

May 2018

El derecho de acceso a información pública como mecanismo de control social: Análisis comparado en cinco países latinoamericanos

Erik Moreno R.

Universidad de Talca, erik.morenorosales@gmail.com

Christopher Ramírez S.

Universidad de Talca, cramirezsoto23@gmail.com

Matías Salazar S.

Universidad de Talca, matiassalazar25@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

Recommended Citation

Moreno R., Erik; Ramírez S., Christopher; and Salazar S., Matías (2018) "El derecho de acceso a información pública como mecanismo de control social: Análisis comparado en cinco países latinoamericanos," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 2 : Iss. 1 , Article 9.

DOI: [10.22191/gobernar/vol2/iss1/6](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/6)

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol2/iss1/9>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact ORB@binghamton.edu.

El derecho de acceso a información pública como mecanismo de control social: Análisis comparado en cinco países latinoamericanos*

Erik Moreno R., Christopher Ramírez S. & Matías Salazar S.**

Resumen. El presente estudio busca revisar el estado y el desarrollo institucional de las políticas en materia de transparencia y derecho de acceso a la información presentes en la región. Una vez dentro de la conceptualización pertinente, donde se consultan diversas fuentes que tratan el *Accountability*, se realiza una comparación que permite identificar posteriormente las condiciones para que las herramientas presentes en cada uno de los países analizados, conforme a su propia legislación, permitan ejercer el *Accountability* y configurar el acceso a la información, tanto como derecho autónomo como medio efectivo de control social a la gestión pública.

Palabras clave: Transparencia, Derecho de Acceso a la Información, *Accountability*.

Right of Access to Public Information as Social Accountability Mechanism: Comparative analysis in five Latin-American countries

Abstract. The following study seeks to review the states of policies and the institutional development of them in the area of Transparency and Right of Access to the information in the region, to, once within the pertinent conceptualization where diverse sources about *Accountability* are consulted, generate a comparison that, subsequently, allows to identify which the conditions would be for the tools present in each of the analyzed countries, according to their own legislation, to allow the exercise of *Accountability* and the configuration of access to information as a right in itself and a way of social control to public management.

Key words: transparency, right of access to information, *Accountability*.

Recepción: febrero 5 de 2018 | Modificación: marzo 30 de 2018 | Aprobación: abril 11 de 2018

DOI: 10.22191/gobernar/vol2/iss1/6

* La investigación que condujo a este artículo se llevó a cabo entre diciembre de 2016 y abril de 2017 para ser presentada en la *XIII Conferencia Anual de la Red INPAE* “Control, Gestión Pública y ciudadanía: retos y perspectivas” realizada en Lima, abril 24 a 27 de 2017. Agradecemos a la Escuela de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Talca, en especial a su cuerpo docente y al Consejo para la Transparencia, por el apoyo brindado durante la investigación.

** Los autores son estudiantes de Ciencia Política y Administración Pública y miembros del Observatorio Regional de Transparencia de la Escuela de Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca-Chile. erik.morenorosales@gmail.com, cramirezsoto23@gmail.com, matiassalazar25@gmail.com

Contenido. Introducción. 1. *Accountability*: tipologías y estructuras. 2. Transparencia y derecho de acceso a la información: Potenciales mecanismos de control social a la gestión pública. 3. Transparencia y derecho de acceso a la información en América Latina: Comparación de casos-ejemplo de estadios de desarrollo. a) Perú. b) Colombia. c) México. d) Uruguay. e) Guatemala. 4. Resultados del análisis comparado: Desigual desarrollo institucional. 5. Transparencia en Chile: Modelo de desarrollo institucional en la región. 6. El caso chileno en cifras: Desaceleración del uso de la transparencia y el DAI como mecanismo de control social. 7. Propuesta institucional del caso chileno para el mediano y corto plazo. 8. Conclusiones: Desafíos de la institucionalidad latinoamericana para el logro del *Accountability* social. 9. Referencias. 10. Anexos. 11.1 Descripción de la Institucionalidad de Transparencia en los países analizados. 11.2 Gráficos.

