso a la información se encuentra en sentencias de la Corte Constitucional.

Asimismo, el derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia en sus artículos 20 y 74, razón por la cual ha podido garantizarse por medio de la acción de tutela en algunos casos. Por otro lado, existen una serie de normas que lo desarrollan de manera tangencial, dentro de las que se encuentran la Ley 594 de 2000 (según la cual, las entidades están obligadas a administrar y custodiar su documentación en archivos públicos), la Ley 80 de 1993 (en la cual se incluye la transparencia como principio de contratación estatal) y la Ley 1266 de 2008 de *habeas data*, entre otras.

A su vez, los procedimientos para poder solicitar y acceder a la información se encuentran incluidos en la Ley 57 de 1985. Empero, dicha norma perdió su vigencia a partir del 2 de julio de 2012, cuando entró en vigencia el Nuevo Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Ninguna de estas normas contempla el derecho de acceso a la información como un derecho independiente, sino que se incluye como parte del derecho de petición, que consiste en la facultad que tiene todo ciudadano de presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas.

El Nuevo Código Contencioso Administrativo no ha introducido avances sustantivos en relación a los estándares internacionales y constitucionales de promoción y protección del acceso a la información pública. Además, la parte relacionada con el derecho de petición fue declarada como inexecutable de manera diferida por razones de trámite. Esto se traduce en que perderá vigencia

el 31 de diciembre de 2014. Mientras tanto, el Congreso tiene la obligación de aprobar una norma que regule este tema y que cumpla los requisitos de trámite.

En relación con el derecho de acceso a la información, dicha norma, todavía vigente, establece:

- Las peticiones de documentos se deberán responder dentro de diez días hábiles después de ser recibidas. En caso de no darse respuesta, la entidad deberá entregar la información en el plazo de 3 días.
- Se establecen causales de reserva en protección de secretos industriales y comerciales, de la defensa y seguridad nacional, del secreto profesional, la privacidad e intimidad de las personas, y los relacionados con condiciones financieras y operaciones de crédito público de la nación.
- Se establecen obligaciones de publicación proactiva de información sobre procedimientos administrativos, regulaciones, y actos administrativos de carácter general en el sitio de atención al público y en la página electrónica de las entidades.
- Se permite la presentación de solicitudes a organizaciones privadas. Esto también se podrá realizar ante a personas naturales cuando el solicitante se encuentre en una situación de vulnerabilidad frente al requerido.
- Se reafirma la existencia del recurso de insistencia, trámite que existe desde la Ley 57 de 1985 y que es poco eficaz en la garantía del derecho de acceso a la información pública y que limita la aplicación de la acción de tutela.

Actualmente no existe un órgano garante dedicado exclusivamente al derecho de acceso a la información. Tanto el recurso de insistencia como la acción de tutela deben ser resueltos por jueces o magistrados (la competencia varía dependiendo de cada caso).

- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Colombia**

El primer semestre del 2012 fue un momento determinante para el acceso a la información en Colombia. Por la vía judicial, se encuentra la decisión tomada por la Corte Constitucional sobre la exequibilidad de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, la cual contempla varias disposiciones dirigidas hacia la prevalencia del secreto en estos aspectos. Por otra parte, en términos legislativos, se aprobó un proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que busca regular en su totalidad este derecho.

La ley de inteligencia es una norma que crea reservas sobre varios aspectos del desarrollo y control de actividades de inteligencia y contrainteligencia. La Corte Constitucional dio aval a varios de los puntos considerados como reservados en esta ley, teniendo en cuenta la sensibilidad de la información que se maneja. No obstante, se mantiene la preocupación de que estas disposiciones desencadenen en un fortalecimiento de la cultura del secreto. Es por ello que se

espera que el texto oficial de la sentencia que declara la Constitucionalidad de esta ley otorgue mayor claridad sobre la interpretación de varios puntos.

Una de las disposiciones más preocupantes con respecto a esta ley es la del tiempo de las reservas relacionadas con el tema que regula dicha norma, el cual fue determinado en un máximo de 30 años, prorrogable por 15 más bajo aprobación del Presidente de la República *“cuando su difusión suponga una amenaza grave interna o externa contra la seguridad o la defensa nacional, se trate de información que ponga en riesgo las relaciones internacionales, esté relacionada con grupos armados al margen de la ley, o atente contra la integridad personal de los agentes o las fuentes”*. Además, se establecía que estos documentos podrían permanecer en secreto de manera indefinida mientras los grupos al margen de la ley no estuvieran desmovilizados. Esta última disposición fue declarada inexecutable por ser una medida desproporcionada²².

Por otro lado, se encuentra la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue aprobada el 20 de junio. Esta norma se encuentra actualmente en revisión por parte de la Corte Constitucional, dado que regula un derecho fundamental.

Esta norma tiene su origen en la propuesta realizada por las organizaciones Transparencia por Colombia y Dejusticia, en el marco de la Alianza “Más Información Más Derechos”, la cual fue consolidada con dos propuestas parlamentarias. La norma aprobada contempla varios avances importantes. No obstante, como es natural, durante su trámite legislativo esta propuesta sufrió varios cambios, algunos que no se encuentran en línea con los intereses de garantía de este derecho.

La Alianza “Más Información Más Derechos” realizó un acompañamiento al proceso de aprobación del proyecto de ley e hizo hincapié en las dificultades que presentaban algunos aspectos que fueron aprobados, dando especial relevancia a la necesidad de la existencia de un órgano garante del derecho de acceso a la información, la garantía de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho y la existencia de una lista amplia de sujetos obligados. Finalmente, el texto definitivo contiene los siguientes avances y desafíos:

- **Avances** (del texto definitivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública):
 - Se crea unidad normativa, recogiendo buena parte de los estándares establecidos por la Corte Constitucional y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estos altos tribunales habían hecho una recolección

²² Para obtener más información sobre varias preocupaciones que fueron manifestadas por la sociedad civil con respecto a la ley de Inteligencia y Contrainteligencia puede consultar la intervención presentada ante la Corte Constitucional por la FLIP y Dejusticia en el siguiente link: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2623.html

importante de principios que no tenían un reconocimiento legal, tales como el de máxima publicidad, la carga de la prueba para el Estado para poder negar información y la divulgación parcial, entre otros. Como ya se mencionó, las normas anteriores, además de ser dispersas, no contemplan dichos fundamentos.

- Se establece una lista de sujetos obligados a suministrar información. Este es un avance fundamental porque permite que la ciudadanía conozca quiénes deben suministrar información, y además, deja claro que hay entidades que no pueden negar información pública bajo el argumento de que, por su naturaleza, se encuentran en un régimen privado. Por esta razón además de las tres ramas del poder público y los órganos de Control, se incluyen a los partidos políticos, las empresas de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado y las prestadoras de servicios públicos, en relación a la prestación del servicio, entre otras.
- Se crean obligaciones de gestión documental para los sujetos obligados, además de obligaciones de divulgación proactiva que superan notablemente lo establecido en normas anteriores. De acuerdo a esto, se deberá suministrar información de estructura y funcionamiento; presupuesto y su respectiva ejecución; normatividad; resultados de auditorías, informes de gestión y evaluaciones; prestación de servicios; procedimientos de toma de decisiones; y mecanismos de participación, entre otros.
- Se obliga la creación de una política pública de promoción del derecho de acceso a la información. La elaboración de la misma está en las manos de varias entidades del gobierno: la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Un reto fundamental es que estas entidades puedan coordinarse entre sí y con las de otras ramas del poder público.
- Las garantías de acceso a la información como derecho fundamental se amplían al permitir que la acción de tutela sea aplicable a más casos. Además, se establece la necesidad de que la carga de la prueba sobre la existencia de un daño presente, probable y específico sobre los derechos protegidos por la reserva.
- Se reduce el tiempo máximo para las reservas de información: actualmente son 30 años, la norma aprobada establece que son 15, prorrogables por un término igual, previa autorización de los superiores jerárquicos de cada rama del poder público y órganos de control.

- **Desafíos** (del texto definitivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública):
 - No se crea un órgano garante. La discusión se diluyó principalmente por temas económicos y por la preocupación de crear una entidad que tuviera mucho poder sobre la información de la ciudadanía²³. La norma aprobada establece funciones de garantía al Ministerio Público, que es un órgano compuesto por varias entidades y que tiene el reto de lograr articularse para aplicar y defender el derecho de acceso a la información.
 - La Corte Constitucional deberá pronunciarse sobre apartes de la ley que de permanecer como están podrían fortalecer la cultura del secreto:
 - El párrafo 2 del artículo 5 establece que “Se exceptúan de la aplicación de esta ley y por tanto gozan de reserva legal la información, documentos, bases de datos y contratos relacionados con defensa y seguridad nacional, orden público y relaciones internacionales”. Se trata de una reserva bastante amplia y que busca excluirse de todos los avances establecidos por la norma aprobada. No obstante, recientemente la Corte Constitucional falló en una dirección similar al declarar exequibles varias reservas establecidas por la ley de inteligencia.
 - El inciso segundo del artículo 21 establece que “Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.” Esta disposición también puede conducir a ambigüedades al momento de aplicarse y generar una proliferación de respuestas evasivas a solicitudes de acceso a la información, razón por la cual debe ser declarado inconstitucional.
 - Se establece la reserva sobre “documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos”, que bajo el entendido de las definiciones establecidas en el artículo 6, son aquellos borradores que no contienen decisiones definitivas. Esta limitante debe ser interpretada por la Corte de manera que no desencadene en actuaciones arbitrarias.

Si la ley es declarada exequible por la Corte Constitucional, tendrá el reto de que su aplicación sirva para vencer la cultura del secreto, esto se basa en que las obligaciones de divulgación proactiva y de gestión documental implican desafíos económicos y culturales para varias entidades, especialmente a nivel regional, donde se requiere de una planeación muy cuidadosa.

²³ Un argumento que de alguna manera incidió en la no inclusión de la Procuraduría como órgano garante de manera directa es que el actual Procurador es una figura muy polémica, con unas posiciones igualmente controversiales.

Este proyecto ha sido importante para generar debate público sobre varios aspectos relacionados con la información pública, especialmente en lo relacionado con las limitaciones al acceso a la información, tales como la seguridad y defensa nacional y aquellos relacionados con la intimidad de los funcionarios públicos. Varios periodistas, columnistas y medios de comunicación han hablado a favor y en contra de varios puntos de lo aprobado. De un lado se encuentran aquellos que consideran que la ley incluye más retrocesos que avances, y que puede desencadenar en generar más limitaciones que las que existen actualmente para el acceso a la información. Por otro lado, existen posiciones que reconocen que esta norma tiene avances fundamentales y acordes a los estándares internacionales, pero que contiene apartes que son preocupantes y que deben ser modulados o declarados inexequibles por la Corte Constitucional.

De esta forma se ha alimentado un debate que deberá enriquecer las decisiones que tomen la Corte Constitucional, las entidades del Ministerio Público y las entidades del Gobierno encargadas de la construcción de la política pública de acceso a la información.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

La iniciativa de “Alianza de Gobierno Abierto” (OGP) ha suscitado interés en el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos pues se encuentra alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Este plan contiene referencias a temas como la modernización de la administración pública, el acceso y la disponibilidad de la información del gobierno, la transparencia, el desarrollo de nuevas tecnologías y la innovación, la rendición de cuentas, y la creación de herramientas para promover la participación de la sociedad civil y la lucha contra la corrupción.

El gobierno Colombiano adhirió a OGP en el último semestre de 2011. Sin embargo, para los primeros meses de 2012 aun no había realizado ninguna consulta con la Sociedad Civil, razón por la cual un grupo de Organizaciones, (entre las que se encontraban la Fundación para la Libertad de Prensa y La Corporación Transparencia por Colombia) enviaron una carta al gobierno²⁴ para indagar por el proceso, la cual no tuvo respuesta. Después de algunas columnas periodísticas²⁵, de autoría de miembros de estas organizaciones, el gobierno

²⁴ Ver carta en <http://es.scribd.com/doc/70788360/Carta-Open-Government-Partnership-Colombia-19sept>

²⁵ Ungar, Elisabeth “Un Compromiso Pendiente” El Espectador, 25 de Enero de 2012 <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-323004-un-compromiso-pendiente>

nacional realizó una convocatoria a la sociedad civil para dar a conocer el plan de acción. En esta reunión se dieron algunas recomendaciones generales al contenido del plan y se hizo especial énfasis en la necesidad de contar con canales de comunicación constantes y fluidos entre la sociedad civil y el gobierno, para llevar a buen término este proceso. Posteriormente se llevó a cabo una consulta en línea con el fin que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de opinar y sugerir temas y acciones para el plan.

- **Compromisos**

Durante la reunión de Brasilia, organizada por OGP en Abril de 2012, el gobierno presentó su plan de acción, el cual a juicio de las organizaciones de la sociedad civil no fue objeto de consulta ciudadana suficiente y carece de algunos requisitos básicos de un plan de acción.

En general, el Plan de Acción de Colombia hace referencia a aspectos genéricos que enuncian planes y programas ya establecidos o en marcha. De esta forma, se convierte en una lista de acciones gubernamental sin la concreción necesaria.

En este sentido, uno de los principales retos es concretar el plan de acción en función de un plan de Estado real que trascienda los cuatro años del gobierno actual y se convierta en una iniciativa viable en el mediano y largo plazo. Esta concreción debe involucrar planes piloto que, por ejemplo, comprometan a ONGs para que contribuyan a cumplir con los objetivos del plan, así como a los demás poderes nacionales y regionales.

Así mismo, las páginas web y las herramientas tecnológicas mencionadas en el Plan de Acción, parecieran ser un fin en sí mismo, y no un medio para lograr las metas de transparencia y rendición de cuentas como debería ser.

Es necesario que el gobierno logre concretar los planes y proyectos específicos que se van a poner en marcha haciendo referencia a metas, prioridades, objetivos, indicadores, responsables, y en general la información necesaria para cumplir con los objetivos. El Plan de Acción carece de la definición de procesos y de cronogramas de ejecución de planes, políticas y actividades.

Dicho plan tampoco hace alusión a la forma como se financiarán las acciones propuestas. Es decir, sería necesario contar con los presupuestos del caso, así como una línea de base de las finanzas de la nación que permita identificar los mecanismos más eficientes para lograr la financiación de las acciones requeridas

En este sentido, hay una necesidad expresa de construir objetivos más concretos que contemplen toda la información necesaria para su ejecución (financiación, acceso a las regiones, integración de la sociedad civil, funciones

de cada una de las entidades del Estado, entre otros). La concreción de metas y propuestas, más que la enunciación de planes y proyectos generales, se presenta como una de las carencias más evidentes en el Plan de Acción.

Por otra parte, el Plan de Acción presenta una carencia de mecanismos de evaluación y monitoreo del cumplimiento de los objetivos y la entrega de información pública, al igual que de herramientas que den cuenta de la efectividad de la política de gobierno abierto y su impacto en la lucha contra la corrupción, la transparencia y el acceso a la información.

Teniendo en cuenta, que el derecho de Acceso a la Información Pública será el principal aliado del OGP, en tanto implica la publicidad de información pública como mecanismo ideal para garantizar la transparencia y lucha contra la corrupción, es necesario que el Plan de Acción de Colombia incluya, como actores fundamentales, a los organismos de control quienes son los garantes de este derecho. En este sentido, también es fundamental incluir a las otras ramas del poder, como entidades estatales que deberán tener funciones y metas específicas.

El Estado deberá comprometerse a que la entidad encargada de velar y promover la aplicación de la ley de acceso a la información tenga un presupuesto adecuado. Así como propender porque cuente con todas las herramientas necesarias, poderes de inspección y de sanción, y que esté dotada con una verdadera independencia.

En este sentido uno de los retos más importantes en acceso a la información y uso de tecnologías, donde el Plan de Acción presenta limitaciones, es lograr la interoperabilidad en los sistemas de información, y revisar su funcionalidad. El Estado cuenta con sistemas para el reporte de información, además de los portales web, pero falta lograr que estos sistemas se comuniquen entre sí para cruzar información y así evitar la duplicidad y facilitar la toma de decisiones.

El proceso de monitoreo del Plan de Acción aun no es claro y no cuenta con indicadores específicos de medición. En este sentido el gobierno creó un Comité de Seguimiento Interinstitucional, liderado por la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la eficiencia Administrativa, con la participación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Programa de Gobierno en Línea del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, que está a cargo del seguimiento y monitoreo, pero no se ha logrado una comunicación fluida y constante con la sociedad civil.

- **Sociedad Civil**

El OGP es un espacio de colaboración entre socios- la Sociedad Civil y los Gobiernos- donde se deben encontrar instancias de diálogo para el debate y desarrollo del Plan de Acción propuesto. Este proceso, representa una oportunidad para la Sociedad Civil de colaborar con los Gobiernos, así como una oportunidad de aumentar la participación, para desarrollar aún más el acceso a la información pública como un derecho humano y al mismo tiempo posicionar temas claves en la agenda pública.

En el caso colombiano, las organizaciones de la sociedad civil han solicitado al gobierno que la consulta con la Sociedad Civil sea continua, desde la formulación del Plan, pasando por su diseño, hasta su implementación. Hasta la fecha, la construcción del plan de acción ha incluido muy esporádicamente a la sociedad civil y al sector empresarial en el debate, lo que limita el alcance real de los compromisos del Estado colombiano y el cumplimiento de los Principios de Consulta²⁶ de la Alianza. Para ello, se hace necesario establecer reglas de juego claras para todas las partes, así como definir una metodología para las consultas y monitoreo que permitan establecer metas, objetivos, acciones y responsabilidades y darles seguimiento. Sin embargo, hasta ahora no ha sido posible coordinar reuniones periódicas entre el gobierno y sociedad civil, ni buscar espacios para el desarrollo de estas metodologías.

Con el fin de continuar en esta dirección, un grupo de organizaciones ha conformado una alianza que tiene como objetivo hacer el seguimiento y tener incidencia en la elaboración del Plan de Acción.

Como un primer paso, esta alianza hizo unas recomendaciones preliminares al proyecto de Plan de Acción presentado por el Gobierno, en el entendido que es un documento en construcción, tal como lo manifestó durante su intervención en Brasilia, sin embargo aun no ha habido una respuesta del Gobierno Nacional.

Por último, las organizaciones de la sociedad civil están actualmente en proceso de construcción de un documento que contenga los compromisos y responsabilidades concretas, el cual está sujeto a una convocatoria de diálogo por parte del gobierno para llegar a acuerdos y compromisos mutuos

➤ **DATOS ABIERTOS**

En Colombia, el principal avance en camino a la divulgación de datos abiertos es el programa de Gobierno en Línea. Este programa comenzó su implementación a partir de una directiva presidencial en el 2000, seguida por un Decreto en el año 2008 que creo unos lineamientos cuyos principales objetivos son:

²⁶ <http://www.opengovpartnership.org/consultation>

- “- Facilitar la eficiencia y colaboración en y entre las entidades del Estado, así como con la sociedad en su conjunto.*
- Contribuir al incremento de la transparencia en la gestión pública.*
 - Promover la participación ciudadana haciendo uso de los medios electrónicos.*
 - Fortalecer las condiciones para el incremento de la competitividad y el mejoramiento de la calidad de vida.”²⁷*

En seguimiento a esta estrategia, varias entidades publican algunos datos que pueden ser de utilidad, pero todavía falta desarrollo en los formatos y en la unidad de los mismos²⁸.

Asimismo, la fase 3.0 de Gobierno en línea, que inicia su implementación a comienzos del año 2013, contiene varios aspectos relacionados con la publicación de datos abiertos, que incluye dentro de sus criterios la creación de un inventario de la información, realizar un análisis legal sobre qué información no es reservada, conceptualización de un lenguaje claro para la ciudadanía, y la priorización de la información que se publicará, entre otros.

Además de esto, el proyecto de ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que fue recientemente aprobado establece la publicación de datos abiertos por parte de todos los sujetos obligados y que *“para las condiciones técnicas de su publicación, se deberán observar los requisitos que establezca el gobierno nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces.”*

Actualmente se encuentra en funcionamiento un portal Estatal de datos abiertos (www.datos.gov.co). No obstante, esta herramienta, que es un avance importante, se encuentra en su versión Beta (de prueba) y carece de una cantidad significativa de datos útiles para la ciudadanía, razón por la cual es necesario acudir a portales de las entidades, que no siempre tienen la información que se busca. La dispersión y la falta de unidad de información de datos abiertos entre estos portales del Estado dificultan la consulta. Por ejemplo, si se quiere buscar información sobre estadísticas de movilidad y transporte, al buscar en www.datos.gov.co, solo se encuentran unos datos sobre

²⁷ Tomado del Manual 3.0 para la implementación de la estrategia de Gobierno En Línea en las Entidades del Orden Nacional de la República de Colombia.

²⁸ Como ejemplos de lo anterior se puede tener en cuenta los datos históricos de elecciones que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil (www.registraduria.gov.co), los cuales, a pesar de estar completos, no son descargables y no pueden reutilizarse con facilidad; el portal de mapas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (<http://mapascolombia.igac.gov.co/wps/portal/mapasdecolombia/>), el cual cuenta con una interfaz avanzada que no es explotable para la obtención de datos que puedan ser de utilidad; el portal de la Procuraduría General de la Nación (www.procuraduria.gov.co), que cuenta con una interfaz que indica los antecedentes disciplinarios de un ciudadano al digitar el número de identificación. Si esta herramienta se aprovechara, podría generar datos abiertos interesantes para la ciudadanía.

accidentalidad en transporte terrestre. Si se quiere ahondar en este tipo de información, las entidades con las que se cuenta como opción son el Departamento Nacional de Estadística-DANE, el Ministerio de Transporte, o las secretarías encargadas de estos temas en las ciudades. El primero de estos, que cuenta con un catálogo de datos, no cuenta con información sobre el tema; el segundo tiene algunos listados, principalmente de registros; y por último, tomando como ejemplo la Secretaría de Movilidad de Bogotá, es posible encontrar información propia, como por ejemplo registros de multas por infracciones de tránsito, pero en general, no es posible encontrar estadísticas o datos generales.

Aun falta mucho por avanzar en datos abiertos en Colombia. Otro ejemplo de esto es la dificultad para acceder a información estadística de la Rama Judicial. Por ejemplo, no hay información completa que de cuenta sobre la gestión del Estado en los procesos penales. La FLIP hizo una solicitud de información sobre el estado de las investigaciones adelantadas por asesinatos de periodistas para poder hacer un balance de la situación de impunidad en este tipo de crímenes en Colombia.

Dicha información sería de gran utilidad para complementar el monitoreo constante a las agresiones a la libertad de Prensa en Colombia que realiza la FLIP²⁹. A partir de esta, se podría determinar los avances y los niveles de impunidad que se dan en las investigaciones de dichos hechos³⁰. La respuesta de la Fiscalía es que esa información la debe dar cada funcionario de cada despacho judicial a su criterio, sin ningún tipo de articulación.