Introducción

A partir de la década de 2000 se han desarrollado diferentes *oleadas* de legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública en América Latina. El panorama es heterogéneo en función de los diseños institucionales y los mecanismos de control. Esto puede ayudar a explicar los disímiles niveles de calidad de los sistemas de transparencia y derecho de acceso a la información pública (DAI) en la región. Diferencias observadas en el estudio caso a caso muestran la complejidad en la evolución de herramientas de uso institucional y con fines profesionales para convertirse en mecanismos efectivos de control ciudadano frente a la administración gubernamental.

El presente estudio se enmarca dentro de la discusión teórica de la transparencia y el derecho de acceso a la información como parte del *Accountability* y sus diferentes dimensiones. Se propone explorar la relación entre el efectivo uso y la disposición de los mecanismos de la materia, y los niveles de calidad de la democracia, así como realizar una revisión del estado de desarrollo de las políticas de transparencia y derecho de acceso a la información en los países incluidos.

Para el estudio se recopiló información de los países de la región que han consagrado en su legislación el Derecho de Acceso a la Información Pública y el principio de transparencia. Se revisaron diversos índices internacionales, utilizando indicadores de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA, en adelante) para efectuar la comparación, donde resalta el caso de Chile, en el cual se destaca la complejidad de su ordenamiento institucional, la existencia de un órgano que garantiza el cumplimiento de la normativa, y los dispositivos que actúan al momento de consagrar el *Accountability* social como parte de un régimen democrático de calidad.

Se analiza en profundidad al caso chileno, donde se advierte que a pesar de la alta ponderación internacional de factores institucionales y de existencia de herramientas y mecanismos estandarizados de uso del derecho, existe un estancamiento en la utilización de los mismos por parte de los ciudadanos, lo cual constituye su principal debilidad.

Para analizar esta debilidad se utilizan los datos del VIII Estudio Nacional de Transparencia, para identificar dentro del bajo nivel de uso de las herramientas, la sobrefofocalización del usuario, conforme a variables socioeconómicas y sociodemográficas que muestran un perfil claro del acotado grupo que emplea los mecanismos de transparencia y DAI.

La investigación se estructura de la siguiente forma. Primero, se aborda el concepto de *Accountability* en sus tres manifestaciones: vertical, horizontal y social.

Encuadrando la discusión en el marco de la calidad de los regímenes democráticos. En segundo lugar, se desarrolla la teoría sobre transparencia y acceso a la información pública como un derecho en sí mismo. En tercer lugar, se realiza un estudio comparado de los países latinoamericanos sobre el Modelo de Medición Internacional para la RTA. En cuarto lugar, se profundiza el caso de Chile en aspectos cualitativos y de proceso de institucionalización. Luego se utilizan los datos de la encuesta referenciada anteriormente sobre transparencia y Derecho de Acceso a la Información con el fin de mostrar el estanco que se advierte en el caso chileno. Finalmente se muestra la postura del Consejo para la Transparencia, órgano garante de la normativa en materia de transparencia y uso del DAI en Chile, frente a los resultados que el estudio arroja. Recogiendo las diferentes líneas de acción para enfrentar la realidad que actualmente se presenta, se analiza si estas se enmarcan en la dirección que desde la teoría se presumen como recomendables de adoptar.

1. *Accountability*: tipologías y estructuras¹

Dejando de lado la constante divergencia de posturas frente a la conveniencia de la representación en las áreas de toma de decisión política, la democracia representativa se entiende como necesaria dadas las condiciones presentes en la actualidad global. Por esto, y como establecen Peruzzotti y Smulovitz (2002), se ubica al *Accountability* como medio para regular y reducir la brecha entre representantes y representados. Manteniendo la distancia entre la ciudadanía y las autoridades políticas, las cuales se consideran determinantes para la relación de representación.

Para O'Donnell (1998) otorgar poder a funcionarios y autoridades con el fin de lograr una administración eficiente, reviste el riesgo de que los mismos funcionarios investidos de poder abusen del mismo. Para Ríos, Cortés & Suárez, et al. (2014) las democracias contemporáneas han recurrido al *Accountability* para colaborar al equilibrio entre la necesidad de poder actuar de manera eficiente por parte de las autoridades y la necesidad de controlar al poder político por parte de los ciudadanos, especificando funciones y competencias claras, otorgando la discrecionalidad necesaria para actuar, contrarrestando dicha libertad con la obligación de informar y justificar su proceder. Estas obligaciones, en su esencia, son incorporadas en las diferentes legislaciones que abordan la transparencia y el acceso de información pública.

A su vez, el *Accountability* se compone de dos esferas, la *answerability* y el *enforcement*. La primera hace referencia a la obligación del funcionario de informar sobre sus actos y decisiones. La segunda establece la relación con que esa obligación se vea respaldada con sanciones para quienes infrinjan la primera.

Según Ríos, et al. (2014) la *answerability* se ubica como un límite al abuso de poder, ya que más que un mero ejercicio de informar, requiere una justificación con la posibilidad que la ciudadanía discuta las acciones y motivos informados por el funcionario. Como con relación al *enforcement*, la posibilidad de sanción hace la diferencia entre la simple comunicación de actos y la real rendición de cuentas. Para Schedler (1999), lo anterior es determinante, ya que de no existir “alguna forma de castigo para abusos de autoridad demostrados, no hay imperio de la ley ni *Accountability*” (Schedler, 1999: 16-17).

En general se tiende a separar el *Accountability* en dos formas de manifestación, dependiendo de a quien corresponda ejercerlo. Primeramente se presenta el tipo vertical,

¹ Uno de los aspectos complejos al hablar de *Accountability* es su traducción al español, debido a que normalmente se traduce como *rendición de cuentas*, lo que automáticamente limita su marco de acción al aspecto presupuestario en términos de rendición del gasto. Es por ello que se utiliza el término original.

que es ejercido por ciudadanos mediante comicios libres en las cuales son elegidas sus autoridades para un periodo determinado. La otra manifestación corresponde a la horizontal, ejercida por instituciones del ordenamiento estatal que cuentan con las atribuciones para fiscalizar el desempeño de la administración pública (O'Donnell, 1998).

En el caso vertical, para que el *Accountability* pueda operar se necesita el cumplimiento de una serie de requisitos, compartidos en su génesis con los que propondría Robert Dahl (1972) para la existencia de las poliarquías. Estas son: i) quién rinde cuentas, ii) quién las recibe, iii) cómo se rinden, de acuerdo con lo estipulado por la ley, y iv) cuál es el objeto de la rendición de cuentas, es decir, aquello que debe ser deliberado para hacer de la rendición de cuentas un acto político, y no uno simplemente contable. Por otra parte, para O'Donnell (1998) en un *Accountability* vertical, “las libertades de opinión, y asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permiten plantear demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos” (O'Donnell, 1998: 11). El límite se encuentra en que, aun cumpliendo estos requisitos, el *Accountability* vertical remite solo al castigo o premio en elecciones mediante el ejercicio de conceder o negar el voto en un proceso electoral determinado.

En el *Accountability* horizontal, se identifica la yuxtaposición de mecanismos de control a la administración. La existencia de instituciones de control como tesorerías, contralorías e instancias puntuales de fiscalización como las comisiones de investigación generadas por el poder legislativo, pueden significar una amplia gama de entes vigilantes de los actos de la burocracia. Pero tal como ocurre en el caso del *Accountability* vertical, se limita -generalmente- al aspecto contable.² La excepción a esta afirmación puede identificarse en los casos de países que le asignan la capacidad al poder legislativo de realizar un “juicio político” a miembros del poder ejecutivo.

Aun con esto, las dimensiones mencionadas se ven reducidas a generar un control periódico y poco constante, en el caso vertical. Como uno que, además de ser generalmente contable, se puede ver enviciado por el juego político más allá de utilizarse como un medio de control efectivo e imparcial en el caso del segundo.

Frente a la existencia de esta “zona gris” generada por las limitaciones de una y otra dimensión del *Accountability*, Peruzzotti y Smulovitz (2002) señalan la existencia de un tipo de *Accountability* vertical no electoral, denominado *Accountability social o societal*.

El *Accountability* social se configura como uno de tipo vertical que actúa más allá del periodo electoral. Dado que se dispone de mecanismos y herramientas que permiten emplear otro tipo de incentivos y castigos para quienes se ven fiscalizados, más allá del acto electoral. Estas acciones, como movilizaciones de protesta y denuncias en los medios de comunicación, efectuados por la sociedad civil permiten “reparar, impedir y/o sancionar acciones, y a veces omisiones, de individuos electos en cargos nacionales o subnacionales, así como de funcionarios estatales no electos” (O'Donnell, 2004: 24, Visto en Ríos, 2014: 281).