²⁹ La información que recopila la FLIP sobre agresiones a la libertad de prensa se puede encontrar en www.flip.org.co

³⁰ La FLIP realizó un informe sobre la impunidad en asesinatos a periodistas en Colombia (<http://daytoendimpunity.org/sites/all/themes/impunity/flip/>) La información solicitada puede ser de gran utilidad para fortalecer investigaciones como esa.

1.6. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN COSTA RICA

Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX)

Presidente: Alejandro Delgado Faith

Secretario: Raúl Silesky

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

Costa Rica no cuenta con una ley de Acceso a Información Pública. No obstante, la Constitución Política en su numeral 30 dispone que:

“(...) se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público quedan a salvo los secretos de estado”

A partir de esta garantía provista por la Constitución, se puede encontrar una amplia y consistente jurisprudencia de la Sala Constitucional que garantiza el acceso a información pública.

○ **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Costa Rica**

En líneas generales se podría establecer que no se han registrado, durante el último año, retrocesos en el área de Acceso a la Información Pública. De todos modos, es conveniente destacar la aprobación de una nueva Ley de Delitos Informáticos (solo resta que sea publicada en el Diario Oficial para que entre en vigencia).

Por el momento, la iniciativa de ley sobre delitos informáticos se encuentra en revisión. En la actualidad, existe voluntad política para modificar un artículo que incorpora al Código Penal una pena de entre cuatro y ocho años de prisión para quien *“procure u obtenga indebidamente informaciones secretas políticas”*. Se trata del artículo 288, titulado “Espionaje”, que se incorporó al Código Penal como parte de una adición sobre delitos informáticos.

La redacción de esta ley provocó críticas entre juristas y comunicadores, quienes interpretan que constituye una restricción al acceso y difusión de información de interés público, por cuanto introduce el concepto de *“informaciones secretas políticas”*, con lo que se violenta lo establecido en los artículos 30 de la Constitución Política y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establecen inequívocamente el derecho de todo ciudadano, de buscar, recibir y difundir información, sin más limitación que los llamados secretos de Estado. La Constitución no hace referencia al término incluido en la ley y al establecer un concepto tan amplio se abarca una gran cantidad de información con lo que se violenta el derecho el precepto constitucional.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

El 10 de enero de 2012, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica remitió una nota³¹ al Ministro Hage de Brasil y a la Subsecretaria María Otero de EE.UU., en la cual manifiesta el deseo de Costa Rica de incorporarse a la ALIANZA de Gobierno Abierto (OGP).

El Instituto de Prensa y Libertad de Expresión ha solicitado información adicional a la Cancillería sobre el proceso que ha conducido al gobierno costarricense a adherir a la mencionada iniciativa.

En su respuesta se conoció que desde inicios de 2012, la Dirección General de Política Exterior, en asociación con Gobierno Digital, se encuentra preparando el Plan de Acción que Costa Rica presentará como miembro pleno durante el año 2013.

Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto organizó, el día 24 de abril 2012, el Primer Taller de Gobierno Abierto para Instituciones Públicas. En dicho evento se invitó a las diferentes instituciones del Gobierno de Costa Rica a ser parte de esta iniciativa.

Asimismo, en el evento se abarcaron los aspectos esenciales que impulsaron la realización del proyecto de “Datos Abiertos”³² en las instituciones públicas y contó con la participación de 104 representantes de 27 instituciones públicas del país, entre ellas el Ministerio de Hacienda, la SUGEF, el MIDEPLAN y el INEC.

○ **Compromisos**

Como se ha mencionado anteriormente, desde inicios de 2012, la Dirección General de Política Exterior, en asociación con Gobierno Digital, se encuentra preparando el Plan de Acción que Costa Rica presentará como miembro pleno de OGP, durante el año 2013.

○ **Sociedad Civil**

En cuanto al desarrollo y seguimiento de los compromisos que Costa Rica tome, como parte de los requisitos para los miembros de OGP, la sociedad civil deberá

³¹ <http://www.opengovpartnership.org/countries/costa-rica>

³² El proceso consistió en una convocatoria por parte de Gobierno Digital a aquellas instituciones que, en principio, asistieron al evento de lanzamiento y que estuvieran interesadas en verse beneficiadas como parte del primer grupo (20) de instituciones en implementar la Plataforma de Datos Abiertos

dar seguimiento. Las organizaciones de la sociedad civil esperan poder participar en una amplia discusión sobre el tema.

Por otra parte, es conveniente destacar que, en cuanto a la falta de una Ley de Acceso a la Información, no se conocen organizaciones interesadas en el tema. En Costa Rica la Sala Constitucional ha sido fundamental para lograr el acceso a la información pública y no hay interés en este momento para impulsar una ley específica. La jurisprudencia nacional es muy rica en este tema y fundamental.

➤ **DATOS ABIERTOS**

En relación al tema de “Datos Abiertos”, la Contraloría General de la República de Costa Rica emitió el 12 de julio del 2012 un informe sobre el Gobierno Digital que sostiene:

“El Poder Ejecutivo ha venido realizando esfuerzos desde años atrás para el desarrollo de una sociedad basada en la información y el conocimiento, así como de un gobierno digital; no obstante, tales esfuerzos carecen de la articulación, coordinación e integración necesarias. Ello se refleja en lo siguiente:

Existen políticas públicas en esas materias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación, el Acuerdo Social Digital y en el Plan Maestro de Gobierno Digital; sin embargo, éstas no están articuladas para su cumplimiento en el largo plazo, ni formuladas mediante instrumentos que garanticen su vigencia en el tiempo.

Existen múltiples actores que influyen tanto en el establecimiento de esas políticas como en la definición y ejecución de proyectos tendientes al desarrollo de esa SIC y del GD. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CONATIC), la Comisión Interinstitucional de Gobierno Digital (CIGD), la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) a cargo del Instituto Costarricense de Electricidad, el Viceministerio de Telecomunicaciones y las rectorías de telecomunicaciones y la de tecnologías de información.

Tal situación no ha resultado favorable no solo porque esa multiplicidad dificulta los procesos relacionados sino también porque esas instancias no han funcionado como se debe y el Ejecutivo carece de una figura líder responsable de la integración, coordinación y vigilancia tanto de la emisión e implementación de la política pública como de la planificación y ejecución de los proyectos asociados.”³³

³³ <http://www.miprensacr.com/contraloria-general-de-la-republica-cgr-senala-areas-de-mejora-del-gobierno-digital>

1.7. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN ECUADOR

Fundamedios

Director Ejecutivo: César Ricaurte

Director de Proyectos: Mauricio Alarcón Salvador

➤ **ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:**

En Ecuador, ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública se encuentra vigente desde el 18 de mayo de 2004.

La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales el país es signatario.

Persigue los siguientes objetivos:

- a) Cumplir lo dispuesto en la Constitución Política de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público, dignatarios, autoridades y funcionarios públicos, las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras, servicios, etc., con asignaciones públicas. Para el efecto, adoptarán las medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información que den cuenta de la gestión pública;
- b) El cumplimiento de las convenciones internacionales que sobre la materia ha suscrito legalmente nuestro país;
- c) Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social;
- d) Garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado;
- e) La democratización de la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del estado de derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública; y,
- f) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.

La ley es aplicable a:

- Los organismos y entidades que conforman el sector público del Estado;
- Las personas jurídicas cuyas acciones o participaciones pertenezcan en todo o en parte al Estado, exclusivamente sobre el destino y manejo de recursos del Estado;
- El derecho de acceso a la información de los assembleístas de la República se rige conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento Interno;
- Las corporaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales (ONG's) aunque tengan el carácter de privadas y sean encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas y/u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública; y
- Las personas jurídicas de derecho privado, que sean delegatarias o concesionarias o cualquier otra forma contractual de servicios públicos del Estado, en los términos del respectivo contrato.

El órgano de control del ejercicio del derecho de acceso a la información pública es la Defensoría del Pueblo, y sus atribuciones son:

- Ser el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública;
- Vigilar el cumplimiento de esta Ley por parte de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley;
- Vigilar que la documentación pública se archive bajo los lineamientos que en esta materia dispone la Ley del Sistema Nacional de Archivos;
- Precautelar que la calidad de la información que difundan las instituciones del sector público, contribuyan al cumplimiento de los objetivos de esta Ley;
- Elaborar anualmente el informe consolidado nacional de evaluación, sobre la base de la información publicada en los portales o páginas web, así como todos los medios idóneos que mantienen todas las instituciones y personas jurídicas de derecho público, o privado, sujetas a esta Ley;
- Promover o patrocinar a solicitud de cualquier persona natural o jurídica o por iniciativa propia, acciones judiciales de acceso a la información pública, cuando ésta ha sido denegada; e

- Informar al Congreso Nacional en forma semestral, el listado índice de toda la información clasificada como reservada.

- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Ecuador**

Durante el último año no han existido avances en materia de acceso a la información en Ecuador. Por el contrario, existen resoluciones de diversas instituciones públicas orientadas a establecer la privacidad de la información de ciertos funcionarios públicos. Un ejemplo de esto es la catalogación de “información privada” de las declaraciones patrimoniales juramentadas de los asambleístas mediante una resolución de la Contraloría General del Estado.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

- **Membresía**

El estado ecuatoriano no ha demostrado voluntad de ser parte de OGP. Muestra de ello es la inexistencia de políticas claras relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública. Al igual que los casos de Bolivia, Venezuela o Nicaragua, se han aludido motivos de soberanía para evitar estos temas.

- **Compromisos**

Si bien Ecuador no es miembro de OGP, los puntos a los que el país debería comprometerse para avanzar en el ejercicio del derecho de acceso a la información deberían estar relacionados con:

- Establecimiento de políticas estatales claras de acceso y transparencia de información por parte de las instituciones del Estado.
- Mejoramiento de la legislación existente al respecto de tiempos y plazos que otorgan las normas relacionadas al acceso y transparencia de información.
- Fomento de la transparencia de la información por parte de las empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil.

- **Sociedad Civil**

Actualmente, las organizaciones de la sociedad civil no se encuentran trabajando activamente en el tema de la incorporación de Ecuador a OGP. Es decir, no se ha logrado articular a la sociedad civil en el Ecuador con el objeto de incluir al país en la OGP.

Se debe tomar en cuenta que la sociedad civil ecuatoriana actualmente vive momentos difíciles. Un gran número de organizaciones que eran muy activas en el sector han pasado a formar parte del gobierno nacional, por lo que dejaron de cumplir su rol de “tercer sector”. Al existir desarticulación por parte de las OSC del país, no se ha logrado impulsar avances para concretar la inclusión de Ecuador en OGP.

➤ **DATOS ABIERTOS**

Luego de una búsqueda en Internet sobre el desarrollo de herramientas de datos abiertos en Ecuador, se verifica que no ha habido avance alguno en la materia que se encuentre vigente en el país.

En Ecuador no existe voluntad para llevar adelante iniciativas de datos abiertos, actualmente. Se debe entender que las oficinas del sector público tienen una gran cantidad de información, elaborada en base a la labor habitual del funcionario público, que sin duda alguna sería útil para la ciudadanía en general. El hecho de que se liberen estos datos permitiría fortalecer la transparencia en el sector público. Se considera que esto debería ocurrir con todo aquel dato que no tiene relación con información personal del ciudadano, lo cual podría estar protegida por la ley de datos personales. Los datos liberados deberían ayudar a los ciudadanos y ciudadanas en procesos de toma de decisiones y participación de los asuntos de interés público.

1.8. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN EL SALVADOR

Asociación de Periodistas de El Salvador (APES)

Presidente: José Luis Benítez

Tesorero: Juan Coronado Hernández

Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

Director - Dep. de Estudios

Legales: Javier Castro De León

Coordinador - Institucionalidad

Democrática: René Armando Abrego Labbé

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

En El Salvador, la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) -contenida en el Decreto Legislativo No. 534 del 2 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 70, Tomo No. 391, del 8 de abril de 2011- tiene por finalidad, según su artículo 1, *“garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado”*.

Cabe mencionar que el derecho de acceso a la información, además de estar regulado en una ley específica, tiene asidero constitucional en los artículos 6 (que garantiza la libertad de expresión) y 18 (que garantiza el derecho de petición y respuesta) de la Constitución. A su vez, el mencionado derecho ha sido desarrollado en jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la que se ha establecido que se trata de un derecho fundamental: *“el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de la población a estar debidamente informada de los asuntos de interés colectivo, y a conocer la gestión pública y la forma en que se ejecuta y se rinde cuentas del presupuesto general del Estado; obligación que atañe a todos los órganos y dependencias del Estado, sin excepciones”*.

La LAIP retoma muchos de los avances contenidos en leyes de acceso latinoamericanas y en la Ley Modelo de la OEA. Por tanto, la LAIP cumple con gran parte de los estándares en la materia, obteniendo la cuarta posición en el ranking de leyes de acceso elaborado por el Centre for Law and Democracy y Access Info Europe, después de Serbia, Eslovenia-India y Liberia-Croacia.³⁴

El principio rector de la LAIP es la máxima publicidad: *“información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley”*.

³⁴ Centre for Law and Democracy y Access Info, Global RTI Rating, 28 de septiembre de 2011: <http://rti-rating.org>

Asimismo, la LAIP tiene una legitimación pasiva amplia, ya que obliga a toda entidad pública o personas jurídicas privadas que gestionen fondos públicos o desempeñen una función pública. De esa manera, abarca a todas las ramas de gobierno. A su vez, la legitimación activa también es amplia, *“toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna”* (art. 2 LAIP). No obstante, obliga a los solicitantes a presentar documento de identidad, lo cual puede contribuir a la discriminación o a que las personas se abstengan de ejercer su derecho.

La definición de información pública también es amplia puesto que se refiere aquella en poder de los entes obligados contenida en todo tipo de registros, que consten en cualquier medio, independientemente de su fuente y fecha de elaboración. Las clases de información identificadas en la ley son comunes en el derecho comparado: reservada, confidencial y oficiosa.

La ley crea dos mecanismos de acceso a la información pública: la publicación oficiosa de información básica y un procedimiento específico para realizar solicitudes de información. Además de información oficiosa común para todas las entidades obligadas, también se estipuló información oficiosa especial para ciertas instituciones: Órgano Legislativo, Presidencia de la República, Órgano Judicial, Consejo Nacional de la Judicatura, Tribunal Supremo Electoral, Corte de Cuentas de la República y Concejos Municipales.

La ley crea una estructura institucional para asegurar el cumplimiento de la misma. Cada entidad obligada deberá crear una unidad de acceso a la información pública y nombrar un oficial de información. Además, se establece el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), el cual gozará de una amplia gama de competencias para implementar la ley y para realizar su promoción y supervisar su correcta aplicación. Además, ante esta entidad se tramitarán las apelaciones ante negativas de información y los procedimientos sancionatorios ante infracciones a la LAIP.

La LAIP además contiene normas generales sobre protección de datos personales (para lo cual no hay ley especial en El Salvador), normas sobre gestión de archivos y para la promoción del acceso a la información a través de programas educativos.

- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en El Salvador**

El Salvador alcanzó un importante hito en el proceso democrático y en la búsqueda de una mayor transparencia de lo público el mes de mayo de 2012 cuando entró en vigencia plena la LAIP.

Asimismo, en el ámbito internacional surgieron oportunidades que pueden contribuir al éxito de las políticas de transparencia, a saber: el "*Asocio para el crecimiento*" con Estados Unidos de América promoverá la publicidad de la información pública, y por su parte la "*Alianza de Gobierno Abierto*" es un compromiso amplio en materia de transparencia.

No obstante, aún está pendiente la conformación del ente rector de las actividades de la ley de Acceso a la Información, es decir el IAIP. Este último debería encontrarse constituido desde el 5 de marzo 2012. Si bien el bien el Gobierno, principalmente a través de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (STA), ha señalado que la LAIP puede funcionar sin Instituto, las organizaciones de la sociedad civil consideran que el IAIP cumple roles insustituibles al promover el derecho de acceso a la información pública, establecer estándares, conocer en apelación las negativas de información³⁵ y sancionar las infracciones a la ley, así como elaborar las directrices que demanda la ley para las instituciones públicas. Esto último afecta, particularmente, a los gobiernos locales.

Los 5 comisionados propietarios y los 5 comisionados suplentes del IAIP son electos de ternas propuestas por 5 sectores de la sociedad civil. Dichas ternas se eligen a través de elecciones en asambleas generales de cada sector, las cuales son organizadas por una entidad convocante.

En octubre de 2011 comenzó el proceso de elección de los comisionados al IAIP con la apertura del período de registro de candidatos el cual, a falta de

³⁵ Dado que la jurisprudencia nacional, tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito constitucional, ha establecido que la existencia de zonas inmunes de control es contraria a los postulados básicos de un Estado de Derecho, es necesario precisar que, a pesar de la falta de creación del ente especializado, subsiste la obligación de tramitar adecuadamente las solicitudes y en caso de denegatoria, omisión, negligencia, o arbitrariedad, es posible controlar los rechazos injustificados de información por dos vías:

a) si dicho rechazo se produce en violación de alguna disposición establecida en la LAIP o de forma arbitraria, se podrá recurrir por la vía del proceso contencioso administrativo, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, encargada de la revisión judicial de los actos con carácter de definitivos, emitidos por autoridades administrativas, ya que al no existir el ente que deberá conocer los recursos, la vía administrativa queda agotada con la negativa a otorgar la información por parte del ente público involucrado; y

b) dado que la jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho a la información es un derecho fundamental de la población constitucionalmente protegido (Sentencia de inconstitucionalidad 1-2010/27-2010/28-2010 del 25.08.2010), las denegatorias de información podrían impugnarse en un amparo constitucional por la persona directamente afectada. No obstante, estos mecanismos no son igual de eficientes que el recurso ad hoc que establece la LAIP, tanto por el tiempo que requieren, la necesidad de asesoría de un letrado y la especialidad del tribunal.

propuestas, debió ampliarse. El día sábado 28 de enero de 2012, se llevaron a cabo las asambleas generales de los sectores de manera controlada y transparente, garantizando lo establecido en la LAIP, su Reglamento y los distintos instructivos que al efecto se emitieron por las entidades encargadas. En todas las elecciones se contó con observadores que verificaron las condiciones y resultados de las elecciones, lo cual fortaleció el proceso. A su vez, personal de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción estuvo presente para colaborar con las controversias en torno a los procedimientos.

El 2 de febrero de 2012, el Presidente de la República recibió un listado con 30 candidatos a comisionados propietarios y suplentes al IAIP³⁶. La ley le concede 30 días para hacer su selección por lo que el plazo para hacer los nombramientos vencía el 5 de marzo de 2012, plazo que fue incumplido. Posteriormente, la STA inició un proceso de entrevistas con los candidatos propietarios y suplentes con el objeto de preseleccionar una lista que sería presentada al Presidente Funes. Los resultados de estas entrevistas sirvieron para que la STA diera sus recomendaciones al Presidente pero no se hicieron públicas. El proceso fue cuestionado por varias organizaciones sindicales agrupadas bajo la Central de Trabajadores Democráticos, CTD, acusando de un manejo irresponsable del proceso y que el proceso de entrevistas tenía por objetivo cuestionar la postura política de los candidatos y no necesariamente su conocimiento en la materia³⁷.

Por más de sesenta días el Presidente de la República permaneció sin actuar en relación al nombramiento de los comisionados del IAIP, incluso tras la entrada en vigencia de la ley el 8 de mayo de 2012. Ello condujo a que, el 11 de mayo de 2012, representantes de organizaciones de la sociedad civil presentaran una demanda de amparo ante la Sala de lo Constitucional por la omisión del Presidente de la República de hacer los nombramientos de los miembros del IAIP con lo que consideraron vulnerados sus derechos a la protección no jurisdiccional y al acceso a la información pública.

Esa demanda se sumó a la planteada anteriormente por otro grupo de ciudadanos reclamando la inconstitucionalidad del Reglamento de la LAIP, basados en que el Presidente se extralimita en su potestad reglamentaria al incluir nuevas y amplísimas causas de reserva de información pública y por autoatribuirse la potestad de rechazar las ternas de candidatos presentadas por los sectores facultados por la ley. En ese sentido, el día en que se presentó el referido amparo, se dio a conocer que el Presidente Funes había rechazado todas las ternas de comisionados para el IAIP, haciendo uso de esa prerrogativa

³⁶ Menjivar, Valeria, (3 de febrero de 2012). Presidente ya tiene 30 candidatos para el IAIP. La Prensa Gráfica. Recuperado el 15 de febrero de 2012 de: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/246856-presidente-ya-tiene-30-candidatos-para-el-iaip.html>

³⁷ Central de Trabajadores Democráticos. Comunicado de Prensa. Publicado el 16 de Mayo de 2012 en El Diario de Hoy. Recuperado el 30 de mayo de 2012 de: <http://www.transparenciaelsalvador.org/images/phocadownload/comunicadot.jpg>

cuestionada. Según se expresó en un comunicado de prensa el Presidente devolvió las ternas porque según su criterio los candidatos no cumplen con el requisito de idoneidad y porque la Asamblea Legislativa no había creado una partida presupuestaria para el IAIP³⁸.

El Presidente de la República plasmó formalmente su decisión en 5 notas que remitió a los titulares de las entidades que convocaron las elecciones. En las mismas se limita a expresar que los candidatos a Comisionados propietarios y suplentes al IAIP propuestos “*no resultan idóneos para el desempeño de tan importante función*” y que “*dada la importancia del Instituto mencionado, el suscrito [Presidente] considera que las personas que deben conformarlo, deben cumplir con un perfil que armonice con la responsabilidad que conlleva el estar al frente de dicho organismo*”. Sin embargo, no se conoce de algún análisis pormenorizado de los candidatos. Todas las notas concluyen en la solicitud de que se vuelvan a realizar la elección de las ternas, con base al Art. 73 del RLAIIP puesto que la ley nada dice sobre la posibilidad de rechazar las ternas.

En cuanto a la falta de presupuesto para el IAIP, debe señalarse que la LAIP establece en su artículo 108 que el Presupuesto General de la Nación deberá establecer una partida presupuestaria para la instalación, integración y funcionamiento del IAIP. En la Ley de Presupuesto de 2012 se incumplió dicho mandato al no incluir una partida para el IAIP, situación de la cual el Presidente ha inculcado a la Asamblea Legislativa, mientras que los diputados han señalado al Órgano Ejecutivo como responsable³⁹. En realidad, ambos intervienen tanto en el proceso de elaboración del presupuesto como en la modificación de partidas presupuestarias, lo cual en este caso permitiría corregir la situación del IAIP.

El Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública, del cual Fusades y Apes son parte, denunció el incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública al no haberse constituido el IAIP ante los relatores de libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas, Frank La Rue y de la OEA, Catalina Botero. Asimismo, la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información envió una carta al Presidente Funes solicitándole reconsiderar su decisión y proceder al nombramiento de los comisionados del IAIP en base a las ternas que le hizo llegar la sociedad civil así como acompañar la debida y completa implementación de la LAIP, por medio del fortalecimiento y dotación al IAIP de los recursos necesarios para cumplir sus fines.