En términos de efectividad, el hecho de ser esencialmente de carácter ciudadano e impulsado por la sociedad civil no hace depender al *Accountability* social solo de la efervescencia de la manifestación repentina de la población, o de la conveniencia de otorgar cobertura por parte de los medios de comunicación. Como plantean Peruzzotti (2008) y O'Donnell (1998) mediante el uso del *Accountability* social se logran activar los mecanismos y agencias de *Accountability* horizontal que de cierto modo no se percatan de los hechos o simplemente no se hubiesen pronunciado de manera autónoma.

² Se refiere a la rendición de gastos o de ejecución presupuestaria más que una verdadera configuración de *Accountability*, incluyendo los requisitos que se exponen anteriormente.

Otro aspecto no menor del *Accountability* social es que no se remite a actuar frente a abusos y acciones incorrectas de agentes del Estado popularmente electos, sino que ciernen su control sobre toda la administración. Es decir, afecta también a los funcionarios gubernamentales designados o de confianza,³ como a los elegidos por mecanismos de carácter técnico o administración profesional donde sea el caso.

El uso de las herramientas propias del *Accountability* social responde a la necesidad de mecanismos alternativos de control a la administración del Estado. La existencia de estas herramientas permite subsanar la carencia o efectividad de los mecanismos tradicionales o que responden a los otros tipos de *Accountability* revisados.

Lo anterior mejora e introduce un cambio cultural tanto al interior de la burocracia como de la ciudadanía. Esto en el sentido de que el constante control al que se ve sometido el aparato administrativo, ya sea electo popularmente o no, reduce la posibilidad de que se cometan actos indebidos y que, en el caso de la comisión, estos no queden en la impunidad. Se introducen de esta forma, mejoras en los procesos administrativos, como en el fomento a la eficiencia y el buen uso de los recursos públicos para de esta manera la administración logre -como lo denominó Maravall (1996)- “sobrevivir a la *Accountability*”.

En relación a los beneficios para la población, este tipo de *Accountability* supone una acción de cercanía del aparataje público, acortando la distancia que existe naturalmente entre representantes y representados, y que Peruzzotti y Smulovitz (2002) atribuían inicialmente como función al *Accountability* en general.

En términos específicos, la cercanía que se logra, fomenta la participación de la ciudadanía en el escenario público, más allá del político, lo que mejora también aquello que podemos entender como calidad de la democracia. Dado que si bien el régimen democrático se funda sobre la base del control periódico de carácter vertical ejercido por los ciudadanos, como de la vigilancia y fiscalización de instituciones de control que ejercen el control institucional u horizontal. El *Accountability* social permite la concepción de un ciudadano presente en contextos no eleccionarios, ejerciendo un control constante que reduce la posibilidad de ocurrencia de actos indebidos en el desarrollo de la administración gubernamental contribuyendo a mejorar la eficiencia y la legitimidad de los actos de la misma.

2. Transparencia y derecho de acceso a la información. Potenciales mecanismos de control social a la gestión pública

Una vez abordado el escenario general y las tipologías del *Accountability*, cabe reflexionar sobre la aplicabilidad del mismo. Una de las vías o formas de aportar a la existencia y mejora del *Accountability* corresponde a la política de transparencia y acceso a la información pública. La primera se puede entender como “una mayor apertura y disposición de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (Vishwanath & Kaufmann, 1999 en Olavarría et. al, 2013).

Existen diversas visiones para identificar el inicio de la “ola” de creación de políticas de transparencia a nivel internacional. Una de ellas se encuentra en lo realizado por el Banco Mundial en su *World Development Report* de 2004, donde identificó las falencias del *Accountability* como una de las causas importantes en la problemática de la entrega de servicios públicos. Similar a lo expuesto por McGee y Gaventa (2011), donde apuntan a que la necesidad de herramientas que posibiliten el *Accountability*

³ Este es un aspecto no menor, dado que, en la región, el Ejecutivo cuenta con amplias atribuciones, entre ellas el poder nombrar una alta cantidad de cargos, que, a pesar de las variaciones de país a país, se mantienen en una alta cifra.

nacen de las “fallas” de la democracia y del desarrollo.