³⁸Comunicado de la Presidencia de la República del día 11 mayo 2012 “Presidente Funes devuelve ternas para instituto de acceso por falta de idoneidad de candidatos”

<http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/2421-11-mayo-2012/-presidente-funes-devuelve-ternas-para-instituto-de-acceso-por-falta-de-idoneidad-de-candidatos.html>

³⁹Romero, Fernando (15 de mayo de 2012). Diputados culpan a Funes por el IAIP. La Prensa Gráfica. Pág. 14.

Al cierre de este informe no ha habido avances para realizar una nueva elección de Comisionados. Asimismo, el Presidente de la República declaró que será hasta en el presupuesto de 2013 que se asignará una partida para el IAIP⁴⁰. Asimismo, representantes de diversos sectores han declarado que actualmente no existen las condiciones para que se lleven a cabo nuevas elecciones de candidatos puesto que no hay seguridad jurídica dentro del proceso⁴¹. Por tanto, todas las partes se encuentran a la espera de lo que resuelva la Sala de lo Constitucional, quien admitió la demanda de inconstitucionalidad el 20 de junio de 2012 y la de amparo el 4 de julio de 2012.

Las consecuencias de no tener una entidad, como el IAIP, promoviendo la LAIP se evidencia en los resultados de la encuesta realizada por la Cid Gallup Latinoamérica (contratada por la STA), durante febrero y marzo de 2012, la cual reveló que 8 de cada 10 adultos y 6 de cada 10 empresarios entrevistados indican desconocer la LAIP y cómo reclamar negativas de información. Asimismo, se reportaba una baja probabilidad de que se utilizara la ley.⁴²

En cuanto a la implementación de la ley podemos decir que hay casos en que las entidades obligadas han cumplido satisfactoriamente algunas obligaciones que establece la LAIP, la cual exige cambios importantes en el funcionamiento de las instituciones y crea nuevas obligaciones para ellas. Por ejemplo: el Ejecutivo ha creado cerca de 73 Oficinas de Información y Respuesta, OIR, las cuales tiene incluso más funciones que las que establece la ley a las Unidades de Acceso a la Información Pública, UAIP, ya que éstas también incorporan funciones como recibir quejas y denuncias, incluso indicando al ciudadano si debe ir a otra institución y generan espacios de participación ciudadana. Asimismo, se han creado de ventanillas de acceso a la información en las oficinas de gobernaciones departamentales lo cual permite extender el alcance del acceso a la información pública a un costo menor que el que implicaría abrir oficinas de información delegadas por cada entidad que tenga cobertura nacional. Asimismo, los Órganos Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, entre otros organismos han creado sus propias oficinas de información. Se han hecho esfuerzos también por llenar de contenido diversas páginas web institucionales creando apartados especiales o portales de transparencia.

Sin embargo, es evidente la falta de preparación por parte de varias entidades públicas, sobre todo entre las municipalidades, sobre todo en el caso de las municipalidades. Así lo corrobora un estudio realizado por el Movimiento Ciudadanía Activa por el Desarrollo Territorial con el apoyo de Iniciativa Social para la Democracia en el que se evaluaron 30 alcaldías con posterioridad a la

⁴⁰ Soriano, Antonio (6 de junio de 2012). Ente de acceso a la información será hasta 2013. El Mundo. Pág. 8.

⁴¹ Urquilla, Katien (6 de junio de 2012). Choque entre Funes y ANEP por instituto transparencia. El Diario de Hoy. Págs. 2 -3.

⁴² CID Gallup Latinoamérica (Abril de 2012). Investigación sobre la Tipología de la Información Pública relevante para distintos Sectores de la población. Recuperado el 1 de junio de 2012 de: <http://www.gobiernotransparente.gob.sv/publicaciones.php>

entrada en vigencia de la ley. Los resultados fueron preocupantes: 84% de las municipalidades no tenían unidades de acceso a la información; un 40% de las alcaldías requirieron justificación de las solicitudes de información; en más del 80% de municipalidades no se brinda asistencia al usuario ni se menciona la LAIP, sólo un 4% tenían formularios para solicitudes de información y en 70% de los casos se negó la información. Según el informe, algunas razones dadas para negar la información ni siquiera figuran en la ley: porque no hay UAIP (57%), no se sabe quién la tiene (13%); también se justifica por la inexistencia de la información (22%) y porque la información es confidencial (4%).

La STA presentó a mediados de junio de 2012 un ranking de los de los sitios web institucionales del Órgano Ejecutivo que evaluó la información oficiosa que publican 63 entidades (Presidencia de la República, 13 ministerios y 49 instituciones autónomas)⁴³. Se valoró el cumplimiento de 31 estándares que se subdividen en cinco marcos temáticos: marco normativo, marco de gestión estratégica, marco presupuestario, información de la oficina de información y respuesta, OIR, y lo referente a la Participación Ciudadana. El ranking coloca en la primera posición a 22 instituciones que han cumplido en un 100% con los estándares del ranking. Por el contrario, la entidad en la última posición, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, CENTA, únicamente cumplió con un 8%. En general las entidades cumplen en mayor grado las exigencias de transparencia del marco normativo y lo que más incumplen es el marco presupuestario. La STA también realizó una evaluación de las páginas web de otras entidades públicas. El Órgano Judicial y la Unidad Técnica del Sector Justicia, que está adscrita al primero, obtienen los dos primeros lugares y el tercer lugar está ocupado por el Órgano Ejecutivo promediado. En el último lugar, se encontró la Universidad de El Salvador que obtiene un 0%.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

El Salvador fue invitado a participar de la Alianza de Gobierno Abierto, al encontrarse que cumplía con requisitos mínimos de elegibilidad⁴⁴, colocándose dentro de los 80 países seleccionados para participar. El Salvador obtuvo 12 puntos de 16 posibles en la evaluación de criterios de elegibilidad de OGP, señalándose como fortalezas el acceso a la información- por contar con una legislación en la materia -, y la participación ciudadana -según es evaluada por el Índice de la Democracia del Economist Intelligence Unit, en su indicador de “Libertades Civiles”-.

⁴³ Chávez, Miriam (14 de junio de 2012). Las instituciones más transparentes. Transparencia Activa. Recuperada el 22 de junio de <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/laip/2012/06/las-instituciones-mas-transparentes/>

⁴⁴ <http://www.opengovpartnership.org/eligibility>

Las debilidades encontradas fueron la falta de publicación de los informes de auditoría y la confidencialidad de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos y políticos.⁴⁵

En septiembre de 2011, El Salvador envió una carta de intención para participar en OGP y según la página oficial es parte de dicha Alianza desde el 20 de septiembre de 2011.⁴⁶

El Gobierno de El Salvador presentó el 17 de abril de 2012 el borrador de su Plan de Acción en la Reunión Anual de OGP celebrada en Brasilia. De todos modos, si bien suscribió la Declaración de Gobierno Abierto, quedó pendiente la presentación de los compromisos definitivos.

○ **Compromisos**

El borrador de Plan de Acción fue elaborado por la STA, siendo derivado de la consulta pública que ha llevado a cabo de una Política de Transparencia y Anticorrupción. El documento que fue presentado en Brasilia por el Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción, Marcos Rodríguez, debe ser sometido a una nueva consulta pública específica sobre el Plan de Acción para AGA. Sin embargo, a la fecha no ha habido avances en ese sentido. En cambio, los esfuerzos se han concentrado principalmente en los siguientes temas: la visita in situ del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Mesicic, en marzo de 2012; la entrada en vigencia de la LAIP en mayo de 2012; y la visita in situ del Mecanismo de Revisión para la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en julio de 2012. No obstante lo anterior, debe señalarse que es importante que se cumplan adecuadamente los compromisos que adquiere el país.

El Plan de Acción de El Salvador ha estado vinculado con una Política de Transparencia que también ha estado creando el Gobierno de El Salvador de manera paralela y que, en el momento de la reunión en Brasilia, aún se encontraba en etapa de consultas públicas. La política abordaría los compromisos de El Salvador en OGP y también en las convenciones contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas. La limitación es que ella únicamente abarcaría al Gobierno Central. Se conoce que dicha Política ya ha sido preparada pero aún no ha sido aprobada internamente. Sería con posterioridad que se discutiría propiamente el Plan de Acción.

⁴⁵ Open Government Partnership (2011). Eligibility. About. . Recuperado el 30 de septiembre de 2011, de <http://www.opengovpartnership.org/eligibility>

⁴⁶ Open Government Partnership (2012). El Salvador. Country Commitments. Recuperado el 27 de julio de 2012, de <http://www.opengovpartnership.org/countries/el-salvador>

El documento que presentó el Gobierno de El Salvador en Brasilia debe entenderse como un borrador y no como el Plan de Acción definitivo, puesto que falta una consulta propia que dote de mayor concreción a los compromisos que contiene. Fue en esos términos que lo presentó el Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción de El Salvador en la reunión anual de OGP, y también, en esos términos se ha redactado un documento que abunda sobre antecedentes; 3 de las 5 y media páginas se destinan al análisis de los altos niveles de percepción de corrupción en El Salvador.

Los objetivos que se persiguen en el plan son los siguientes: *“adoptar medidas que permitan que el país continúe avanzando en la transparencia y, de esta manera, fortalecer las prácticas existentes para prevenir y combatir la corrupción, garantizar el acceso a la información, administrar los fondos públicos, promover la integridad en los sectores público y privado, promover la participación ciudadana, y prestar servicios públicos”*⁴⁷. Los medios para ello son: la mejora de medidas en curso, participación de actores públicos y privados y la aplicación de nuevas tecnologías de información.

Son 21 compromisos los que se asumen en el Plan de Acción, según los presentamos en la siguiente tabla.

Tabla 1. Compromisos del Gobierno de El Salvador en el Plan de Acción de OGP.

Metas	Compromisos	Plazo
Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales	Apertura de Oficinas de Información y Respuesta en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo.	Diciembre 2012
	Apertura de 14 Oficinas de Información y Respuesta en 14 Gobernaciones, otras en oficinas regionales y departamentales de otras carteras de Estado.	Diciembre 2012
	Reforma de ley para OBUDSMAN y derecho de respuesta.	Diciembre 2012
	Divulgación de Cartas de Derechos de los usuarios.	Diciembre 2012
	Monitoreo ciudadano a los servicios públicos (“El peor trámite de mi vida”) y mejora de los principales servicios en 60 días.	Diciembre 2012
	Desarrollo de un programa de educación a distancia para aumentar la capacidad de los funcionarios públicos sobre la cuestión del acceso a la información.	Diciembre 2013
Apoyar la participación ciudadana y las rendiciones de cuentas	Mejorar cada año los ejercicios de rendición de cuentas de forma que se convierta en una cultura institucional y un compromiso irreversible para los siguientes gobiernos.	Hasta mayo de 2014
	Ampliar los ejercicios de rendición de cuentas a los Gabinetes de Gestión Departamental.	Hasta mayo de 2014
	Implementar los Pactos de Integridad en proyectos emblemáticos del Gobierno.	Hasta mayo de 2014

⁴⁷ Plan de Acción del Gobierno de El Salvador para la Alianza de Gobierno Abierto (OGP).

	Sistema público-privado de asistencia legal a los ciudadanos dentro de cada institución gubernamental. Se creará en alianza con el sector privado, el sector académico y la sociedad civil.	Diciembre 2012
Fortalecimiento de auditoría interna y estándares de integridad	Estudio y presentación pública de casos emblemáticos de corrupción.	Hasta mayo de 2014
	Agilización y transparencia en procesos de inversión pública.	Hasta mayo de 2014
	Formación de comités de auditoría y profesionalizadas las Unidades de Auditoría Interna del Órgano Ejecutivo en temas específicos enfocados al combate a la corrupción, como son detección de fraude, auditoría forense, procesos de compras, preparación de planes de trabajo bajo el enfoque de riesgo, tipificación de un acto administrativo como delito penal, etc.	Diciembre 2013
	Promover una Ley de partidos políticos con regulación de la publicidad electoral.	Hasta mayo de 2014
	En coordinación con el Ministerio de Trabajo, establecido un servicio de intermediación de empleo que se vuelve de obligatorio uso para todas las entidades del Órgano Ejecutivo al momento de contratar a los empleados públicos (ya sean bajo la modalidad de contrato o ley de salarios), cuyo objetivo sea transparentar y volver lo más objetivos posibles estos procesos.	Hasta mayo de 2014
Apoyar el uso de las nuevas tecnologías para la transparencia y acceso a la información	Apertura del portal Transparencia Fiscal con información sobre ingreso y evolución de gasto.	Diciembre 2012
	Publicar un Ranking de Banca Privada (con información sobre las comisiones, requisitos, intereses) para apoyar decisión razonada de la población.	Diciembre 2012
	Publicación de catálogo de proyectos prioritarios del gobierno, con información consolidada en portal Gobierno Transparente.	Diciembre 2012
	Ampliación de E-regulations que beneficie inversión internacional.	Diciembre 2012
	Crear un espacio electrónico dentro del Portal Único de Transparencia llamado "Transparencia Focalizada", a través del cual el Gobierno brinde información de utilidad al ciudadano en relación a productos, trámites, precio, calidad y servicios.	Diciembre 2012
	Periódico digital "Transparencia Activa", que contendrá: a) Notas con información que proporcionarán las instituciones del Órgano Ejecutivo a través de sus oficinas de comunicaciones; b) Notas aclaratorias para corregir distorsiones informativas; y c) Investigaciones propias sobre cualquier tema de agenda.	Mayo 2012

Los compromisos propuestos son, en su mayoría, positivos, aunque muchos consisten en mejorar acciones o procesos en curso, o que ya son obligaciones legales. Entre los aspectos positivos se encuentra que uno de los ejes centrales es el acceso a la información pública. Entre los aspectos negativos se puede señalar que los compromisos son, en su mayoría, muy generales y abstractos y no se asigna un responsable, lo que dificultará la evaluación de su cumplimiento.

Tampoco se hace una relación entre la consulta realizada a la ciudadanía y los compromisos adoptados, por lo que no se sabe en qué manera estos responden a las necesidades y demandas ciudadanas. Otra carencia del Plan de Acción propuesto es que no aborda los temas que el mismo OGP evaluó como deficitarios a la hora de integrar a El Salvador en la iniciativa, estos son: un esquema de declaraciones patrimoniales efectivo y transparente y la publicidad de los informes de auditoría que emite la Corte de Cuentas de la República.

- **Sociedad Civil**

La sociedad civil ha monitoreado los avances del OGP pero no ha jugado hasta la fecha un rol protagónico exigiendo mayores avances en esta materia. Las organizaciones de la sociedad civil participaron en grupos focales convocados por la STA a inicios del año sobre la “Política de Transparencia y Anticorrupción”. Si bien la STA abrió un portal de consulta en línea para esta política, dicha herramienta no tuvo mayor eco entre la sociedad civil. Asimismo, ha faltado, por parte del Ejecutivo, incentivar una mayor participación de la sociedad civil. En ese sentido, no se han organizado foros o consultas específicas sobre el OGP, a diferencia de lo hecho en el caso de las visitas in situ de los mecanismos de seguimiento de las convenciones anticorrupción.

Por otro lado, los medios no han dado mayor cobertura a los avances o estancamientos en OGP. Por tanto, el tema no es de conocimiento general entre las organizaciones de la sociedad civil salvadoreñas.

Debemos recalcar que la preocupación de la sociedad civil ha estado enfocada en problemas gravísimos de debilitamiento del Estado de Derecho como ha sido el incumplimiento de sentencias de la Sala de lo Constitucional, el rechazo de las ternas al IAIP por parte del Presidente de la República y la omisión por más de 10 meses de hacer los nombramientos de los miembros del Tribunal de Ética Gubernamental, dejando a esta entidad sin capacidad de actuar. Tal ha sido el incumplimiento de las normas existentes que no ha sido prioritario impulsar la adopción de nuevos compromisos.

No obstante, Fusades y Apes, como organizaciones miembro de la Alianza Regional, que ha adoptado el OGP como tema estratégico, continuarán vigilantes de los avances y retrocesos que tenga el Gobierno de El Salvador ante el OGP. Asimismo, se visualiza que otras organizaciones, como las integrantes del Grupo Promotor se interesen en la Alianza, como un vehículo para promover la garantía del derecho de acceso a la información pública.

➤ **DATOS ABIERTOS**

El tema de datos abiertos no ha tenido desarrollo en El Salvador. En la ley de acceso a la información se incorporó en el Art. 10 que “*cuando se tratare de*

información estadística, la información deberá ser publicada de forma completa y desglosada, incorporando los indicadores de sexo y edad y cualquier otro que permita que el ciudadano pueda ser correctamente informado". Sin embargo, no se ahondó de mayor manera en la capacidad de reutilizar esos datos por parte de la ciudadanía.

En un futuro cercano, deberían de estar disponibles en formatos reutilizables los datos de los censos (que en cierta medida lo han estado), información sobre el presupuesto (la entidades están publicando sus presupuestos en PDF), entre otra de utilidad.

1.9. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN GUATEMALA

Acción Ciudadana

Presidente: Manfredo Marroquín

Coordinador de Proyectos: Marvin Leonel Flores

➤ **ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:**

En Guatemala, la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), Decreto No. 57-2008 del Congreso de la República, la cual entró en vigencia el 21 de abril de 2009, es la norma que garantiza el acceso a la información pública en el país.

El procedimiento de formulación de la mencionada ley fue acompañado por la Asociación Acción Ciudadana. Asimismo, se contó con asesoría de expertos mexicanos y argentinos. Es una ley moderna, establece procedimientos sencillos y se basa en los principios de rapidez, sencillez y (artículo 3 de la Ley).

Dicha ley establece los sujetos activos y pasivos, procedimientos, sanciones penales y multas pecuniarias, procedimientos para clasificación de información de carácter confidencial e información de carácter reservado, las obligaciones y funciones de las unidades de acceso a la información pública, así como también mandata el informe anual que los sujetos obligados deben presentar ante la Procuraduría de los Derechos Humanos como ente encargado de velar por el cumplimiento de la ley.

○ **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Guatemala**

Uno de los principales logros en el último año ha sido que la sociedad ha comenzado a entender e internalizar que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano fundamental, y que no depende de la voluntad de los funcionarios y empleados públicos el hacer entrega de la misma.

Otro logro es que algunas instituciones del Estado han desarrollado una institucionalidad pública que responde de manera eficiente a las solicitudes de información pública y a los otros mandatos que establece la Ley de Acceso a la Información Pública.

Los retrocesos se concentran en que varios sujetos obligados (fondos sociales, Consejos Departamentales de Desarrollo, algunos gobiernos municipales y algunas instituciones descentralizadas y autónomas), luego del cambio de gobierno y el consecuente relevo de las altas autoridades directivas y

gerenciales, han incumplido con algunos mandatos de la Ley de Acceso a la Información Pública, ya que en algunos casos: no mantienen activa la unidad de acceso a la información pública; cuentan con personal no calificado en los puestos vinculados a la gestión de información pública; el manejo de archivos es ineficiente, la información en sus paginas web se encuentra desactualizada (esto último con especial énfasis de la información pública de oficio que mandata el artículo 10 de la Ley), se declara información de carácter reservado cuando esta no procede y en algunos casos se constata el incumplimiento de entrega de información. Una de las principales causales de lo anterior es la obsolescencia, atomización e inaplicabilidad del marco regulatorio del servicio civil en el país.

Uno de los principales retos lo sigue constituyendo el hecho que entidades privadas que ejecutan recursos públicos –fideicomisos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, etc- no han cumplido con la Ley de Acceso a la Información Pública. En el caso de los fideicomisos se siguen excusando en el secreto bancario para no hacer entrega de información que les es solicitada de manera directa, a pesar de que dicha información se refiere a los flujos financieros de recursos públicos fideicometidos.

Los actores de sociedad civil que más han reaccionado ante violaciones al derecho de libre acceso a la información pública son los medios de comunicación. Sin embargo los casos raramente llegan a la judicialización. En el caso de la sociedad civil, especialmente a nivel rural y de bajos recursos el reto lo sigue constituyendo que conozcan plenamente dicha ley y que tomen acciones proactivas para hacer cumplir dicho derecho.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

El gobierno ha suscrito el compromiso para ser parte del OGP y esta haciendo algunos esfuerzos (aunque poco coordinados, efectivos, sin prioridad y sin una política nacional de transparencia y anticorrupción que los guie y respalde) para darle cumplimiento a los compromisos asumidos en su plan de acción de fecha abril del presente año.

A nuestro criterio la principal dificultad que ha tenido esta administración de gobierno (igual que las anteriores), la cual tomo posesión el 14 de enero de 2012, ha sido el desconocimiento de esta y otras iniciativas de transparencia (CoST, EITI, CICC, CNUC, etc.); lo cual conlleva un proceso atropellado para redactar y asumir los compromisos contenidos en su plan de fecha 9 de abril de 2012.

Desconocemos a cabalidad el proceso que condujo a la incorporación del gobierno a la iniciativa OGP. De manera general se puede mencionar que la

nueva administración de gobierno ha realizado algunas acciones pro transparencia en base a la presión social, la inercia (aunque escasa) de la administración anterior y por el hecho de los compromisos asumidos. Han tenido que ir asumiendo y respondiendo por los procesos y compromisos, conforme estos se las han ido presentado y exigido resultado.

- **Compromisos**

A pesar de que el plan de acción presentado por el gobierno identifica de manera acertada varios desafíos, así como algunos esfuerzos (unos efectivamente cumplidos aunque sea de manera formal); los compromisos son escasos y escuetos en relación a dichos desafíos y esfuerzos.

De los tres compromisos⁴⁸ asumidos no existe avance en los identificados con los numerales uno y dos. En cuanto al numeral tres el Organismo Ejecutivo finalmente retomó las iniciativas CoST y EITI. Carecemos de noticias fidedignas en cuanto a los posibles avances de la iniciativa STAR, aunque sabemos de algunas acciones incipientes.

Uno de los avances, aunque no explicitado en el capítulo tres del plan relativo a los compromisos, es la presentación ante el Congreso de la República de un paquete de leyes que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y buscan castigar los actos de corrupción de forma más enérgica. El resultado final de dicho intento dependerá del Congreso de la República, en el que a pesar de que el partido oficial cuenta con una bancada numerosa de diputados y partidos aliados, la bancada oficial esta fraccionada en tres corrientes; tanto ellos como sus aliados no tienen voluntad política para que la agenda legislativa anticorrupción avance, tal como lo demuestran las recientes votaciones para aprobar la normativa que tipifica el enriquecimiento ilícito, el testaferrato, el uso de información privilegiada, el cobro y recepción ilegal de comisiones, el tráfico de influencias, etc. A pesar de que lo anterior no tiene vinculación directa con el acceso a la información pública per se, si garantizaría que el acceso a la información pública como un medio y no un fin, no quedará simplemente en el fin, sino efectivamente en el medio para detectar, prevenir y sancionar prácticas corruptas.

La creación de la Secretaría de Control y Transparencia ha sido efectivamente creada, pero hasta la fecha no se conoce del resultado de sus acciones concretas, más allá de algunos casos ventilados en los medios de comunicación, a nuestro criterio más motivados por intereses políticos de la Vicepresidencia de la República (autoridad encargada del tema).

Los puntos 3 y 4 del capítulo dos del plan (esfuerzos) no han avanzado en lo absoluto. En el punto tres no se registra ningún avance ya que no existen

⁴⁸Ver compromisos en:

http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Guatemala%20OPG%20Action%20Plan%20%2009.04.12.pdf

cambios en el tema del servicio civil. En el punto 4 relativo a gobierno electrónico se presenta un estancamiento, no existe ningún avance en cuanto a lo implementado por la administración anterior de gobierno.

En cuanto al órgano garante del acceso a la información pública, existen muchas expectativas que el nuevo Ombudsman le de un giro de acción a la Procuraduría de Derechos Humanos, para que esta sea más proactiva en promover y defender el derecho de Acceso a la Información Pública. Acción Ciudadana ya ha tenido acercamientos con las nuevas autoridades y estas han mostrado su interés y anuencia en impulsar estas y otras acciones en pro de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

- **Sociedad Civil**

En el caso de la nueva administración de gobierno, Acción Ciudadana instó a las nuevas autoridades y funcionarios a que dieran seguimiento a esta iniciativa, ya que se desconocían algunos de sus mecanismos y procedimientos. Vale la pena decir que lo mismo sucedió en iniciativas como CoST, EITI, CICC y CNUC.

Aunque las acciones de Acción Ciudadana siempre se encaminan al acompañamiento y fortalecimiento institucional de la institucionalidad pública, estas no siempre son recibidas, valoradas o tomadas en cuenta por razones propias del accionar político a nivel de las esferas gubernamentales.

Acción Ciudadana desarrolla un proceso permanente de evaluación de las acciones, normas, procesos e instrumentos pro transparencia que emanen desde los tres poderes del Estado, mediante la ejecución de sus diversos proyectos vinculados a los temas de gasto e inversión social, sistema de justicia, Congreso de la República. Particular importancia tiene el Centro de Asistencia Legal en Casos de Corrupción –ALAC por sus siglas en inglés-, equipo que da asistencia legal y seguimiento político en casos de denegatorias de información pública.

- **DATOS ABIERTOS**

En los ocho meses de la nueva administración de gobierno no han existido mayores avances en el tema, al igual que sucedió con el gobierno del período 2008 – 2011. Los portales electrónicos a pesar de que continúan registrando la información financiera, presupuestaria y de obra pública de los consecutivos ejercicios presupuestarios, no han sido innovados. El mejor ejemplo es el sistema www.guatecompras.gt cuyo desarrollo a nivel de software no ha avanzado a las subsiguientes fases previstas.

No existen avances en otras áreas. Por ejemplo la SECYT (Secretaría de Control y Transparencia de la Vicepresidencia) no ha realizado acciones en pro del acceso a la información pública. Menos aun utilizando dicho mecanismo y

derecho ciudadano como un instrumento de prevención de actos de corrupción, auditoría social, etc., o el solo hecho de difundir la existencia de ese cuerpo legal y sus amplios usos a nivel de la sociedad civil, el mercado, la sociedad política y dentro del mismo Estado (capacitaciones a funcionarios y empleados públicos, etc.)

En cuanto a los datos que, según su Acción Ciudadana, deberían, en un futuro cercano, estar disponibles en formatos reutilizables debería estar relacionada con la información pública de oficio que establece el artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública (información pública de oficio).

1.10. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN HONDURAS

Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF)

Director Ejecutivo: José León Aguilar

Asesor técnico: José Filadelfo Martínez

➤ **ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:**

En Honduras el derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada según Decreto Legislativo N° 170-2006 publicado en el diario oficial La Gaceta el 30 de diciembre de 2006, fecha en la que entró en vigencia.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública define las instituciones obligadas a brindar información de manera amplia. Asimismo, la ley determina la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como órgano encargado de dar cumplimiento a la Política Nacional de Transparencia. Dicho Instituto es el órgano garante del derecho al acceso a la información pública.

○ **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Honduras**

En cuanto a los retrocesos en materia de acceso a la información pública, es conveniente destacar que la gestión de los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública ha sido deficiente y marcada por el sectarismo político. Los conflictos internos entre los comisionados llevaron a la renuncia de una de sus miembros que fue inmediatamente sustituida por el Congreso Nacional, sin que por ello, terminaran los desacuerdos y las denuncias de la contratación de personal por su manifiesta filiación a dos partidos políticos.⁴⁹

De acuerdo con el Informe Anual de Transparencia 2011 del Consejo Nacional Anticorrupción, el IAIP es conocido por el 38,4% de la población y su nivel de confianza es de apenas un 20%.

Asimismo, cabe señalar que la resolución N° 0018-2008 del IAIP, a solicitud de la Secretaría de Finanzas, declaró como información reservada el proyecto de Presupuesto General de la República en tanto no haya sido enviado al Congreso Nacional. Diversas organizaciones de sociedad civil han expresado su malestar

⁴⁹ El 8 agosto de 2012, el Congreso Nacional eligió, para un período de cinco años, tres nuevos comisionados en un proceso muy cuestionado por las organizaciones de sociedad civil por el sectarismo político y la exclusión como candidatos a profesionales del periodismo por no tener 10 años de ser empleados públicos. El artículo 10 de la Ley habla de 10 años de servicio público.

porque el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) no está disponible para el público.

En cuanto al rol de las organizaciones de la sociedad civil, “El Foro Social de la Deuda Externa” monitorea la transparencia en la formulación presupuestaria, mientras que “Transformemos Honduras” vigila el proceso de concurso y contratación de docentes a través de un observatorio. En tanto que la Fundación Democracia sin Fronteras presenta su informe anual de la gestión parlamentaria que incluye la partida del Fondo Departamental para el Desarrollo que administran los diputados.

Un informe del Comisionado de Derechos Humanos revela que desde el 2003 a la fecha, perdieron la vida en circunstancias violentas 32 personas ligadas a los medios de comunicación, entre periodistas, comunicadores sociales y dueños de medios.

Además, se establece que entre el 2006 y el 2007 al menos 23 periodistas fueron objeto de querellas, de las cuales cinco terminaron en sentencias en los tribunales de la república.

Otro hallazgo de los informes del CONADEH es que entre el 2006 y el 2011 alrededor de 59 periodistas fueron objeto de persecución, amenazas e intimidación y 57, víctimas de agresiones físicas y lesiones y, al menos, cinco fueron víctimas de atentados que pusieron en riesgo su vida.

A lo anterior se añade que alrededor de 16 periodistas, camarógrafos y fotógrafos fueron detenidos por las autoridades policiales en diferentes eventos.

Siempre en el mismo período, se registraron 17 atentados contra medios de comunicación, dos fueron cerrados temporalmente, además, un medio de comunicación fue expropiado por el actual gobierno.

Entre las víctimas podemos mencionar a Angel Villatoro, Alfredo Landaverde y Antonio Trejo considerados graves retrocesos en materia de libertad de expresión y derechos humanos.⁵⁰

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

Durante la Convención de Naciones Unidas en septiembre de 2011, Honduras

⁵⁰ <http://www.conadeh.hn/index.php/7-conadeh/130-periodistas-no-deben-ser-objeto-de-persecucion-amenazas-ni-represion>

se ha sumado a la Alianza de Gobierno Abierto (OGP). La iniciativa esta a cargo de la designada presidencia y Secretaria del Despacho Presidencial, María Antonieta Guillen.

Previamente el Gobierno de Honduras había cumplido con requisitos para formar parte de la iniciativa, entre ellos:

- La aprobación del Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, según Decreto Ejecutivo N° PCM 052-2011
- La creación de la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI).

En esta iniciativa participan además, el Consejo Nacional Anticorrupción y el IAIP.

○ **Compromisos**

Honduras cuenta con un Plan de Gobierno Abierto 2012. De todos modos, aún cuando se ha realizado eventos de socialización del Plan de Gobierno Abierto, el mismo no es suficientemente conocido por las organizaciones de sociedad civil.

El Gobierno de Honduras participó en la Primera Conferencia de OGP celebrada en Brasil en abril de 2012, en donde se presentó un resumen de logros durante los últimos seis años.

Se aprobó el Plan Nacional de Transparencia y Lucha Contra la corrupción que establece metas claras y probablemente ambiciosas. Algo muy importante son las Guías de Control Interno que tienen un débil reconocimiento por parte de la sociedad civil.

En el Plan están comprometidos la Secretaría del Despacho Presidencial, el Instituto de Acceso a la Información Pública, La Secretaría de Planificación, el Consejo Nacional Anticorrupción, la Oficina Nacional para el Desarrollo del Control Interno, el Tribunal Superior de Cuentas.

○ **Sociedad Civil**

En general la participación de la sociedad civil en la incorporación de Honduras al OGP ha sido débil y poco articulada, en gran medida porque el propio gobierno comienza a poner en funcionamiento el Plan.

En líneas generales, cabe señalar que la Fundación Democracia sin Fronteras ha monitoreado el Presupuesto Abierto, demandando mayor transparencia en la política fiscal y ejecución del presupuesto público. Asimismo, una alianza de organizaciones de sociedad civil ha jugado un papel activo en el seguimiento del proceso de elección de los nuevos comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública.

En particular, en relación al monitoreo del cumplimiento de los compromisos:

- Organizaciones como el Foro social de la Deuda Externa FOSDEH dan seguimiento al presupuesto público.
- El Consejo Nacional Anticorrupción ha constituido una plataforma de monitoreo al IAIP.

➤ **DATOS ABIERTOS**

El IAIP dispone de datos estadísticos en su página web sobre acceso a la información.

En cuanto a los datos que deberían estar disponibles, se puede mencionar la ejecución del presupuesto público por municipio.

1.11. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN MÉXICO

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Director Ejecutivo: Miguel Pulido

Coordinadora de Transparencia y

Rendición de Cuentas: Haydeé Pérez Garrido

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)⁵¹ y 32 leyes estatales en la materia.

Hace más de 30 años que se logró el reconocimiento del acceso a la información pública como un derecho fundamental en México, mediante la adición al texto del artículo sexto constitucional de la siguiente frase: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*. Sin embargo, fue hasta 2007 que el Constituyente dotó de contenido este artículo mediante una reforma que elevó a rango constitucional los estándares y principios del derecho de acceso a la información pública⁵².

Vale la pena mencionar que el artículo segundo transitorio del Decreto de la reforma constitucional referida establece que a más tardar un año a partir de la entrada en vigor de éste (20 de julio de 2007), la federación, los estados y el Distrito Federal, tienen la obligación de expedir o reformar, según fuera el caso, sus respectivas leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia para adecuarlas al nuevo ordenamiento constitucional.

Al incorporar este artículo en el Decreto de reforma, el Constituyente reconoce la necesidad de cesar con las asimetrías e incongruencias que subsisten en las 32 leyes estatales y la ley federal. Es claro que al tratarse de un derecho fundamental, el acceso a la información no debe tener modalidades distintas en función de la situación geográfica, del partido que gobierne o de la voluntad del gobernante en turno; cualquier persona debe tener la misma certeza jurídica para ejercer su libertad de conocer los asuntos públicos. Para garantizar lo anterior, es indispensable, aunque no suficiente, que las 33 leyes se homologuen o mejor aún que se expida una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que regule el acceso ciudadano a la información pública de manera concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

⁵¹ La LFTAIPG entró en vigor el 11 de junio de 2002. Se puede consultar aquí: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

⁵² Se puede ver el decreto de reforma del artículo sexto constitucional de 2007 en el Anexo 1.

Lamentablemente, después cinco años, no se ha avanzado en ninguna de estas dos opciones; particularmente el Poder Legislativo Federal no ha cumplido con su obligación constitucional de reformar la LFTAIPG. En este tiempo se presentaron algunas iniciativas de reforma de distintas fracciones parlamentarias pero ninguna logró el consenso necesario para hacer realidad la reforma. Los legisladores ocupados en otros debates y discusiones pusieron la transparencia y el acceso a la información en segundo plano.

El contenido del artículo sexto constitucional, así como de la LFTAIPG puede resumirse así:

- toda la información que manejan todos los gobiernos e instituciones públicas en México es en principio pública, salvo las excepciones señaladas en ley, que protegen los datos personales y la privacidad de la persona;
- los procedimientos para garantizar el acceso a la información deben ser expeditos y sustanciados ante órganos especializados e imparciales;
- la transparencia comienza a ser parte de la práctica incluso más allá de las instituciones del Estado nacional hacia aquellos sujetos u organismos que reciban dinero público.

Sin embargo, después de 10 años de implementación de la LFTAIPG y de 32 leyes locales en la materia, es indispensable llevar a cabo una segunda generación de reformas en materia de acceso a la información para avanzar en la consolidación del derecho a saber, los mecanismos de acceso y sus instituciones, en beneficio de la ciudadanía. Esto implica fortalecer a los órganos garantes y definir procesos más democráticos de selección de comisionados/as, dotarlos de atribuciones legales para investigar a fondo las negativas de información y asegurar su autonomía por la vía de la suficiencia presupuestaria. Lograr un justo equilibrio entre la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información, asegurando que la discusión sobre qué datos son privados y cuáles públicos sea resultado de un proceso deliberativo, abierto al público y visto desde un contexto específico. También deben identificarse las motivaciones que tienen los servidores públicos, y en general las instituciones para no satisfacer las demandas de información, como exceso de carga laboral o falta de recursos, para así eliminar limitantes a la transparencia y generar incentivos para el respeto al derecho de acceso a la información sin que esto afecte el derecho de acceso a la información. Lo mismo que avanzar en una agenda sobre información de interés público que deba ser difundida de manera proactiva, la prohibición de declarar inexistencias y la obligación de generar información en contextos específicos, entre otros aspectos.

- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en México**

México ha enfrentado complejos procesos de litigio sobre el acceso a la información. Desde el año pasado a la fecha, se han resuelto importantes casos

que han confirmado el rol de los órganos garantes, el alcance del acceso a la información en casos de violaciones graves a derechos humanos y la inconstitucionalidad de una reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales que impide conocer la información sobre averiguaciones previas.

Un conjunto de estos casos fue resuelto por la Corte en el llamado paquete de Transparencia y Acceso a la Información. En su conjunto, en estos casos se discutió sobre el principio de máxima publicidad (Caso SAT), la definitividad de las resoluciones de los órganos garantes (Caso Campeche), la inclusión de las universidades como sujetos obligados.

Otro aspecto a destacar es la participación de México en el OGP. Por su importancia este tema se detalla en la siguiente sección.

➤ **ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

México se incorpora a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) a raíz de una invitación que recibiera del gobierno de Estados Unidos para formar parte del Comité Directivo de esta iniciativa. Del mismo modo que los otros siete países que conforman este Comité, México tuvo que cumplir con tres requisitos mínimos para ser aceptado en septiembre de 2011:

- Primero, cumplir con 4 criterios de elegibilidad sobre transparencia fiscal, acceso a la información y participación ciudadana;
- Segundo, suscribir la Declaración de Principios; y
- Por último, presentar un Plan de Acción con compromisos concretos para avanzar en la transparencia y el combate a la corrupción, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y el aprovechamiento de nuevas tecnologías para fortalecer el buen gobierno.

Para la construcción del Plan de Acción mexicano, el Gobierno Federal realizó una consulta a entidades y dependencias gubernamentales, así como a ocho organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la versión final del Plan que presentó en septiembre de 2011 en Nueva York ante la comunidad internacional, no fue avalada por la sociedad civil debido a la falta de compromisos puntuales y de las propuestas realizadas por las propias organizaciones⁵³.

Ante este escenario, en diciembre de 2011, se constituyó un *Secretariado Técnico Tripartita (STT)* integrado por un representante de las organizaciones, uno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) y uno de la Secretaría de la Función Pública (SFP). En dicho

⁵³ El Plan de Acción Original presentado en septiembre de 2011 por el Gobierno Federal mexicano se puede encontrar en el Anexo 2.

Secretariado, cada integrante tiene voz y voto de forma paritaria. Esta instancia, creada especialmente para coordinar los trabajos de OGP, estuvo encargada de la elaboración de un nuevo plan de acción y actualmente es la responsable de dar seguimiento a cada uno de los compromisos adoptados.

Después de cinco meses de trabajos y más de 40 sesiones entre distintas dependencias y organizaciones de la sociedad civil, el 6 de junio de 2012, se presentó el nuevo *Plan de Acción Ampliado* que recoge las propuestas originales hechas por las organizaciones y se compone por 36 compromisos concretos asumidos por distintas dependencias del gobierno federal que deberán ser cumplidos a más tardar en septiembre de este año⁵⁴.

○ **Compromisos**

México cuenta con un Plan de Acción presentado por el Gobierno Federal en septiembre de 2011 y un *Plan de Acción Ampliado* presentado por el Gobierno Federal y 8 organizaciones de la sociedad civil en junio de 2012. En esta sección se hará referencia únicamente al Plan de Acción Ampliado porque es el que cuenta con compromisos concretos y medibles y, al que las organizaciones han dado seguimiento en los últimos meses.

La mayor parte de las 36 acciones comprometidas por el Gobierno Federal están relacionados con el derecho de acceso a la información pública. De hecho, se podrían dividir en 3 categorías:

- La primera, estaría conformada por los compromisos encaminados a lograr la **generación** de información de interés público en contextos específicos;
- En segundo lugar, encontramos un conjunto de acciones enfocadas a lograr la **publicidad** de información, que por su contenido, debería ser pública, pero no lo es; y
- El tercer tipo se refiere a compromisos orientados a promover el acceso a la información en formatos abiertos y a incentivar el uso de las tecnologías de la información (**calidad de la información**).

Vale la pena enfatizar que estos 36 compromisos responden a las propuestas realizadas por las 8 organizaciones de la sociedad civil que participan en OGP. En la mayoría de los casos, las propuestas formuladas se basaron en el trabajo de investigación e incidencia que cada una ha desarrollado desde hace muchos años. Asimismo, son el resultado de un diálogo entre el gobierno y la sociedad civil y se han alineado con las agendas de las organizaciones, a fin de incrementar la generación, calidad y disponibilidad de la información pública gubernamental.

⁵⁴ El Plan de Acción Original presentado en junio de 2012 por el Gobierno Federal mexicanos y organizaciones de la sociedad civil puede encontrarse en el Anexo 3.

En términos de los actores gubernamentales que llevaron la representación inicial de México en OGP a nivel internacional y que, a su vez, coordinaron la consulta con dependencias y entidades del gobierno y organizaciones de la sociedad civil para la construcción del Plan de Acción, fueron el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), la Presidencia de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Posteriormente, la SRE fue sustituida por la Secretaría de la Función Pública, particularmente por la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de dicha dependencia⁵⁵.

Como se ha mencionado, a partir de diciembre de 2011, el órgano encargado de del proceso de elaboración del Plan de Acción Ampliado fue el *Secretariado Técnico Tripartita (STT)* integrado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación como representante de las organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso; por un representante del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, así como uno de la Secretaría de la Función Pública. Esta instancia, creada especialmente para coordinar los trabajos de OGP, estuvo encargada de la elaboración del *Plan de Acción Ampliado* a lo largo de los últimos 5 meses y de ahora en adelante, será la responsable de dar seguimiento a cada uno de los compromisos adoptados⁵⁶.

La Presidencia de la República ha dado seguimiento al proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto. Sin embargo, su participación se ha activado a solicitud del STT. Por ejemplo, para llevar a cabo la firma del Plan de Acción Ampliado, el 30 de mayo de este año, el Grupo de Trabajo Ampliado, es decir, el STT y las organizaciones sociales se reunieron con el Coordinador de Asesores de Presidencia para que validara el nuevo plan y para solicitarle un oficio dirigido a las dependencias y entidades públicas para instarlas a cumplir en tiempo y forma con los compromisos establecidos en dicho Plan.

○ **Sociedad Civil**

Las organizaciones de la sociedad civil han jugado un rol muy determinante en la Alianza para el Gobierno Abierto. Cabe señalar que esa participación no

⁵⁵ El objetivo de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública es el siguiente: involucrar a audiencias clave en la construcción de una cultura de integridad, transparencia y combate a la corrupción mediante la sensibilización sobre los costos de la corrupción y el papel del ciudadano en su control, la promoción de herramientas de apoyo y la coordinación de esfuerzos en el marco de instrumentos internacionales. En esta liga se puede encontrar más información sobre dicha unidad: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/unidad-de-politicas-de-transparencia-y-cooperacion-internacional.html>

⁵⁶ En el Anexo 4 se pueden encontrar los lineamientos del Secretariado Técnico Tripartita y en esta liga las minutas de las reuniones que se han realizado desde diciembre de 2012 a la fecha: <http://aga.org.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>

estuvo relacionada con la promoción para la incorporación de México a la Alianza, sino en el proceso posterior.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido importante en varios sentidos. En primer lugar, debido a que se logró revertir el proceso e incidir en la creación de un segundo plan de acción con compromisos específicos y que retomara las propuestas hechas por las organizaciones. En segundo, por la creación del STT y la participación de las organizaciones en el mismo. Este proceso ha implicado una cantidad importante de recursos humanos, materiales y financieros que las organizaciones no habían contemplado. Sin embargo, las organizaciones han sabido adaptar sus agendas para incorporar algunos de sus objetivos en la Alianza y presentarse ante el gobierno como una sola voz, debido a la capacidad de lograr acuerdos.

Por ahora las organizaciones no tienen un panorama claro sobre los resultados concretos de cada uno de los compromisos asumidos por las dependencias. Sin embargo, las organizaciones que participan en esta iniciativa y, en particular, Fundar, reconocen en esta alianza una plataforma que permite el establecimiento de una nueva relación sociedad y gobierno a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

OGP ha significado el inicio de un diálogo franco en donde gobierno y organizaciones trabajan en conjunto para la construcción de una agenda común. Este diálogo ha contribuido a generar mayor entendimiento entre las partes. Las dependencias y entidades conocen mejor a las organizaciones, su agenda y objetivos que persiguen. Las organizaciones, por su parte, comprenden mejor los obstáculos y limitantes que el gobierno enfrenta para cumplir con las propuestas.

Las ocho organizaciones de sociedad civil mexicanas que han participado en OGP son: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); CitiVox; Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana. Vale la pena mencionar que el IMCO es una de las organizaciones que forman parte del Comité Directivo de OGP a nivel internacional y, que Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es la organización elegida para representar a las organizaciones en el STT.

Debido a que México es parte de los 8 países fundadores de la Alianza, tendría que entregar su Reporte de Cumplimiento en febrero del 2013. Sin embargo, debido al contexto nacional, es decir, al proceso electoral que se acaba de vivir y al cambio de gobierno, se ha decidido entregar este documento en septiembre de este año y hacer una actualización a finales de noviembre.