La otra dimensión que interesa a la política de transparencia, es el Derecho de Acceso a la Información. El Acceso a la Información refiere al “ejercicio de un derecho ciudadano por medio del cual los gobernados pueden conocer, solicitar y supervisar las acciones de los gobernantes” (Escudero y Galindo, 2007: 13, en Naessens, 2010: 123).

La relación entre una administración gubernamental transparente, junto a la existencia de mecanismos que permitan el acceso a la información pública, “favorece un ambiente de acercamiento entre las autoridades y los ciudadanos para generar canales de comunicación e información que posibiliten bases de confianza” (Naessens, 2010: 105). En éste sentido, el *Accountability* fortalece la capacidad de gobierno y contribuye a la legitimidad de los actos de la burocracia frente a la ciudadanía.

Según Naessens (2010), existen varios canales de información. Para Del Solar (2008), la transparencia se configura como valor central en las reformas específicas que se impulsan con el propósito de modernizar el Estado, además de aquellas que buscan controlar el oportunismo y la discrecionalidad. Entre dichas reformas cabe mencionar “la regulación del financiamiento político, los sistemas de adquisición del Estado, la regulación del lobby, la transparencia y publicidad de los procesos legislativos, los sistemas de regulación de conflictos de interés como las declaraciones de patrimonio e intereses, entre otras” (Del Solar, 2008: 97).

De este modo, la gama de regulaciones y controles mencionados coartan la posibilidad de que el funcionario gubernamental se desvíe de sus funciones propias del servicio público en pos de un interés particular. Así, se incorpora en la cultura organizacional de la burocracia el cumplimiento de los requisitos antes expuestos, consiguiendo desde una vía alterna mayor eficiencia administrativa (Aninat, 2016).

Para Aninat (2016), el acceso a la información tiene dos vertientes, una de ellas ubica a la utilización del derecho como una vía de profundización de la democracia, ya que promueve la participación ciudadana y la exigencia de servicios públicos de calidad como derechos democráticos en sí mismos. Esta noción es la que les ha otorgado a las políticas de transparencia en América Latina la relevancia de la que han gozado durante la última década. La concepción de la misma como derecho esencial e inalienable ha incentivado el crecimiento del número de países en la región que cuentan con legislación que incluyen diversos modos de implementar el acceso a la información.

En parte, la importancia que los Estados le han otorgado a esta materia viene desde la interpretación de la Organización de Estados Americanos a la Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión (OEA, 2016). Allí se establece el DAI como derecho fundamental, como también la obligación de permitir su ejercicio por parte de los ciudadanos. La Declaración de Principios le da importancia al Acceso a la Información Pública debido precisamente a que este último es un requisito para el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión.

Si bien se ha podido exponer que la transparencia y el acceso a la información pública contribuye de buena manera al desarrollo de un *Accountability* social efectivo, no puede establecerse de que su mera existencia y su cumplimiento se logre automáticamente, ya que requiere un uso efectivo de parte de los ciudadanos (Gutiérrez, 2016).

Siguiendo esta lógica, se genera la cuestión de qué fue primero. Ya que la existencia de transparencia no logra *per se* una rendición de cuentas ni mejor democracia, se habla de que la transparencia contribuye a la democracia y a la participación del ciudadano en la esfera pública. Pero es menester la existencia de una cultura política de participación ciudadana mínima anterior. Es decir, “la transparencia funciona solo si se cumplen dos condiciones: i) las instituciones están dispuestas y son capaces de entregar la información demandada; y ii) quienes reciben la información

tienen la capacidad de utilizarla para evaluar a dicha institución de acuerdo a un criterio estándar de comportamiento” (Florini, 1999, en Del Solar, 2008: 97).

La necesidad de contar con una base ciudadana activa que utilice los mecanismos es la clave para lograr objetivos de mayor eficiencia en la gestión, como la legitimidad de las instituciones, y la prevención de corrupción mediante un *Accountability* real. Para Olavarría (2011), “la existencia de mecanismos de control social establece desincentivos a prácticas corruptas, a la vez que genera una más efectiva vinculación de los ciudadanos con el Estado”. Señala también una dualidad en la defensa de la transparencia como medio de control, ya que “converge con el interés de las élites en el sentido que incrementa la legitimidad de las instituciones y de las prácticas de la administración del Estado” (Olavarría, 2011: 13).

El ejercicio propuesto a continuación responde a la necesidad de mostrar la complejidad que desde la teoría se puede advertir entre la disposición de herramientas al logro de un *Accountability* social efectivo como herramienta de control social de la gestión gubernamental.