De hecho, en este momento se encuentran elaborando el referido Reporte de Cumplimiento. Las organizaciones se encuentran analizando la mejor manera de plasmar el nivel de cumplimiento de cada uno de los compromisos en el reporte

de cumplimiento. Al día de hoy, no se ha tomado una decisión pero se encuentran valorando evaluar tres aspectos: a) Disponibilidad y actitud del gobierno, b) programa de trabajo específico y c) avances sobre planes de trabajo.

➤ **DATOS ABIERTOS**

El tema de datos abiertos aún está sujeto a una conceptualización y el desarrollo de instrumentos normativos que lo hagan operativo. Sin embargo, se van dando algunos avances que conviene destacar, entre ellos:

- Esquema de Interoperabilidad y Datos Abiertos:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011
- Página de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP):
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>
- Página de datos abiertos del IFAI;
<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/homeOpenData.action>
- Portal ciudadano de datos abiertos del Gobierno Federal:
www.gob.mx.

1.12. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN NICARAGUA

Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FBVCH)

Directora Ejecutiva: Cristiana Chamorro

Coordinador del programa AIP: Guillermo Medrano

➤ **ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

En Nicaragua el derecho de Acceso a la Información Pública se encuentra regulado por la Ley de Acceso a la Información Pública, N°. 621, aprobada por la Asamblea Nacional el día 16 de mayo del año 2007 y publicada en la Gaceta Diario Oficial del 22 de junio 2007. Dicha ley norma, garantiza y promueve el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el país.

La Ley N°. 621 regula a los cuatro Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, en todas sus dependencias, nacional, departamental y municipal. También se aplica a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Municipales (Alcaldías).

La Ley mandata que en cada una de las dependencias del Estado, Gobierno Regional y Gobiernos Municipales se deberá crear una Oficina de Acceso a la Información Pública, la cual funcionará de manera independiente y dependerá directamente de la máxima autoridad de cada entidad estatal.

○ **Los principales avances y retrocesos en materia de acceso a la información durante el último año en Nicaragua**

En materia de acceso a la información pública, durante el último año, se observan pocos avances, así como bastante desconocimiento de la Ley desde el punto de vista de las Instituciones del Estado. A 5 años de aprobada la Ley de Acceso a la Información Pública, en las instituciones del Estado, incluyendo los Gobiernos Municipales, todavía no se encuentra la voluntad política para darle cumplimiento.

Asimismo, es necesario señalar que los/as periodistas han sido intimidados en su derecho a solicitar información pública, principalmente en los municipios. Las Alcaldías e Instituciones del Estado que tienen presencia en los territorios utilizan la política de cortar pautas publicitarias a todo aquel profesional de la información que hace uso de la Ley⁵⁷.

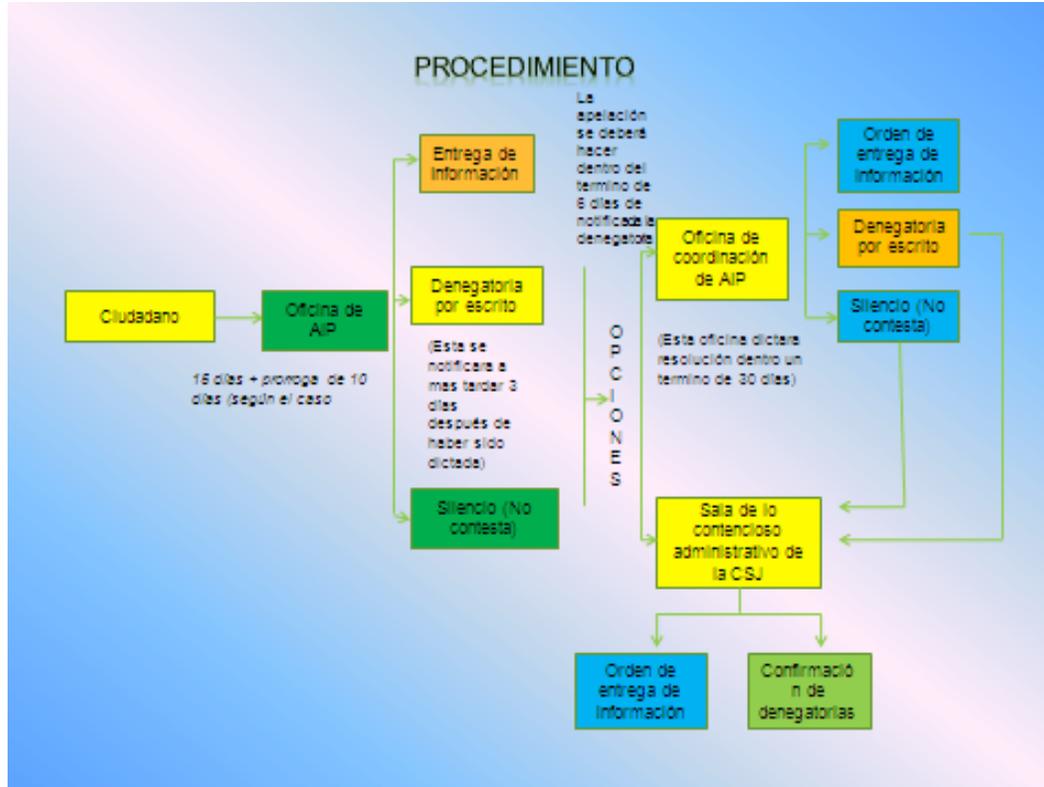
⁵⁷ <http://www.estasemana.tv/archivo/2011/mayo/743>

<http://es.rsf.org/nicaragua-una-campana-de-acoso-politico-y-10-10-2008,28892.html>

Otra práctica del Estado relacionada con el secretismo de la información es la negativa a dar entrevistas, conferencias o brindar información pública. Producto de esta política del secreto que ha implementado el Gobierno en todas las instituciones del Estado, existe un infundado temor entre los funcionarios públicos de brindar información.

Por otra parte, las páginas Web de las instituciones del Estado y Gobiernos Municipales no brindan el servicio al que están obligadas. Por el contrario, en dichas páginas se encuentra gran cantidad de propaganda partidaria pero escasa información institucional. Esto se traduce en un permanente incumplimiento de la información de oficio que debe estar expuestas en los portales electrónicos de todas las entidades públicas comprendidas en LAIP.

Asimismo, es necesario mencionar que en ningún Poder del Estado, ni en los Gobiernos municipales y Regionales, se ha creado la **Coordinación de Acceso a la Información Pública**, concebida como la segunda instancia, donde pueden acudir los ciudadanos ante denegatorias de información pública. Es decir, ante la negativa en una entidad del Estado; la Ley faculta para realizar una apelación ante la máxima autoridad de esa institución (ministro). Frente al silencio y falta de respuesta de esa autoridad, sólo aplica la vía judicial, en la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.



En lo que respecta al rol de las organizaciones de la sociedad civil con respecto a los falencias señaladas, la Fundación Violeta Barrios de Chamorro ha tomado el liderazgo en la implementación de la Ley realizando, durante cinco años consecutivos, diversas acciones para lograr una efectiva aplicación de la LAIP. Estas acciones pueden resumirse en: la difusión de spots publicitarios⁵⁸, seminarios, cursos con estudiantes universitarios, y la promoción y acompañamiento a ciudadanos voluntarios que han demandado información en las instituciones públicas.

De forma paralela, esta Fundación ha sensibilizado a miembros de los Gobiernos Municipales, para intentar que en sus respectivos municipios se cumpla la Ley de Acceso a la Información Pública (iniciando con la apertura de las Oficinas de Acceso a la Información Pública - OAP).

En resumen, se puede decir que se observa un estancamiento en el cumplimiento de la Ley, pero producto de las diferentes formas de promoción que ha realizado la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, se comprueba en los ciudadanos una apropiación del ejercicio del derecho ciudadano a demandar información pública en las Instituciones del Estado.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

Nicaragua no forma parte de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP).

Hasta el momento, ningún funcionario de Gobierno ha emitido comentario alguno, ya sea de forma positiva o negativa para que el país ingrese o forme parte de esta iniciativa regional. O sea no se ha pronunciado en ningún sentido. El Gobierno actual, quien ha firmado y es miembro de los países del Alba, sólo reconoce y ha implementado este modelo de Gobierno en la gestión pública.

○ **Compromisos**

Si bien Nicaragua no forma parte, actualmente de OGP, la Fundación Violeta Chamorro considera que el gobierno debería comprometerse, para avanzar en el ejercicio del derecho de acceso a la información, en los siguientes puntos:

⁵⁸ <http://www.youtube.com/watch?v=IVmef8sPw80>
<http://www.youtube.com/watch?NR=1&feature=endscreen&v=X6YpVoFN5bg>
<http://www.youtube.com/watch?v=lr5UjFJfPew&feature=related>

- Cumplir con la Ley de Acceso a la Información Pública en todas las instituciones del Estado, creando las Oficinas de Acceso a la Información Pública (OAIP).
 - Despartidarizar todas las instituciones del Estado, que los funcionarios sean electos por sus capacidades técnicas, no por obediencia o militancia en un partido político.
 - Cumplir con estándares de transparencia, para ser considerado como miembro firmante de la iniciativa OGP.
- **Sociedad Civil**

Lamentablemente el Gobierno actual no tiene ninguna comunicación con las Organizaciones de Sociedad Civil, por el contrario las descalifica, llamándoles enemigas del pueblo, o desestabilizadoras del Gobierno⁵⁹

Con el propósito de hacer mejor uso de las tecnologías de la comunicación y orientarlas a transparentar la gestión de las instituciones del Estado en Nicaragua, varias organizaciones de la Sociedad Civil, han incentivado al Gobierno de Nicaragua, que suscriba esta iniciativa multilateral, que promueve que los gobiernos asuman compromisos concretos, para avanzar en la transparencia, rendición de cuentas el empoderamiento ciudadano y la lucha contra la corrupción, mediante la estrecha colaboración entre las autoridades y la sociedad civil.

Algunas organizaciones de sociedad civil nicaragüense preocupadas por el poco acceso a la información estatal, y por la alta opacidad en la rendición de cuentas de las instituciones de Gobierno; en conjunto con la fundación Violeta Barrios de Chamorro, que ha sido la abanderada del tema de Acceso a la Información Pública, han incentivado a las autoridades del Gobierno nicaragüense, a sumarse a esta iniciativa internacional, que busca asegurar los compromisos de los gobiernos con la transparencia; al igual que empodere a los ciudadanos de nuevas herramientas de participación, promoviendo activamente las transparencia en las instituciones gubernamentales, luchando frontalmente contra la corrupción y exigiendo una efectiva rendición de cuentas.

⁵⁹ <http://www.laprensa.com.ni/2012/06/24/portada/106166/imprimir>

1.13. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN PANAMÁ

Para información sobre el derecho de Acceso a la Información Pública en Panamá, consultar el informe Saber Más⁶⁰ y Saber Más II⁶¹, así como la siguiente página web:

Consejo Nacional de Periodismo:

www.cnpppanama.org

⁶⁰ http://alianzaregional.net/site/images/stories/saber_mas.pdf

⁶¹ http://www.said-on-net.com/alianza/septiembre_2010/SABERMASII.pdf

1.14. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN PARAGUAY

Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)

Director Ejecutivo: Ezequiel Santagada

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

No existe una ley sobre Acceso a la Información Pública en Paraguay. Sin embargo, cualquier habitante de la República puede fundar una solicitud de acceso a la información pública ante las reparticiones del gobierno sobre la base de lo previsto en los artículos 28 (derecho a informarse), 40 (derecho a peticionar a las autoridades) y 45 (operatividad de los derechos y garantías constitucionales) de la Constitución de Paraguay. Asimismo, sobre la base del Art. 137 (primacía de la Constitución y categoría supra-legal de los tratados internacionales), pueden invocarse los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

A su vez, desde la promulgación de la Ley 3966/10 “Orgánica Municipal”, los gobiernos municipales deben *“proporcionar toda información pública que haya creado u obtenido, de conformidad al Artículo 28 ‘Del derecho a informarse’ de la Constitución Nacional, dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser mayor de quince días”*.

Algunos gobiernos municipales cuentan con ordenanzas que regulan el acceso a la información pública municipal (Asunción, Villarrica, Pilar, Bahía Negra, entre otros). Asimismo, algunos ministerios del Poder Ejecutivo han regulado el acceso a la información que generan u obtienen por medio de Resoluciones (por ejemplo, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Res. 1216/07).

○ **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Paraguay**

En medio de una movilización ciudadana –organizada a través de las redes sociales entre fines mayo y principios de junio de 2012- en contra del proyecto de ley de aumento de USD 50 millones del presupuesto del Tribunal Superior de Justicia Electoral para “operadores” de los partidos políticos⁶² y en reclamo del desbloqueo de las “listas sábanas”, el Senador colorado Orlando Fiorotto presentó un proyecto de ley de acceso a la información.

El mencionado proyecto de ley, si bien intentaba copiar la ley chilena 20.285 de acceso a la información, no tuvo en cuenta que al prever que las acciones judiciales por las negativas a dar información debían plantearse ante el fuero

⁶² <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/senado--otorga-g-215000-millones-a-tribunal-para-sostener-operadores-394573.html>

contencioso-administrativo, en el Paraguay, en la práctica, eso significaba tener que litigar exclusivamente en Asunción.

El Senador Fiorotto quiso capitalizar el descontento ciudadano presentando un proyecto de ley que, a priori, podría haberlo catapultado como uno de los políticos que sabía interpretar el clamor popular. Como él mismo reconoció después, no tuvo en cuenta la historia que rodeaba a un proyecto de tales características. Como era de esperar (teniendo en cuenta la historia del proceso paraguayo hacia una Ley de AIP), el diario ABC Color lanzó una fuerte campaña en contra, titulando el sábado 2 de junio “*Proponen que el presidente Lugo nombre un funcionario para regular la información*”⁶³, el domingo 3 de junio, también en tapa, “*Fiorotto quiere retirar su proyecto, pero Estigarribia plantea debatirlo*”⁶⁴ y, finalmente, el lunes 4 de junio “*Estigarribia apoya retiro de proyecto sobre información*”⁶⁵. El día 5 de junio, el Senador Fiorotto terminó retirando su proyecto de ley⁶⁶.

Ante la presentación del proyecto del Senador Fiorotto y la consecuente reacción de ABC Color, el Grupo Impulsor de Acceso a la Información – GIAI (colectivo de OSC que promueven en el Paraguay una ley de acceso a la información) decidió que lo mejor sería esperar hasta el próximo año para intentar lograr la presentación del anteproyecto de ley de AIP elaborado por las OSC que componen el GIAI con la colaboración de expertos de la Alianza Regional. Este anteproyecto cuenta también con el apoyo del Foro de Periodistas del Paraguay.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

En noviembre de 2011, la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia (STP) de la República solicitó ser parte del OGP y adhirió a sus principios. La STP contó con la colaboración de la organización de la sociedad civil, Gestión Ambiental (GeAm), en el marco de su Programa de Democracia “*Calidad en la Gestión Pública*” que cuenta, a su vez, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)⁶⁷. GeAm se limitó a prestar apoyo técnico a la STP para elaborar el Plan de Acción.

⁶³ <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/proponen-que-el-presidente-lugo-nombre-un-funcionario-para-regular-la-informacion-409246.html>

⁶⁴ <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/fiorotto-quiere-retirar-su-proyecto-pero-estigarribia-plantea-debatirlo-409570.html>

⁶⁵ <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/estigarribia-apoya-retiro-de-proyecto-sobre-informacion-409813.html>

⁶⁶ http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&&paginaResultado=info_tra_mitacion&idProyecto=5425

⁶⁷ <http://www.geam.org.py/v3/cgp/2011/11/24/paraguay-integra-la-alianza-de-sociedad-de-gobierno-abierto/>

En la reunión de la Alianza de Gobierno Abierto, realizada en Brasilia el 17 y 18 de Abril de 2012, la STP presentó el Plan de Acción de Paraguay⁶⁸.

- **Compromisos**

De acuerdo con el Plan de Acción presentado por el gobierno paraguayo, las acciones relacionadas con el derecho de acceso a la información pública son las siguientes:

- Desarrollo de un Sistema Integrado de Información Legal que involucre a los tres Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Tiempo estimado para su implementación: En proceso de implementación, vigencia efectiva para finales del 2013.

Entidades involucradas: Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública, Plan Director TIC's, Poder Judicial y Poder Legislativo.

- Implementación del Sistema Integrado de Gestión de Trámites de la Administración Pública (SIGTAP) en más instituciones del Estado.

Tiempo estimado para su implementación: Esta acción se encuentra en plena etapa de implementación y ya en etapa de sostenibilidad con algunos ministerios.

Entidades involucradas: Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública (UTMAP) y entidades ya adheridas al sistema. Actualmente 10 ministerios y entes descentralizados ya poseen y utilizan este sistema, y se encuentra en producción en el MIC, INCOOP, INDI, SET, SEAM, INTN. También se está trabajando con el Consejo del Magistratura, Compañía Paraguaya de Comunicaciones, Abogacía del Tesoro, Secretaría de Repatriados, Secretaría de la Mujer, Secretaría Técnica de Planificación, entre muchos otros. Se prevé también la implementación en las gobernaciones del país.

- Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP).

Tiempo estimado para su implementación: En implementación actual, con propósito de incrementar el número de instituciones involucradas, atendiendo sobre todo las de cumplimiento "deficiente o inadecuado" de los estándares establecidos.

Entidades involucradas: Auditoría General del Poder Ejecutivo e instituciones involucradas en el desarrollo del MECIP.

⁶⁸ El documento se encuentra disponible en <http://www.stp.gov.py/Noticia/14431>

- Desarrollo de un Portal único para la presentación y actualización de informes sobre cumplimiento de normas internacionales en materia de corrupción.

Tiempo estimado para su implementación: En proceso de ajuste técnico, será implementado al 2012.

Entidades involucradas: Dirección General de Integridad e instituciones afectadas al cumplimiento de las normas sobre lucha contra la corrupción.

Estos compromisos fueron elaborados por una “Mesa de Trabajo Interinstitucional” integrada por el Gabinete Civil de la Presidencia, a través de sus dependencias: Dirección General de Integridad (DNI); Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública (UTMAP) y Plan Director TICs, además de la Auditoría General del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Técnica de Planificación y la Secretaría de la Función Pública.

Luego, hubo una presentación a las organizaciones de la sociedad civil, otra a gremios y otra a instituciones académicas, en las cuales no hubo oportunidad de hacer aportes para modificar el Plan de Acción. Advertidos de esto, en el Plan de Acción se menciona lo siguiente:

“Finalmente, luego de la experiencia derivada de las Jornadas de participación con la ciudadanía, se ha considerado oportuno pensar en acciones potenciales que integren las propuestas por los distintos sectores a las ya trazadas en el Plan de Acción 2012. Es decir, el Plan no se trata de un diseño cerrado sino en construcción permanente con la ciudadanía, que será posible en la medida que podamos visualizar las acciones que convocan y aglutinan a sectores sociales determinados, y desde el interés temático de espacios y desafíos de cumplimiento del Gobierno Abierto”.

Hasta el presente, no se ha implementado ningún mecanismo formal de consulta y participación.

- **Sociedad Civil**

Como se ha mencionado, la organización GeAm ha apoyado a la STP en la elaboración del Plan de Acción. La única intervención pública de las OSC, hasta ahora, ha sido la jornada de presentación del Plan de Acción.

Las organizaciones integrantes del Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI) han reclamado un espacio de participación, tanto en forma pública como en correos electrónicos enviados al ex-ministro de la STP, Hugo Royst. Luego de la destitución del ex-presidente Fernando Lugo, no ha habido, hasta el momento,

contacto con las organizaciones que trabajan en temas relacionados con los objetivos del OGP.

Asimismo, las únicas organizaciones que han intentado participar en el proceso han sido el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), que asistió al encuentro de Brasilia de OGP en abril de 2012 y el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) que entró en contacto con la coordinación de sociedad civil del OGP.

En el documento de presentación del Plan de Acción se menciona lo siguiente:

“(...) Un aspecto que resultó evidenciado en las jornadas fue la gran expectativa de la gente sobre los temas abordados, lo cual demostró la necesidad de espacios para hablar y abordar lo que hay y lo que falta.

En las mismas Jornadas y a través de otros medios de consulta y participación, se ha debatido la necesidad de generación de estos espacios de diálogo permanente entre el Estado y la Sociedad Civil.

Las sugerencias incluyen, entre otras, la necesidad de ampliación de jornadas y encuentros como los desarrollados, y su implementación en distintas regiones del país; la necesidad de integrar mecanismos permanentes de consulta con la ciudadanía o sistemas de “observatorios” ciudadanos que ayuden a desarrollar un control y monitoreo de las acciones y compromisos asumidos. Asimismo, se hizo hincapié en la potencialidad de los recursos tecnológicos (internet, redes sociales, etc.) para ampliar y profundizar las oportunidades para el debate y la recepción de propuestas ciudadanas, así como en la necesidad de aprovechar los espacios para la difusión de la iniciativa (...)”

A pesar de esto, se reitera que no ha habido un trabajo conjunto entre el gobierno y las OSC.

Asimismo, no hay planes de monitoreo en marcha. Esto se debe a la aún escasa apertura desde el gobierno a trabajar con las OSC sobre OGP y, también, a los reacomodos que se están produciendo luego del cambio de gobierno que se produjo luego del juicio político al ex-presidente Lugo. Sumando a esta situación, ha habido cierta apatía desde la sociedad civil con relación al proceso local de OGP.

El Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) realizó una consulta a las nuevas autoridades de las STP sobre cómo tenían previsto continuar con la participación de Paraguay en el OGP. La respuesta, por medio del funcionario Rubén Cubilla, fue la siguiente: “(...) el proceso OGP estuvo liderado por la STP ya que en su momento fue una prioridad del Ministro Hugo Royg, por lo que la

participación de Paraguay fue impulsada y coordinada desde la STP. Para ello se conformó una mesa de trabajo interinstitucional quienes fueron los que plantearon las acciones a ser desarrolladas en el Plan. Hoy día el proceso se encuentra en "stand by" atendiendo que hubo cambios en las instituciones y muchos de los que participaron de la mesa de trabajo ya no están. Por otra parte **estamos esperando una comunicación oficial de Brasil y EEUU para reconfirmar a Paraguay como miembro de OGP**. No obstante en conversaciones con las autoridades de las instituciones que forman parte de la mesa, coinciden en que igual se puede seguir impulsando el proceso, dentro o fuera de OGP⁶⁹.

➤ DATOS ABIERTOS

Dentro de las pocas experiencias en materia de datos abiertos, se destacan el portal del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.gov.py) que ha puesto a disposición del público, en formato Autocad, la cartografía catastral del Servicio Nacional de Castrato (<http://www.hacienda.gov.py/web-catastro/index.php?c=125>) y el la Secretaría del Ambiente, que ha puesto a disposición del público los mapas satelitales con los que cuenta (http://maps.seam.gov.py:8399/Satelital_Maps/mapviewer.jsf?width=973&height=605).

La prioridad en materia de datos abiertos que deberían ser puestos a disposición del público son todos los datos que estén directamente relacionados con la calidad de vida de las personas: salud pública, seguridad, defensa del consumidor y servicios públicos, cuestiones ambientales, documentación personal, etcétera.

⁶⁹ Respuesta de Rubén Cubilla a Ezequiel Santagada enviada por correo electrónico el día 26 de septiembre de 2012.

1.15. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN PERÚ

Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)

Director Ejecutivo: Ricardo Uceda

Coordinadora de programas:

Mayumi Ortecho

➤ **ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El 3 de agosto del año 2012 se cumplieron 10 años de la aprobación de la promulgación de la Ley 27806, denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual regula el mencionado derecho fundamental en todas las entidades públicas a nivel nacional y a todo nivel. Dicho aniversario mereció un balance de los impactos de la referida norma por parte de entidades públicas y de la organización civil⁷⁰.

La Ley 27806 es una norma de carácter general y de aplicación obligatoria a toda entidad pública sin excepción. Asimismo, es aplicable a los tres poderes del Estado y demás organismos constitucionales. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública contiene las políticas generales en materia de transparencia, uniformiza el procedimiento de solicitud de acceso a la información pública en todas las entidades públicas, y establece altos estándares a ser cumplidos por los funcionarios responsables.

La ley no establece una institución que sea la encargada de manera expresa y específica de la aplicación y control de la normativa del acceso a la información pública. Sin embargo, en la práctica, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus funciones constitucionales generales de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales, así como de supervisión del cumplimiento de las funciones de la administración estatal, ha asumido algunas funciones de supervisión del cumplimiento de la normativa de Acceso a la Información Pública (AIP).

En el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, existen dos dependencias que si bien no constituyen en estricto organismos de aplicación y cumplimiento de la normativa sobre AIP, cumplen algunas funciones puntuales en materia de transparencia y acceso a la información pública. Se trata de la Secretaría de Gestión Pública y de la Secretaría de Coordinación, ambas pertenecientes a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Ambos organismos dependen de la Secretaría General de la PCM, instancia que a su vez depende del Presidente del Consejo de Ministros, por lo que las referidas secretarías forman parte del tercer nivel en la escala jerárquica de la PCM, institución que coordina a todos los órganos del Poder Ejecutivo.

⁷⁰ Ver: <http://www.ipys.org/noticia/1362>

La Secretaría de Coordinación tiene a su cargo la coordinación de la PCM con el Congreso de la República, los organismos constitucionales autónomos distintos al Poder Judicial y Ministerio Público, los organismos públicos descentralizados adscritos al Sector Presidencia del Consejo de Ministros, las entidades del Estado distintas al Poder Ejecutivo, las entidades gremiales y las demás entidades de la sociedad civil. Entre sus once funciones normativamente establecidas, tiene el encargo de “recabar de todas las entidades de la Administración Pública la información sobre las solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos, en el marco de la Ley de Transparencia y acceso a la información Pública y elaborar un informe anual a ser presentado al Congreso de la República.

En ese sentido, en la IV Conferencia de Transparencia y Acceso a la Información Pública realizada en el año 2011, la Defensoría del Pueblo propuso la creación de una institución de cumplimiento especializada y con autonomía funcional en transparencia que se encargue de resolver los incumplimientos de la normatividad de transparencia y acceso en sede administrativa. Conviene resaltar que en los diez años de vigencia de la Ley, los ciudadanos, casi como única opción, deben canalizar los incumplimientos hacia el Poder Judicial, a través de un proceso de hábeas data que puede llegar incluso hasta el Tribunal constitucional, sin que existan garantías de que las eventuales sentencias favorables sean ejecutadas después de varios años.

Actualmente, el IPYS viene realizando esfuerzos a fin de generar un debate público con relación a la creación de una entidad de las características señaladas. La V Conferencia de Transparencia y Acceso a la Información, que se realizará en noviembre del 2012, tendrá como principal objetivo el demostrar los beneficios que tiene incorporar a nuestro ordenamiento una autoridad de cumplimiento de la Ley de transparencia y acceso a la información.

- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Perú**

En enero del año 2012, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros convocó a representantes de entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil a un proceso concertado de formulación de propuestas de modificación del reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con esa finalidad se crearon cinco grupos de trabajo temáticos:

1. Entidades obligadas: Empresas del Estado
2. Responsabilidades y sanciones
3. Excepciones al ejercicio del derecho
4. Archivo y conservaciones de la información
5. Portal de Transparencia Estándar

De este modo en agosto del 2012, se presentó la primera propuesta de modificación del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública elaborada por el asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad, Roberto Pereira Chumbe, la cual recogió todos los aportes sobre los que se trabajaron desde enero del presente año.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

En Septiembre del 2011 el Gobierno del Perú manifestó su voluntad de ser parte de la iniciativa “Alianza de Gobierno Abierto”, impulsada por los países de Estados Unidos de América y Brasil, comprometiéndose a elevar los estándares de transparencia sobre las actividades del Estado, apoyar y promover la participación ciudadana, elevar la calidad de la integridad profesional en la gestión pública y a incrementar el acceso y uso de nuevas tecnologías (Declaración de Gobierno Abierto, septiembre de 2011)

Actualmente se ha aprobado un Plan de Acción del Perú, aprobado por Resolución Ministerial 085-2012-PCM de fecha 9 de abril de 2012. Dicho plan encamina la sumatoria de esfuerzos hacia el cumplimiento de cuatro grandes retos:

- 1) Revisar y mejorar el marco normativo y los mecanismos de implementación sobre transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción;
- 2) Promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alerta;
- 3) Aumentar la integridad pública garantizando un servicio civil moderno e íntegro, sistemas de adquisiciones y contrataciones blindadas contra la corrupción y un control efectivo y disuasivo; y
- 4) Mejorar la calidad de los servicios públicos, en especial aquellos dirigidos a los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza, y garantizar mecanismos de información y denuncias para monitorear su desempeño.

○ **Compromisos**

Los compromisos que el Estado peruano ha adquirido para los próximos dos años relacionados a mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública son los siguientes:

a) Revisión de la normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública, integrado por entidades de la Administración Pública y organizaciones de la sociedad civil y creado en diciembre de 2011, para elaborar una propuesta de modificación normativa que fortalecerá la transparencia en la gestión pública y será presentada durante el año 2012;

b) Definir indicadores de cumplimiento de los estándares esperados en cada uno

de los niveles de gobierno y asegurando la capacitación del personal a cargo de las tareas de transparencia y acceso a la información en todas las instituciones del Estado;

c) Contar con Portales de Transparencia Estándar en formato amigable de fácil comprensión y actualizado oportunamente en todas las entidades de los tres niveles de gobierno, priorizando asistencia técnica a las municipalidades rurales incluidas en el listado aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros en el 2011;

d) Establecer perfiles para funcionarios responsables de acceso a la información así como para los funcionarios responsables de la atención al público, para mejorar la calidad de la atención y el acceso a la información pública para mejorar la calidad de la atención y el acceso a la información directa; y

e) Evaluar la creación de una institución autónoma y especializada que garantice la protección del derecho de acceso a la información pública, resolviendo los problemas y conflictos que se presentan entre los sujetos obligados a brindar información pública y las personas que la solicitan y con capacidad de penalización ante el incumplimiento. La discusión se realizará tomando como referente la Ley Modelo Interamericana sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública.

○ **Sociedad Civil**

La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Relaciones Exteriores convocaron a un conjunto de instituciones expertas en el tema de la Transparencia y la rendición de cuentas, creándose el Grupo de Trabajo “Iniciativa de Gobierno Abierto”. Participando en un inicio organizaciones de la sociedad civil como Ciudadanos al Día, la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo, el Consejo de la Prensa Peruana y Proética. En esta línea, en el mes de mayo de 2012, el Instituto de Prensa y Sociedad fue convocada a una primera reunión a fin de brindar aportes relacionados a la forma de organizar los compromisos señalados en el Plan de Acción del Perú en la Alianza para un Gobierno Abierto.

Los planes de monitoreo aún se encuentran en etapa de implementación. Al respecto, el IPYS ha señalado que las organizaciones de la sociedad civil deberían asumir compromisos en función a la especialidad de las organizaciones de la sociedad civil a fin de trabajar de manera más eficaz. Asimismo, el IPYS propuso que los resultados de los informes elaborados por las organizaciones de la sociedad civil sean presentados en la V Conferencia de Transparencia y Acceso a la Información Pública organizada por la Defensoría del Pueblo y el IPYS.

➤ **DATOS ABIERTOS**

Conviene resaltar que desde el año 2011 la Municipalidad de Lima es la única institución pública que ha incorporado a su nuevo Portal www.munlima.gob.pe una sección dedicada a los Datos Abiertos a través del cual muestra su predisposición a compartir información en su forma más básica. Entre la información que se ha puesto a disposición está la relacionada a transporte, desarrollo empresarial, defensa civil, Sanidad, administración- finanzas, entre otros.

La iniciativa contó con la asistencia técnica de asesores del Banco Mundial, así como también con la colaboración de la agrupación Escuelab.

1.16. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN REPÚBLICA DOMINICANA

Participación Ciudadana
Director del Área de Transparencia
y Gobierno: Carlos Pimentel

➤ **ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

La República Dominicana cuenta con la ley general de libre acceso a la información pública (ley no. 200-04) y su reglamento de aplicación (130-05) que es de carácter universal y establece los procedimientos y/o mecanismos legales que regulan el ejercicio del derecho, que tiene toda persona, a acceder a las informaciones que respnsan en las entidades publicas.

En su artículo primero, la Ley garantiza a cualquier persona el derecho constitucional a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado y de todas las sociedades anónimas y compañías por acciones con participación estatal. Asimismo, establece que las informaciones de los organismos estatales centralizados, autónomos y descentralizados, incluidos los ayuntamientos, deberán ser ofrecidas a cualquier interesado, siempre que no afecten la seguridad nacional, el orden público o el derecho a la privacidad, así como la intimidad o el derecho a la reputación de los demás. Contempla, a su vez, sanciones para los funcionarios que la desacaten.

○ **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en República Dominicana**

El proceso de avance en términos del cumplimiento de lo establecido en la ley 200-04 por parte de las entidades destinatarias de fondos públicos, ha sido lento. Pero se puede destacar que, en el último año, un significativo número de instituciones públicas han dado apertura a sus respectivas oficinas de acceso a la información pública.

Según el 5to informe de monitoreo a la aplicación de la ley 200-04, realizado por Participación Ciudadana en febrero de 2011, 20% de un total de 82 entidades publicas no había abierto su oficina de acceso a la información pública, en violación a la ley. Para julio del año 2012, el porcentaje de instituciones sin oficina de acceso a la información se ha reducido a 10% de 82 entidades monitoreadas.

Otro avance en la aplicación de la ley ha sido la habilitación del enlace de transparencia en los portales electrónicos de las instituciones públicas. Sin embargo, en términos de la actualidad, integridad y veracidad de la información presentada no ha habido avances significativos.

Un retroceso significativo en materia de acceso a la información pública en República Dominicana lo representa las sentencias Nos. 137-2012 y 138-2012, emanadas de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. Estas sentencias establecen la confidencialidad de datos que deben aparecer en la nómina de las instituciones públicas, tales como: nombre, apellido y la cédula de los funcionarios y empleados públicos. Los jueces fundamentaron el fallo alegando “protección de datos personales”, “seguridad nacional”, y violación del artículo 44 de la Constitución de la República que regula el derecho a la intimidad.

Últimamente se han desatado conflictos, ante la negación de información a ciudadanos que acuden a instituciones públicas en busca de datos tales como: Nóminas de empleados y distintos beneficiarios sociales y demás. Los alegatos de las instituciones públicas consisten en que muchas de estas informaciones requeridas por la ciudadanía contienen datos personales, como son los número de cédula y, es por ello que la entrega de esta información podría constituir una violación del derecho a la privacidad de las personas que trabajan en la diversas instituciones publicas. Esto crea un dilema de tipo jurídico, ya que la ley de acceso a la información pública ordena que sea entregada información veraz a los usuarios que así lo soliciten y, en muchos casos, el número de cedula de identidad en las nóminas públicas permite comparaciones y análisis sobre el personal que trabajan en las diversas instituciones.

Por otra parte, cabe destacar que, la fecha, en la Republica Dominicana no existe un órgano rector autónomo que actúe como órgano de control y que tenga como función la socialización y difusión del derecho de acceso a la información. No obstante el esfuerzo de elaboración de un Anteproyecto de Ley que crearía el Instituto Dominicano de Acceso a la Informacion, aun es un punto de discusión la pertinencia de la creación por ley de un organismo que vigile el cumplimiento de las normas, ponderando si este tipo de organismo facilita realmente el flujo de información o por el contrario complica y burocratiza lo que debería ser un procedimiento sencillo.

Las organizaciones de la sociedad civil en la República Dominicana desarrollan diferentes acciones para garantizar la aplicación e implementación de la Ley General de Libre Acceso a la Información, dentro de las cuales podemos citar.

- Incidencia para la aprobación del Proyecto de ley que crearía el Instituto Dominicano de Acceso a la Información.
- Impulso del Anteproyecto de Datos Personales.
- Observatorio de Monitoreo a la Aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Interposición de Recursos de Amparo por violación a la Ley de Acceso a la Información.

- Acciones legales ante el Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional en materia de acceso a la información.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

○ **Membresía**

La República Dominicana firmó el compromiso para ser parte del OGP. El proceso comenzó con la invitación a participar de esta iniciativa, como tantos países que cumplen con criterios mínimos de transparencia.

El Ministro de la Presidencia, Dr. César Pina Toribio, aceptó la invitación cursada por el Embajador de los Estados Unidos en República Dominicana, Raúl Yzaguirre. Asimismo, asistió al evento que tuvo lugar el 12 de julio de 2011 en el Departamento de Estado en Washington, D.C.

La República Dominicana, a través del Doctor César Pina Toribio, Ministro de la Presidencia, remitió una comunicación a los gobiernos de Estados Unidos y Brasil, informando la intención manifestada por el Presidente de la República, para que el país forme parte de la Open Government Partnership (OGP). Esta manifestación de intención ameritó la invitación al Presidente Leonel Fernández a participar del evento celebrado en New York, el 20 de septiembre de 2011. Paralelamente, el Ministro de la Presidencia participó de una serie de conferencias y talleres realizados en la sede de Google en New York, donde se discutieron los pasos a tomar para la implementación del Gobierno Abierto.

Cabe señalar que si bien el Plan de Acción y los compromisos fueron entregados por el Gobierno a OGP, la sociedad civil desconoce los detalles del proceso de elaboración de los mismos. En ese sentido, Participación Ciudadana no ha recibido ninguna información al respecto, mas allá de los documentos que se presentan en el sitio web de OGP y en del Ministerio de la Presidencia.

Las organizaciones de la sociedad civil dominicana no fueron parte del proceso de elaboración del plan de acción, ni tampoco se les ha informado de ningún acto administrativo (decreto, resolución, circular) que haya aprobado el mencionado plan.

Recientemente, se creó la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental como órgano rector en materia de ética, transparencia, gobierno abierto, lucha contra, la corrupción, conflicto de interés y libre acceso a la información, en el ámbito administrativo gubernamental. Dicho organismo tendrá la responsabilidad de velar por la divulgación e implementación del Plan de Acción del gobierno dominicano.

○ **Compromisos**

Como se ha mencionado, si bien el Plan de Acción y los compromisos fueron entregados por el Gobierno a OGP, la sociedad civil desconoce los detalles del proceso de elaboración de los mismos.

○ **Sociedad Civil**

Las organizaciones de la sociedad civil de República Dominicana se encuentran desinformadas acerca del proceso realizado por el gobierno dominicano en el marco de OGP. Como se ha indicado anteriormente, el gobierno no ha realizado ninguna reunión o consulta con las organizaciones de la sociedad civil.

De todos modos, Participación Ciudadana, junto a otras 15 organizaciones de la sociedad civil, planea implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a los compromisos del gobierno dominicano.

En el marco del Observatorio Ciudadano, las organizaciones de la sociedad civil llevarán adelante el monitoreo de la implementación de Políticas Anti-Corrupción (OCI-PAC) y el Protocolo por la Transparencia e Institucionalidad en la República Dominicana, firmado por los seis (6) candidatos presidenciales de la contienda electoral 2012. Asimismo, como parte de las políticas Anti-Corrupción (OCI-PAC), se dará seguimiento a la declaración suscrita, en 2011, por parte de las autoridades gubernamentales con la Alianza de Gobierno Abierto (OGP), así como a los compromisos adoptados por el gobierno.

En ese sentido, el plan acción de seguimiento del OCI-PAC tendrá los siguientes ejes de trabajo:

- Parte de las recomendaciones de la IPAC preseleccionadas por los puntos focales de la sociedad civil.
- Seguimiento al Pacto por la Transparencia firmado por los 6 candidatos a la Presidencia de la República Dominicana, y que el mismo contiene 21 puntos que deben ser monitoreados en los primeros meses del gobierno que tome posesión.
- Dar seguimiento a los compromisos frente al Open Government Partnership por parte del gobierno dominicano.

➤ **DATOS ABIERTOS**

Los datos abiertos en la República Dominicana es un tema que aun no ha generado debate. Esto se debe a que existe muy poco conocimiento a nivel de los funcionarios públicos y de las organizaciones de la sociedad civil con respecto al tema. Es por ello que no forma parte de la agenda de promoción de políticas de transparencia.

Los datos que, en la República Dominicana, deberían estar en formatos reutilizables que garantizan transparencia en la gestión son:

- Datos de los presupuestos y ejecución de gasto.
- Datos de las Contrataciones Públicas
- Datos de la Deuda pública interna y externa
- Datos de Ayudas y Subvenciones
- Datos de Anuncios de Contrataciones de personal
- Datos de Denuncias y Reclamaciones
- Datos de Premios y Concursos
- Datos sobre las concesiones de explotación minera
- Datos sobre el empleo público
- Datos y estadística de los órganos de control y los organismos financiero del Estado
- Datos básicos de los municipios del país.
- Datos macroeconómicos del país.
- Datos sobre los servicios públicos del Estado

1.17. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN URUGUAY

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo)

Director Ejecutivo: Edison Lanza

Desarrollo de programas: Mariana Mas

➤ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En Uruguay el derecho de acceso a la información pública (DAIP) está regulado por la ley 18.381, que establece un procedimiento administrativo específico para acceder a información pública, así como obligaciones de transparencia activa, la existencia de un órgano de control y un recurso judicial efectivo para el cumplimiento del derecho.

La finalidad explícita de la ley es dotar a la administración pública de un mayor grado de transparencia, establecer obligaciones de rendición de cuentas por parte de los organismos, permitir la efectiva participación de los ciudadanos en asuntos de interés público y facilitar el control social de la gestión del Estado.

De acuerdo a la ley de DAIP los sujetos obligados son “*los organismos públicos sean o no estatales*”. Esta escueta definición no ha sido obstáculo para que se entendiera que la ley abarca a todos los poderes del Estado, los organismos de la administración central, los entes autónomos y servicios descentralizados e incluso los gobiernos departamentales.

No obstante, el organismo de aplicación ha entendido que las sociedades comerciales privadas, con capital accionario propiedad del Estado, no se encuentran comprendidas dentro de los sujetos obligados por la ley. Cabe señalar que, para el caso uruguayo, el hecho de que este tipo de organismo no deba cumplir con la ley de DAIP tiene un alto impacto en la falta de transparencia. En el país se aprobó la creación de una nueva figura en el sector estatal según el cual con inversión estatal se financia parte de proyectos de infraestructura junto a un socio privado, rigiéndose bajo el derecho privado. La falta de transparencia en este tipo de iniciativas es peligrosa por los riesgos que se pueden generar a nivel de rendición de cuentas, responsabilidades e incluso corrupción.

La definición de información pública que ofrece la ley es amplia (art. 2) e incluye “*toda la que emane o esté en posesión*” de cualquiera de los sujetos obligados. De acuerdo a esta definición se presume pública toda la información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados, con independencia del soporte en que estén contenidas. Se trata de una definición amplia, que si bien tiene una naturaleza indeterminada, hasta el momento no ha generado problemas en cuanto a una interpretación del concepto de información pública.

A diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, la ley uruguaya no prevé un capítulo destinado a enumerar los principios del derecho al acceso a la información pública. No obstante, éstos se encuentran implícitamente incorporados a la legislación nacional a través de los artículos 72 y 82 de la Constitución (que recoge todos los derechos inherentes a la personalidad humana y los derivados de la forma republicana de gobierno) y la propia ley de acceso que por las vía de los hechos sus soluciones recogen los principios de máxima transparencia, gratuidad, derecho a un recurso efectivo, entre otros.

Aunque no es la mejor forma de recepcionarlos, el decreto reglamentario de la ley de DAIP avanzó respecto a la sistematización de estos principios y en el capítulo II recoge los siguientes principios: libertad de información; transparencia, máxima publicidad, divisibilidad, ausencia de ritualismo, no discriminación, oportunidad, responsabilidad de los sujetos obligados; y gratuidad. (arts. 4 al 12)

Asimismo, el decreto reglamentario en su artículo 24 reguló la denominada “prueba de daño” como requisito de aplicación de la denegatoria de información basada en las excepciones reguladas en la ley.

El procedimiento administrativo se encuentra regulado por los artículos 13 a 18 de la ley 18.381. La solicitud puede ser presentada por “cualquier persona física o jurídica” (art 13). La definición amplia y sin discriminar por la nacionalidad o características del solicitante cumple con los estándares internacionales.

Principales características de la ley de acceso a la información pública:

- La solicitud de acceso a la información puede ejercer sin necesidad de “justificar las razones por las que se solicita la información” (arts. 3 y 13 de la ley 13.381).
- La solicitud, su trámite y el acceso son gratuitos. Únicamente será a costa del interesado la reproducción, pero el interesado sólo pagará el precio del costo del soporte, sin ningún arancel adicional (art. 17). La definición incluye la prohibición a texto expreso de no cobrar ningún otro costo que el del soporte en el que se entrega la información, lo que la administración imponga una barrera económica al acceso y se la protege a su vez de conductas irracionales de parte de los solicitantes.
- El procedimiento prevé un plazo de 20 días hábiles para franquear el acceso a la información o denegarla por resolución fundada, pero prevé que incluso se permita el acceso en el mismo momento de la solicitud. El organismo requerido también puede hacer uso de una prórroga por otros 20 días hábiles con razones fundadas y por escrito. (art. 15)
- Ni la ley, ni ningún decreto reglamentario, prevén un mecanismo específico y obligatorio de asesoramiento.

- El organismo sólo podrá negar el acceso a la información mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale la norma legal que habilita a declararla reservada o confidencial. Vencido el plazo de 20 días sin resolución fundada la ley de DAIP incluye una disposición muy progresista que entiende el silencio como una respuesta positiva del Estado, y los funcionarios quedan obligados a entregar la información respectiva. La sistemática de la ley no incluye una apelación dentro del proceso administrativo; si establece un recurso judicial específico para el acceso a la información que se puede activar directamente tras una negativa u omisión de entregar la información, lo que se analiza en el capítulo siguiente
- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Uruguay**

Respecto a los avances:

- **Creación del “Premio a la Transparencia”:** Este premio, creado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC), es un concurso en el que pueden participar los organismos obligados por la ley 18.381. Su finalidad es fomentar el desarrollo de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el marco del Derecho de Acceso a la Información Pública. Para lograrlo se propone identificar, reconocer y difundir a nivel nacional logros de las instituciones participantes referentes a Transparencia activa, Transparencia pasiva, Sistemas de información y Desarrollo de una cultura de transparencia.
- **Curso en línea de AIP:** La Unidad de Acceso a la Información Pública ha desarrollado un curso en línea sobre la ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, dirigido a funcionarios públicos. El curso es interactivo, auto administrado y puede ser realizado por funcionarios públicos o cualquier ciudadano que desee conocer aspectos generales de la ley.

Sobre los retrocesos:

- **Debilidad del órgano de control de la política de AIP:** En Uruguay el órgano de supervisión de la ley de AIP es la Unidad de Acceso a la Información Pública. El diseño normativo del órgano presenta debilidades derivadas de su posición institucional. Pese a tratarse de un consejo que cuenta con independencia técnica o institucional, sus consejeros son designados directamente por el Poder Ejecutivo y uno de sus tres miembros es el presidente de la Agencia para el Gobierno Electrónico (Agesic), la agencia en la que está inserto. Sus recomendaciones no son vinculantes y están sometidas a un recurso jerárquico que resuelve la Presidencia de la República. Este recurso ha sido interpuesto por algunos sujetos obligados cuando una resolución del órgano de supervisión les

ordena desclasificar una información con distinto éxito. A esto se suma que actualmente una de las directoras ha renunciado y el Poder Ejecutivo no ha designado una nueva persona, pese a que el cargo se encuentra vacante desde hace tres meses.

- **Uso de la cláusula de reserva sin demostrar la prueba de daño:** Se ha podido verificar a través de varias solicitudes de información que varios organismos usan la cláusula de reserva de manera sistemática, más allá del tipo de información que se está solicitando (más adelante se puede ver algunos casos de solicitudes a las que se niega acceso bajo esta cláusula). A esto hay que sumar que ante la denegatoria de información nunca se adjunta la prueba de daño que los organismos están obligados a proveer al solicitante.
- **Clasificación sistemática de información:** Se ha constatado que hay una serie de organismos obligados que han clasificado categoría enteras de información como reservada, en el marco de los procesos de clasificación que establece la propia ley de AIP. Las clasificaciones genéricas de información por categorías, no sólo ponen en riesgo el cumplimiento del derecho de AIP, sino que además viola las normas uruguayas que lo regulan. En primer lugar, los criterios de clasificación y fundamentos que llevan a clasificación no se publican, lo cual hace imposible el control de la información reservada. Por otra parte, se incumple con la realización de la prueba de daño y se pasa por alto el principio de divisibilidad de la información (decreto 232/010), según el cual si en un mismo documento/archivo/expediente existe parte reservada y parte pública, se debe de dar acceso a aquella que es pública y no cerrar todo el documento. El 1° de agosto de este año venció el plazo para presentar todos los listados de información clasificada como reservada y/o confidencial por parte de todos los sujetos obligados. La enorme mayoría de los organismos cumplió con el mandato legal, lo que significa un paso adelante en el cumplimiento del derecho, no obstante, varias de las clasificaciones son extensivas y no cumplen con el criterio de excepcionalidad y prueba de daño, algo que deberá ser revisado por el órgano de supervisión.
- **Caso de rechazo *in limine*:** Este año existió un caso de rechazo *in limine* de una Acción Judicial de Acceso a la Información de un caso de negación de información por motivos de reserva por razones de afectación de las relaciones exteriores. El juez no hizo lugar a que el caso pudiese llegar ni siquiera a una audiencia, fundamentando su decisión en que la ley habilita al Estado a declarar información como reservada basado en una causal y esa no es una acción ilegítima. Un Tribunal de Apelaciones confirmó el caso. Este caso si bien es aislado por ahora atenta peligrosamente al derecho de AIP.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

- **Membresía**

Uruguay firmó el compromiso para ser parte del OGP. El Estado uruguayo adscribe a la iniciativa y a través de una resolución (n° 1186 del 2011) convoca a un Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto, al cual se invita a representantes designados de AGESIC, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de relaciones Exteriores (MRE), UAIP, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Instituto Nacional de Estadística (INE). Este grupo estaría a cargo del desarrollo del Plan de Acción de Uruguay para presentar ante la OGP.

Dado que se entendía que la generación de un documento como éste tiene grandes potencialidades en cuanto a la transparencia, el empoderamiento de las personas y la construcción democrática, el Centro de Acceso a la Información Pública (CAInfo), solicitó ante la AGESIC información sobre la marcha del proceso. Finalmente, el Grupo de Trabajo invitó formalmente a CAInfo a participar desde la sociedad civil.

CAInfo pudo asistir a las reuniones y presentó una propuesta de Plan de Acción de Uruguay que hacía especial hincapié en: acceso a la información pública, datos abiertos y participación ciudadana. En esta propuesta también se incluyó la necesidad de poner a consulta pública el documento final que se aprobara como el Plan de Acción de Uruguay.

En general, estas propuestas fueron incluidas muy parcialmente, pero sí se aceptó realizar una consulta pública del documento final lo cual fue un gran avance. Sin embargo, si bien se realizó la consulta pública, la misma se hizo en un plazo muy breve (una sola semana) para que las personas pudieran hacer sus sugerencias.

Finalmente el Plan de Acción de Uruguay que se presentó ante OGP fue similar a aquel que se comenzó a trabajar antes de la llegada de CAInfo al Grupo de Trabajo o de consulta pública. De todas maneras, se adoptaron compromisos puntuales y con fechas concretas para poder ser ejecutados.

Recientemente, a través del decreto del PE 716/012, se decreta:

- La aprobación del Plan de Acción
- La adhesión a la Declaración sobre Gobierno Abierto
- Se encomienda a los responsables de los compromisos a cumplir con sus metas
- Se encomienda a la AGESIC el seguimiento y evaluación del avance del Plan de Acción

○ **Compromisos**

Los compromisos del Plan de Acción respecto al AIP fueron muy genéricos y no trabajan el mejoramiento sustancial del derecho. Las propuestas que se hacen al respecto son algunas iniciativas interesantes pero puntuales y dejan de lado áreas centrales de garantía del derecho como la independencia del órgano de control, presupuesto para el trabajo en esta política y la educación a las personas en su derecho.

La referencia que se hace al acceso a la información en el propio Plan se ubica dentro del compromiso “Aumentar la integridad pública”. El compromiso es el siguiente:

Acceso a la información Pública – La Unidad de Acceso a la Información (UAIP) se propone desarrollar una campaña nacional de difusión y sensibilización con el objetivo de promover la construcción, institucionalización y profundización de una cultura de transparencia en el país. Los organismos involucrados son la UAIP y AGESIC. Las metas 2012 son: diseñar y comenzar a ejecutar un plan de difusión y sensibilización. Además mejorar el portal de la UAIP y de Transparencia (transparencia.gub.uy) para facilitar el acceso y participación de los ciudadanos.

Otros de los elementos que se incluyeron en el Plan de Acción dentro del compromiso “Aumentar la integridad pública”, que si bien no refieren específicamente al acceso a la información, son adyacentes al derecho son:

- Fortalecer la cultura de la transparencia: La UAIP y AGESIC han de desarrollar contenidos sobre AIP para e-learning en y su aplicación.
- Premio Nacional de Transparencia
- E-participación ciudadana: la meta es la creación de un modelo de participación ciudadana para crear una Plataforma de Participación Ciudadana.
- Datos abiertos de gobierno: Promover la apertura de datos públicos mediante la creación de una Plataforma de Datos Abiertos de Gobierno
- Plan nacional de alfabetización digital: Instaurar un plan de alfabetización digital.

Un elemento importante a destacar es que si bien en los tres primeros puntos del compromiso “Aumentar la integridad pública” uno de los responsables es la UAIP, por razones de agenda y de debilidad del mismo (sus directoras son part-time). Dicha unidad casi no participó de esta instancia.

○ **Sociedad Civil**

CAinfo se interesó por participar del Grupo de Trabajo de OGP y se le permitió a la organización ser parte del mismo.

Por otra parte, cabe destacar que se realizó una consulta pública que, aunque podría haber sido realizada en mejores condiciones, con mayor difusión y más tiempo, fue en sí mismo una buena práctica.

El Plan de Acción de Uruguay no incluye a la sociedad civil como parte del mismo (parcialmente en algunos casos, pero en ninguno de ellos como un par). A su vez, no se incluyeron elementos que condujeran a una participación ciudadana efectiva.

En relación a elementos de monitoreo incluidos en el Plan de Acción, solo puede señalarse que dichos compromisos son planes y programas que ya se estaban llevando a cabo, o estaban en la planificación anual de los diversos organismos estatales incluidos. Por tanto, el monitoreo que se puede hacer es el seguimiento de dichos programas o planes por parte de los organismos obligados. De todos modos. Pero no existen mecanismos creados especialmente para el monitoreo de estos compromisos.

La expectativa de la sociedad civil es poder participar del Mecanismo de Revisión Permanente creado en OGP para el seguimiento de los planes de acción. En este sentido Cainfo está incluida en las bases de mails a donde llega la información relacionada a esta temática, pero hasta el momento no ha habido ninguna instancia de interacción con el coordinador para la sociedad civil de OGP, Paul Maassen.

➤ **DATOS ABIERTOS**

El proceso de apertura de datos comenzó con iniciativas aisladas de algunos organismos. Puede señalarse a la Intendencia de Montevideo (datos.montevideo.gub.uy) como el organismo insignia que ha comenzado este proceso, al abrir una serie muy variada y extensa de datos

Por su parte la AGESIC, que es responsable a nivel nacional de esta temática, ha comenzado un repositorio de datos abiertos que existen a nivel estatal (<http://datos.gub.uy/>). Es un tímido avance, pero permite reunir los datos y facilita a los usuarios la búsqueda.

Sin embargo, aún no se ha aprobado un protocolo de datos abiertos desde esta agencia, lo cual dificulta el trabajo y el avance en la temática.

Sería especialmente importante contar con datos en formato abierto que permitan monitorear los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). De esa manera podría exigirse su cumplimiento, así como defendidos de manera apropiada e informada. Ejemplo de ello sería poder contar con los datos de presupuesto desglosados sobre la ejecución de cualquier política pública del área de los DESCAs. De contar con estos datos se podría hacer un cruce entre el origen de los datos, su destino y en qué se gasta, entre otros.

1.18. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP) EN VENEZUELA

Transparencia Venezuela

Directora Ejecutiva: Mercedes De Freitas

Coordinadora Coalición ProAcceso: Daniela Martucci

➤ **ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Constitución Bolivariana de Venezuela

La Constitución Bolivariana de Venezuela contiene artículos que obligan a los funcionarios públicos a proporcionar información. En el Artículo 28 se establece que toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información, cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

El artículo 57 prohíbe la censura a los funcionarios públicos para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades y el 58 mantiene que toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. En cuanto a lo anterior, el Estado es responsable, según el Artículo 108 de garantizar servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática que permitan el acceso universal a la información.

De igual forma el Artículo 143 refiere que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

El mecanismo de petición también está consagrado constitucionalmente a través del Artículo 51 como mecanismo para acceder a la información pública. En este se dicta que toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los

asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo.

Las únicas excepciones que establece la normativa venezolana están referidas en el Artículo 325 de la Constitución, el cual dispone como información reservada y clasificada por el Ejecutivo Nacional, aquella que esté relacionada con planificación y ejecución de operaciones concernientes a la seguridad de la Nación.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Existen también leyes administrativas que consagran el derecho. Ejemplo de ello es la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en la Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinaria de 1° de julio de 1981, donde refiere que toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieren para no hacerlo. Con respecto a los funcionarios y demás personas que presten servicios en la administración pública, según el Artículo 3, están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran. Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto.

Dicho reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, ni obstaculizará la posibilidad de que sean subsanadas las fallas u omisiones. Si el superior jerárquico encontrare fundado el reclamo, impondrá al infractor o infractores la sanción prevista en el artículo 100 de la misma ley, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar.

Según el Artículo 5, A falta de disposición expresa toda petición, representación o solicitud de naturaleza administrativa dirigida por los particulares a los órganos de la administración pública y que no requiera substanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por este de algún requisito.

En el Artículo 45 se prohíbe expresamente a los funcionarios del registro que reciban la documentación, negarse a recibirla, y además advertirán a los interesados de las omisiones y de las irregularidades que observen.

Por su parte, los interesados y sus representantes tienen derecho, consagrado en el Artículo 59, de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo, exceptuando los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación de confidencial debe hacerse mediante acto motivado.

Ley Orgánica de Administración Pública

La ley Orgánica de Administración Pública, Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001, mantiene en su Artículo 9 que los funcionarios y funcionarias de la Administración Pública tienen la obligación de recibir y atender, sin excepción, las representaciones, peticiones o solicitudes que les formulen los particulares en las materias de su competencia ya sea vía fax, telefónica, electrónica, escrita u oral; así como de responder oportuna y adecuadamente tales solicitudes, independientemente del derecho que tienen los particulares de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la ley.

En caso de que un funcionario público o funcionaria pública se abstenga de recibir las representaciones o peticiones de los particulares o no den adecuada y oportuna respuesta a las mismas, serán sancionados de conformidad con la ley.

El **Centro de Estudio Situacional de la Nación (CESNA)** creado por un decreto presidencial venezolano, otorga a su director el poder de “declarar el carácter de reservada, clasificada o de divulgación limitada a cualquier información, hecho o circunstancia”. De igual forma en diciembre de 2010 fue aprobada la Normativa de Clasificación y Tratamiento de la Información en la Administración Pública la cual clasifica la información en cuatro escalas: 1. De uso público 2. De uso interno, 3. Confidencial y 4. Estrictamente Confidencial.

En resumen, la legislación en relación al ejercicio del derecho de Acceso a la Información es insuficiente. No está definido el alcance del acceso a la información, es decir a qué se tiene derecho y a qué no; no hay claridad sobre el organismo público responsable de garantizar el derecho y no hay órgano promotor del mismo.

Asimismo, cabe señalar que la legislación venezolana en materia de acceso a la información concede a la máxima autoridad jerárquica de la administración pública la potestad de definir la clasificación de documentos como confidenciales.

No se establece el principio de máxima publicidad en el marco legal relacionado con el acceso a la información. La opacidad es la norma tanto en la teoría como en la práctica ya que no se mantiene la aplicabilidad favorable por parte de quien

solicita la información. Estos parámetros aún no son conocidos ni identificados en la mayoría de las instituciones públicas venezolanas.

Solicitudes de información consignadas por organizaciones no gubernamentales han dejado en evidencia el incumplimiento de los plazos y la negación de información que, constitucionalmente, le pertenece a los venezolanos y forma parte del derecho ciudadano a hacer contraloría social y exigir rendición de cuentas a sus autoridades. Asimismo el sistema judicial ha negado el acceso a la información en todos los recursos de Amparo Constitucional, o por Abstención o Carencia, solicitados, tanto por las organizaciones de la Coalición Proacceso, como por otras que se conocen.

Las respuestas tampoco son oportunas por lo que se ve paralizado el proceso de demanda, ya sea bajo el recurso de Amparo Constitucional o por Abstención o Carencia.

- **Los principales retrocesos y avances en materia de acceso a la información durante el último año en Venezuela**

Un grupo de diputados de la Comisión de Contraloría introdujo en marzo de 2011 un Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Asamblea Nacional, el cual luego fue consignado y aprobado para su estudio por una subcomisión a la que la organización Transparencia Venezuela y la Coalición ProAcceso fueron invitados a participar.

Se adelantaron un total de 7 sesiones con los abogados encargados del estudio del documento que dieron como resultado, para enero de 2012, un borrador del proyecto basado en legislación internacional, la Ley Modelo de la OEA y lo emanado de la sentencia de Claude Reyes vs. Chile.

La Comisión de Contraloría, impulsora del proyecto, cambió de presidencia y no ha sido acogida por la nueva autoridad. El Proyecto de ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública está incluida en la agenda parlamentaria para 2012 pero no ha entrado a la discusión legislativa. Las organizaciones sociales siguen haciendo consulta pública del proyecto presentado a través de actividades, talleres y discusiones con expertos sobre el tema.

En materia judicial se dio respuesta a cuatro casos de negativa de información declarando inadmisibile la demanda por considerar que el Recurso de Amparo Constitucional no es el idóneo para proceder sino el Recurso de Abstención o Carencia en procedimiento ordinario. Lo curioso es que cuando se presenta la demanda bajo este recurso, la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia señala que para reclamar la abstención de la Administración Pública, específicamente en casos de respuesta a peticiones de información pública por vía judicial, es necesario acompañar al libelo de la demanda "*pruebas que*

acrediten las gestiones que haya realizado ante la Administración para obtener respuesta". Cabe destacar que dichas gestiones no están especificadas.

En el interior del país, los capítulos regionales de Proceso avanzaron en la introducción de ordenanzas de acceso a la información ante los concejos municipales valiéndose del Art. 275 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que establece que: *"los ciudadanos y ciudadanas, en un porcentaje no menor al cero coma uno por ciento (0,1%) de los electores del Municipio, podrán presentar proyectos de ordenanzas"*. Sin embargo, el presidente del Concejo Municipal de Valencia en el estado Carabobo desconoció ante los medios de comunicación las firmas presentadas, que duplicaban las requeridas, por considerarlas "planas", es decir, inventadas. A solicitud del concejal, dichas firmas deben ser avaladas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), aún cuando la legislación no lo establezca y no se haya recibido una comunicación oficial reiterando lo anterior.

➤ **ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)**

Venezuela no forma parte de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP). De todos modos, las organizaciones de la sociedad civil venezolana se encuentran promoviendo los temas relacionados con dicha iniciativa entre otras organizaciones de sociedad civil, los partidos políticos, algunas alcaldías, algunas gobernaciones y medios de comunicación.

Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil se encuentran elaborando un plan de acción, relacionado con el tema de OGP, que estará listo en el mes de septiembre de 2012.

La Coalición ProAcceso publicó el pasado 10 de agosto el informe "Impunidad Censura y Opacidad" en el cual se evidencia la falta de interés del Estado venezolano por revelar la información que maneja y que por derecho pertenece a los ciudadanos. Por el contrario, los poderes públicos se han encargado de legalizar la opacidad y alimentar la cultura del secreto en las instituciones.

El informe señala que desde 2001 se han venido aprobando leyes y normas de opacidad (22 evaluadas) en la Asamblea Nacional y por ley habilitante en Decretos Presidenciales, que ponen en manos de los funcionarios la potestad de entregar o no la información solicitada, así como también vigilar aquella que sea revelada.

De igual modo se practican agresiones y atropellos para censurar periodistas y medios de comunicación. Según el informe, IPYS Venezuela registró 22 violaciones a la libertad de expresión y seis medidas arbitrarias contra medios en lo que va de 2012. Por otra parte, señala el informe que en la actuación de

ciudadanos, organizaciones y empresas se instala la autocensura por temor a represarías que impidan el acceso a un beneficio social, a permisos, a dólares de CADIVI, a un ataque, expropiación, multas o suspensiones.

Otra evidencia son las trabas puestas por el sistema de justicia venezolano a través de sus sentencias a todos los casos introducidos donde se ha exigido la obtención de información pública. De los 11 casos en los que organizaciones de la Coalición han llegado hasta los tribunales, el 100% han obtenido sentencias negativas al solicitante con argumento contrarios al sistema internacional, como la necesidad de presentar el “interés legítimo” y la proporcionalidad de la información solicitada.

○ **Compromisos**

Transparencia Venezuela considera que las prioridades pendientes, sobre las cuales el gobierno debería formular compromisos, son:

- Aprobación de una ley de AIP y su implementación;
- Creación de un órgano garante del AIP;
- Portales de transparencia activa;
- Generación de información, publicación de bases de datos de información sobre recursos, presupuestos, programas sociales, indicadores de gestión de todos los sectores; y
- Portal de Contrataciones Transparentes con la publicación de los contratos firmados por la república: de cooperación de compras, de obras y servicios, de petróleo, gas y minas, etc.

○ **Sociedad Civil**

Como ya se ha mencionado, las organizaciones de la sociedad civil venezolana se encuentran promoviendo los temas relacionados con dicha iniciativa entre otras organizaciones de sociedad civil, los partidos políticos, algunas alcaldías, algunas gobernaciones y medios de comunicación.

El pasado 10 de Agosto se realizó un Conversatorio denominado “*Acceso a la Información y Alianza para el Gobierno Abierto*”, en el que participaron miembros de la Coalición ProAcceso y representantes de organizaciones internacionales que se encontraban en el país en el marco de la VII Reunión de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, para compartir avances en materia de acceso a la información en los países participantes y conocer un poco más sobre la iniciativa de OGP, que tanto interés ha despertado en la sociedad civil venezolana.

Muestra del mencionado interés ha sido el trabajo que se ha hecho en la propuesta de Programa de Gobierno Abierto planteado por organizaciones no gubernamentales para ser tomado en cuenta durante el próximo periodo presidencial 2013 - 2019. El mismo contempla incrementar y fortalecer los

niveles de transparencia sobre la gestión pública a fin de lograr un mejor conocimiento sobre el desempeño de las entidades públicas; la forma como se asignan los recursos y quienes se benefician de ellos. Plantea además mejores prácticas en materia de acceso a la información pública, rendición de cuentas e integridad pública a partir de propuestas concretas.

Entre los meses de junio y julio Transparencia Venezuela ha elaborado una encuesta consultiva entre organizaciones, realizada a través de *surveymonkey* para recabar información entre académicos, organizaciones de sociedad civil y gobiernos locales y regionales, en relación a las prioridades en temas de *Gobierno Abierto*. Los resultados estarán procesados en el mes de septiembre.

➤ **DATOS ABIERTOS**

El Estado venezolano no sitúa el tema de Datos Abiertos entre sus prioridades. Los proyectos que se iniciaron en 2003 desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología se encuentran paralizados. Las páginas de los entes de gobierno nacional cada día tienen menos información y más propaganda.

Actualmente, no existen datos en formatos reutilizables publicados. La prioridades se deberán fijar por órgano público y por temas. Estamos muy lejos para definir esas prioridades en Venezuela.

En cuanto a la Información en formatos reutilizables que Transparencia Venezuela considera que debería publicarse:

- Datos básicos: estructura y responsables de los cargos; servicios, requisitos para tramites, presupuesto y detalles de su ejecución; sueldos, programas y proyectos, indicadores, calendario de electos y obras; contrataciones, copia de los contratos, licitaciones y adquisiciones.

En ese sentido, tomando como referencia buenas prácticas en otros países y estándares internacionales establecidos en ley, la información mínima a ser divulgada y actualizada por las instituciones públicas es:

- Estructura orgánica, actividades y funciones que ejerce;
- La base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables al órgano o ente, proyectos de normatividad que estén en proceso de expedición, sus metas y objetivos de conformidad con sus programas operativos, y el grado de cumplimiento de estas metas y objetivos;
- En forma sencilla y accesible, los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención, sus procedimientos y trámites, incluyendo los procedimientos y trámites para formular quejas, consultas, o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la persona de que se trate, y demás indicaciones necesarias para que todas las personas puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones;

- Lista de los nombres, cargos, escalafón salarial, monto de los salarios, remuneraciones u honorarios con un desglose de su composición, de los representantes legales o titulares, y de todos los funcionarios y empleados del órgano o ente, incluyendo aquellos contratados bajo las normas del Código Civil.
- Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;
- Detalle y número de permisos, licencias, concesiones, autorizaciones, y en definitiva actos o decisiones propias de su actividad concedidas en el período;
- Información completa y detallada sobre los contratos celebrados por el órgano o ente para la adquisición de bienes y servicios, y construcción de obras, con los datos sobre la empresa o persona contratista, el monto, plazo y lugar de ejecución, una breve reseña del objeto de los contratos y las especificaciones de los mismos y del avance del cumplimiento de éstos. Cuando se trate de contratos por obras públicas, deberá hacerse constar no solo la denominación de la parte contratante, sino también los nombres de sus representantes legales;
- Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con el órgano y ente;
- Planes y programas en ejecución y futuros;
- Mecanismos y entidades de control que vigilan el órgano o ente;
- El número, monto, y detalle de los contratos de créditos externos o internos, señalando la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos.
- Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevén la Ley Orgánica de Administración Financiera de Sector Público y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema de Control Fiscal, cuando menos las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazos, costos financieros o tipos de interés, y nombre del contratista e intermediario;
- Información total sobre el presupuesto anual que administra el órgano o ente, especificando los ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales vigentes, así como el presupuesto proyectado para el siguiente año fiscal;
- La liquidación del presupuesto anual, con los señalamientos de los destinatarios de la entrega de recursos públicos y del objeto y uso que se haya dado y hecho de los mismos;
- Los informes de las personas jurídicas de derecho privado sobre el uso de fondos públicos, remitidos a la autoridad de control, así como las conclusiones y recomendaciones de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal, incluyendo las auditorías de la Contraloría General de la República;
- Información sobre todos los gastos del órgano o ente para publicitar, promover, explicar o defender cualquier política o decisión del órgano o ente;
- Información total sobre la localización, naturaleza, y riesgos de las materias tóxicas que el órgano o ente use, el volumen de tales materiales liberados al

medio ambiente como resultado de procesos de fabricación y producción, y los métodos y mecanismos de eliminación de desechos que el órgano o ente use. Este párrafo también aplicará a cualquier trabajo que sea realizado por una persona jurídica de derecho privado para el órgano o ente;

- Mecanismos de rendición de cuentas a todas las personas, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;
- Mecanismos de interacción y participación de todas las personas en la gestión del órgano o ente;
- El nombre, dirección de la oficina, código postal, número de teléfono, y dirección electrónica del funcionario que el titular designe para tramitar y responder a las solicitudes de acceso a información;
- En forma sencilla y accesible, los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción y los procedimientos de presentar quejas sobre violaciones del derecho de acceso a la información pública, y demás informes, estudios, o guías que se presentan;
- Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;
- El Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Justicia, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutadas, producidas en todas sus jurisdicciones;
- Los organismos de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones;
- El Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general; y,
- Los organismos seccionales, adicionalmente, informarán oportunamente a todas las personas de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, así como sus planes de desarrollo local.

1.19. CUADRO DE SÍNTESIS

Este cuadro ha sido construido con la información provista por las organizaciones que conforman la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, junto a los datos disponibles en el sitio web de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP).

PAÍS	ORGANIZACIONES DE LA ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESION E INFORMACION	ESTADO EN LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO (OGP)	ENLACES
Argentina	Asociación por los Derechos Civiles (ADC)	No es miembro	
Bolivia	Asociación Nacional de la Prensa (ANP)	No es miembro	
Chile	Fundación Pro Acceso	Es miembro. Compromisos entregados	http://www.opengovpartnership.org/countries/chile
Colombia	Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) Transparencia por Colombia	Es miembro. Compromisos entregados	http://www.opengovpartnership.org/countries/colombia
Costa Rica	Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX)	Es miembro. Compromisos todavía no entregados	
Ecuador	Fundamedios	No es miembro	

El Salvador	Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)	Es miembro. Compromisos todavía no entregados	
Guatemala	Acción Ciudadana (AC)	Es miembro. Compromisos entregados	http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Guatemala%20OPG%20Action%20Plan%20%2009.04.12.pdf
Honduras	Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE) Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF)	Es miembro. Compromisos entregados	http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Plan%20Gobierno%20Abierto%202012%20última%20versión%20%282%29.pdf
México	Fundar- Centro de Análisis e Investigación	Es miembro. Compromisos entregados	http://www.opengovpartnership.org/countries/mexico
Nicaragua	Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH)	No es miembro	
Panamá	Consejo Nacional de Periodismo (CNP)	Es miembro. Compromisos todavía no entregados	
Paraguay	Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)	Es miembro. Compromisos todavía no entregados	
Perú	Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)	Es miembro. Compromisos	http://www.opengovpartnership.org/countries/pe

		entregados	ru
República Dominicana	Participación Ciudadana (PC)	Es miembro. Compromisos entregados	http://www.opengovpartnership.org/countries/dominican-republic
Uruguay	Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAInfo)	Es miembro. Compromisos entregados	http://www.opengovpartnership.org/countries/uruguay
Venezuela	Transparencia Venezuela	No es miembro	

Parte II

2.1 ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS: NUESTRA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO Y SU IMPORTANCIA

Zoe Reiter⁷¹

Transparencia Internacional
Coordinadora Regional de Programas
Departamento de las Américas

En los últimos diez años, el rol que asumió la sociedad civil en la promoción de la gobernabilidad efectiva, así como su naturaleza y enfoque, se han modificado radicalmente. Por un lado, se ha observado una proliferación de redes de la sociedad civil, muchas de ellas con base regional o dedicadas a un aspecto específico de la gobernabilidad (p. ej., transparencia legislativa, transparencia presupuestaria, protección de denunciantes, etc.). A su vez, las iniciativas de gobernabilidad impulsadas por los gobiernos han reconocido progresivamente la necesidad y la importancia de que la sociedad civil participe en los avances legislativos y de políticas vinculados con la gobernabilidad efectiva, así como en el monitoreo de su implementación.

La Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), creada en septiembre de 2011, representa un ejemplo de esta segunda tendencia. La iniciativa de la OGP procura ampliar el *acceso a la información*, apoyar la *participación civil*, que incluya la plena intervención de mujeres en la toma de decisiones y el control, promover la integridad en el sector público a través de sólidos *mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y contra la corrupción*, y mejorar la accesibilidad y el uso de tecnologías de *información abierta*. Como se indica en su declaración, la finalidad de la OGP es conducir a un “aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales... [en la cual] las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil [puedan tener un] funcionamiento [que] sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión”⁷².

La OGP no solo reconoce la importancia de que la sociedad civil asegure avances sólidos y concretos en materia de gobierno abierto, sino que la iniciativa misma se generó a partir de un diálogo entre actores gubernamentales clave e importantes actores de la sociedad civil, muchos de ellos con sede en Londres y Washington, D.C. Esto dio lugar a un mecanismo de supervisión en el cual intervienen un comité directivo gubernamental, integrado actualmente por 9 representantes de países⁷³, y un comité directivo de la sociedad civil, compuesto

⁷¹ Todas las consideraciones manifestadas en este artículo son a título personal de la autora y no representan la opinión de Transparencia Internacional.

⁷² <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

⁷³ Indonesia, Filipinas, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Brasil, Estados Unidos, Tanzania y México

por 9 representantes de organizaciones de la sociedad civil internacionales y regionales⁷⁴. El presidente del comité directivo de la sociedad civil es además miembro del comité directivo gubernamental, y esto contribuye a que los gobiernos tomen en cuenta las perspectivas de la sociedad civil.

En el ámbito nacional, los países participan de manera voluntaria y, en teoría, se insta a la sociedad civil en general a intervenir en la formulación del Plan de Acción Nacional del gobierno. Se trata del plan formulado por el país para implementar nuevos compromisos concretos que fomentan el gobierno abierto, de conformidad con las aspiraciones y los principios plasmados en la declaración. Se espera también que la sociedad civil en cada uno de los países supervise la implementación del plan, a fin de asegurar que se cumplan los parámetros fijados. Es allí justamente donde radica el problema. ¿Quién responderá concretamente si un país participante no cumple las promesas y aspiraciones manifestadas en la declaración de la OGP en el ámbito nacional, ya sea en lo que respecta al desarrollo del plan de acción nacional o a su implementación? En teoría, existe un mecanismo de reclamación que permite a la sociedad civil (u otros gobiernos) presentar denuncias cuando se considere que un país no ha cumplido los principios y compromisos expresados en la declaración de la OGP o en el plan de acción nacional. También está formalmente contemplada la posibilidad de que un país que deliberadamente transgreda estos principios y compromisos pueda ser excluido del proceso de integración de la Alianza, si bien hasta el momento esto no ha sucedido.

No obstante, es en este mecanismo de sanción o reclamo establecido para el proceso donde pueden inmiscuirse consideraciones políticas y donde la expectativa de que la sociedad civil desempeñe un rol tanto a nivel interno como externo (p. ej., ofreciendo asistencia técnica a la vez que se brinda una función de supervisión) puede encontrar mayores obstáculos en la práctica. Por su naturaleza intrínseca, la iniciativa obliga a las organizaciones de la sociedad civil que participan en el comité directivo a desempeñar un papel más diplomático de facilitación y fomento. Esto podría traducirse en límites para el mecanismo de control cuando los países optan por instrumentar la OGP como una mera pantalla. En tanto facilitador y responsable, con otros actores, del diseño y la implementación del proceso, el comité directivo de la sociedad civil tiene un ámbito de acción más limitado para desempeñar eficazmente su rol de vigilancia.

Con ello, no se pretende criticar el valiosísimo rol que el comité directivo de la sociedad civil ha tenido y continúa desempeñando en la promoción de un proceso alentador destinado a ampliar el gobierno abierto en todo el mundo. Simplemente implica que este rol tanto interno como externo que ejerce el comité directivo de la sociedad civil y que constituye un aspecto esencial de la

⁷⁴ Africa Center for Open Governance, INESC, MKSS, IMCO, Twaweza, National Security Archive, Transparency and Accountability Initiative, Revenue Watch Institute, International Budget Partnership.

iniciativa de la OGP debe ser complementado por una intervención organizada de la sociedad civil que provenga del ámbito externo. Es decir, aún existe una necesidad crítica de contar con una sociedad civil independiente que aporte la medida necesaria de apoyo externo y ejerza presión sobre el proceso de la OGP, especialmente en el ámbito de los países, pero que también deberá organizarse en el marco regional e internacional. Un rol de vigilancia más tradicional ayudaría a asegurar que los países deban rendir cuentas ante sus ciudadanos y, cuando sea necesario, ante activistas regionales e internacionales que promueven el gobierno abierto. Estos grupos, y su interdependencia respecto del proceso, son fundamentales para asegurar que la iniciativa de la OGP consiga los resultados más efectivos posibles.

Este rol de vigilancia externo se maximiza aún más si se integran las iniciativas de la creciente cantidad de redes que promueven el gobierno abierto. Las redes que abordan los componentes clave del gobierno abierto deben trabajar en colaboración para intercambiar experiencias y conocimientos y desarrollar plataformas colectivas de incidencia y mensajes que aseguren que ciertos fenómenos endémicos del proceso político, como las concesiones recíprocas y el uso de compromisos públicos para fines de relaciones públicas, no consigan debilitar el posible impacto que la OGP pueda tener en nuestra región y en el mundo. Transparencia Internacional – América y la *Alianza Regional por la Libre Expresión e Información* han reconocido esta necesidad de alcanzar un compromiso efectivo, coordinado y totalmente independiente sobre la OGP. Por esta razón, hemos suscripto un acuerdo durante el Foro Centroamericano de Transparencia celebrado en noviembre de 2011, en el cual nos comprometimos a trabajar conjuntamente en este tema y otras cuestiones clave sobre gobierno abierto en América Latina. Trabajamos juntos con el objeto de apoyar a nuestros más de 35 miembros nacionales en la región y brindarles los medios para que exijan planes de acción nacionales sólidos destinados a fomentar un acceso efectivo a la información, la transparencia y mecanismos contra la corrupción.

Por último, hemos creado además una fórmula clara y simple que resume nuestra visión sobre un gobierno verdaderamente abierto:

Acceso a información como *derecho* + transparencia, rendición de cuentas y participación como *política* + información abierta como *herramienta* = gobierno abierto

La importancia de esto radica en que, muchas veces, los gobiernos confunden el gobierno abierto con tan solo uno de estos tres componentes, y en general asocian al gobierno abierto únicamente con, por ejemplo, la información abierta.

Esta fórmula se generó durante un foro organizado conjuntamente por TI – América, la *Alianza* y la Conferencia Internacional Contra la Corrupción, y se consultó a nuestros principales actores nacionales y otras organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo que fueron invitados a la reunión anual de la

OGP celebrada en abril de 2012 en Brasilia. La fórmula orienta el trabajo que desarrollamos de manera conjunta y que tenemos previsto para el futuro, con el objeto de asegurar que la Alianza de Gobierno Abierto cumpla las aspiraciones y los compromisos plasmados en la Declaración de la OGP. Nuestro esfuerzo colectivo ha conseguido que los planes de acción nacionales de numerosos países de la región adopten un compromiso más sólido con las cuestiones que consideramos centrales, y esperamos que también ayude a fortalecer los resultados y, en definitiva, el impacto de la OGP. Invitamos entonces a otras redes de la región a sumarse a esta importante campaña para conseguir un gobierno abierto genuino y participativo.

2.2 LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO: LECCIONES Y EXPERIENCIAS DE LOS PROMOTORES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ÁFRICA.

Gilbert Sendugwa

Conferencia Panafricana sobre Acceso a la Información
Jefe de la Secretaría⁷⁵

El lanzamiento de la Alianza de Gobierno Abierto (<http://www.opengovpartnership.org>) en Septiembre de 2011 coincidió con la Conferencia Panafricana sobre Acceso a la Información (Pan-African Conference on Access to Information - PACAI). Ambos eventos fueron significativos en el contexto del fomento del derecho a la información en África por varios motivos: en primer lugar, porque ambos tuvieron lugar en el momento en que el continente tenía el menor número de leyes de acceso a la información⁷⁶, las cuales a su vez experimentaban desafíos de distintos grados respecto a su implementación. En segundo lugar, porque las leyes existentes diferían en varios aspectos de los estándares internacionales.

La Conferencia PACAI, junto a la Declaración APAI que resultó de ella (http://www.africafoicentre.org/index.php?option=com_docman&Itemid=560), tuvieron como objetivo el posibilitar que los países que estuvieran considerando nuevas legislaciones, lo hicieran garantizando que dichas leyes se alineen a los principios establecidos. El segundo objetivo fue el de movilizar compromisos respecto a la adopción e implementación de las leyes de acceso a la información en el continente.

La Alianza de Gobierno Abierto es una iniciativa internacional voluntaria, conformada por múltiples actores, que busca obtener compromisos concretos por parte de los gobiernos en relación a la promoción de la transparencia, el empoderamiento ciudadano, la lucha contra la corrupción y la utilización de las nuevas tecnologías para fortalecer el buen gobierno. Los gobiernos miembros de OGP deben comprometerse con las prácticas de gobierno abierto, garantizando la publicación oportuna de documentación presupuestaria, adoptando una ley de acceso a la información que asegure el derecho público de acceso a los datos gubernamentales, estableciendo normas que demanden la publicación de los ingresos y bienes de los funcionarios electos, como de funcionarios públicos de alto rango, junto a la apertura a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Al igual que el proceso de adopción de leyes de acceso a la información, que ha requerido de diez años para la aprobación de diez leyes, el ritmo de inserción en

⁷⁵ La traducción del inglés al español de este artículo ha sido realizada bajo la responsabilidad del equipo de traducción de la Secretaría Ejecutiva de la Alianza Regional.

⁷⁶ Sudáfrica, Angola, Zimbabwe, Uganda, Etiopía, Liberia, Níger, Nigeria, Guinea Conakry y Túnez.

OGP en África ha sido lento: solamente cinco países se unieron, sobre el total de cincuenta y cuatro que conforman el continente. Esto se debe a una combinación de factores: muchos países no cumplen con los criterios de elegibilidad y no parecen estar realizando un esfuerzo para cumplirlos. A su vez, la conocimiento sobre esta herramienta y sus procesos, entre la sociedad civil y los líderes políticos. Asimismo, otros países aun no han comprendido cómo este proceso se relaciona con iniciativas continentales como la del Mecanismo Africano de Revisión de Pares (African Peer Review Mechanism). Seis países cumplieron los criterios de elegibilidad de OGP y de ellos, cinco se convirtieron en miembros: Sudáfrica, Kenia y Tanzania habiendo presentado planes de acción nacionales; y Ghana y Liberia en proceso de desarrollar sus respectivos planes.

OGP y el Derecho a la Información

La Alianza de Gobierno Abierto presenta una gran oportunidad para promover el derecho a la información. Como ya se estableció, una de las metas de OGP es promover tanto la promulgación de legislaciones de acceso a la información, así como el acceso a datos gubernamentales. En el marco de la celebración de su primer aniversario, en los países africanos que pertenecen a la mencionada Alianza se registró lo siguiente:

- Si bien el Gobierno de Kenia no se comprometió a adoptar una ley de acceso a la información, en su plan de acción se establece que el borrador del proyecto de ley fue revisado y perfeccionado. Cabe señalar que el lanzamiento de OGP encendió la necesidad de volver a considerar el borrador del proyecto de ley de acceso a la información que había permanecido estancado durante varios años. Se diseñó un nuevo borrador a partir de reuniones de consulta entre diferentes actores, incluyendo organizaciones de la sociedad civil en el país. AFIC tuvo el privilegio de trabajar en colaboración con la Sección Keniana de la Comisión Internacional de Juristas (Kenyan Section of International Commission of Jurists - ICJ), organizando reuniones consultivas el 17 de Febrero del 2012 en Nairobi. Asimismo, el gobierno de Kenia creó un Portal de Datos Abiertos (<https://opendata.go.ke/>) donde los ciudadanos tendrán la posibilidad de acceder a los datos del gobierno en relación a la prestación de servicios y el presupuesto de los programas gubernamentales.
- Al igual que Kenia, Tanzania tampoco cuenta con una ley de acceso a la información. En su plan de acción nacional de OGP se estableció que estudiará las mejores prácticas respecto a leyes de libertad de información a nivel global, con el fin de generar aportes para la preparación de un potencial proyecto de ley. También se comprometió a implementar una serie de acciones a través de las cuales, proactivamente, el gobierno revelará la información.

- Sudáfrica, a diferencia de Kenia y Tanzania, cuenta con una ley de acceso a la información y ha asumido importantes compromisos con el fin de promover el mencionado derecho en el país. A su vez, se están abordando progresivamente las preocupaciones de la sociedad civil en relación a las disposiciones del Proyecto de Ley de Protección de la Información del Estado que amenazarían con socavar el derecho a la información.

La Sociedad Civil Africana y OGP

La participación ciudadana juega un rol importante en los procesos de OGP. Se requiere que las organizaciones de la sociedad civil estén enteramente involucradas en todo el proceso de OGP, tanto en la generación de planes de acción nacionales como en sus reportes.

Durante la generación de los primeros planes de acción nacionales, los gobiernos de Sudáfrica, Kenia y Tanzania procuraron involucrar a organizaciones de la sociedad civil pero esto no ha sido suficiente, debido a distintas razones, entre las cuales se destacan:

- Información limitada acerca de OGP. Varias organizaciones de la sociedad civil y departamentos gubernamentales, exceptuando a los que estuvieron directamente involucrados en el diseño de planes de acción en sus respectivos países, no contaron con información acerca de OGP y sus procesos.
- La generación y presentación de planes de acción nacionales estuvo a cargo de los gobiernos, casi exclusivamente. Es muy probable que el plan de acción de un país únicamente represente las visiones de los funcionarios públicos de alto rango y no de la población y las organizaciones de la sociedad civil.
- El limitado compromiso de la sociedad civil afecta el resultado del proceso. En el caso de Kenia y Tanzania por ejemplo, a pesar de la abrumadora necesidad y el reconocimiento de que la participación es imposible sin información, las negociaciones por un fuerte compromiso respecto a la inclusión de leyes de acceso a la información fueron inadecuadas. Miembros de la AFIC en los tres países confirmaron que varios departamentos públicos, exceptuando aquellos directamente involucrados en la generación de planes de acción nacionales, desconocen la herramienta de OGP.

¿Qué se ha aprendido?

- La sociedad civil busca ser proactiva y comprometida. En Uganda, organizaciones de la sociedad civil sostuvieron reuniones con sus gobiernos en búsqueda de incidencia. Enfocadas en esta demanda, existe una gran posibilidad de que su participación en etapas posteriores sea alta en el caso de que el país se adhiera.

- En Ghana, un Comité Directivo de múltiples actores de OGP se colocó al frente de la formulación del plan de acción del país, dirigido por la Secretaría del Ministro de Reformas en el Sector Público (Minister of Public Sector Reforms' Secretariat), con la participación de líderes del gobierno, la sociedad civil y entidades religiosas. El comité directivo está encargado, entre otras, de la coordinación y el seguimiento del desarrollo y la implementación del plan de acción del país. Este proceso inevitablemente dotará de un nuevo impulso a las campañas en curso por una ley de acceso a la información en Ghana.

Próximos Pasos

- AFIC está comenzando un proceso que facilitará a la sociedad civil africana y a las agencias de gobierno a compartir y aprender de las experiencias de la región y fuera de ella. Una vez finalizado, la red de 26 miembros de la AFIC trabajará con otros participantes y actores clave para proporcionar una plataforma crítica para el aprendizaje y el compartir.
- Además, junto con actores clave y un gobierno nacional, AFIC está discutiendo la posibilidad de ser anfitriones conjuntos de una reunión regional el próximo año. El encuentro representará un importante punto de aprendizaje, lo cual es vital para el continente.
- Se mantuvieron conversaciones con la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información y otras redes regionales con el fin de trabajar juntas en el uso de diferentes plataformas para el avance del derecho a la información a nivel mundial.