Si bien la realidad de la región es diversa respecto a la disposición de mecanismos que resguarden y estandaricen la existencia y acceso a la información pública, se puede advertir un estancamiento en la efectividad que se pensaba estos tendrían al momento de legislar en la materia. La cuestión es si la modalidad presente en la generalidad latinoamericana es la correcta o la falla de su efectividad viene dada por la dimensión de su uso, el componente ciudadano que se menciona en este apartado.

3. Transparencia y derecho de acceso a la información en América Latina. Comparación de casos-ejemplo de estadios de desarrollo.

Para comprender el desarrollo del DAI y como este puede constituirse como una herramienta de control social sobre los actos del Estado, es importante conocer cómo se ha avanzado en dicha materia en diferentes países de la región. Con este objetivo se vuelve fundamental indagar por el funcionamiento de la institucionalidad de transparencia en los países de Latinoamérica, centrando la comparación en la medición realizada por el modelo que propone la RTA. La RTA agrupa a la mayoría de organismos garantes del DAI de la región.⁴ Dicha evaluación utiliza una escala de 0 a 10 para lograr calificar las dimensiones de recursos, procesos y resultados,⁵ qué son los ámbitos a evaluar por dicho modelo.

A continuación se realiza una descripción de 5 países evaluados por la RTA que son claros ejemplos de los diferentes niveles de desarrollo que presenta la institucionalidad de la transparencia y el DAI en la región (ver Anexo 1). Intentando dilucidar, desde una perspectiva legal-institucional, las características de cada uno de los países, que en algunos casos, muestran llamativos resultados dados tanto por la longevidad de su legislación y la capacidad efectiva de la misma.

a) Perú: con base en el modelo de medición propuesto por la RTA, es importante destacar que esta nación en el ítem “reconocimiento de derecho” logra un 9,72, dado por la consagración constitucional y legal del DAI.

⁴ El modelo se realizó en diferentes mesas de trabajo entre las instituciones encargadas de transparencia en los países que integran la RTA. Por lo tanto, el modelo es aceptado y reconocido por todos los países evaluados.

⁵ La dimensión de Recursos está compuesta por; Reconocimiento del derecho; Garantía del derecho; La dimensión de Procesos está compuesta por; Función u órgano garante; Sujeto obligado; La dimensión de Resultados compuesta por: Desempeño institucional; Satisfacción de usuarios, ciudadanía y funcionarios.

Sin embargo, en el ámbito de “garantía del derecho” sólo obtiene 1,43, puesto que no existe un órgano responsable de manera exclusiva del DAI y este recae en la Defensoría del Pueblo, órgano encargado de velar por todos los derechos constitucionales, lo cual disminuye su capacidad de acción. Además, se genera una constante judicialización de las solicitudes de información, puesto que, el Poder Judicial es quien define los reclamos por la entrega de información, por otra parte, es difícil identificar a los encargados de transparencia en cada servicio público, por lo tanto, se le pone trabas a la fiscalización e implementación.

En las dimensiones de “procesos” y “resultados” Perú no contaba con datos disponibles, por lo que no se incluyó en la medición, calificándolo con un 0.

Complementando la información brindada por la RTA, con el XIX Informe anual de la Defensoría del Pueblo, se logran evidenciar graves falencias en el resguardo del DAI, puesto que la mayoría de las instituciones fiscalizadas no contaban con funcionarios de enlace capacitados en materia de Acceso a la Información, además de no brindar a estos con recursos para poder implementar el DAI. Por otro lado, gran parte de las instituciones supervisadas realizan cobros por la entrega de la información o exigen requisitos legales para dar acceso a ésta.

En Perú el DAI destaca por su consagración a nivel constitucional y contar una ley que resguarde el derecho. Sin embargo, al no contar con un órgano que logre garantizar el DAI y homologar a los servicios que deben transparentar su información, el derecho se ve gravemente limitado, lo que restringe la fiscalización que puede ejercer la ciudadanía.

b) Colombia: con base en la evaluación realizada por la RTA, se desprende que Colombia es uno de los últimos países de la región en implementar una ley de acceso a la información. Por lo tanto, no existen mediciones claras en las materias de procesos ni de resultados de la implementación de la ley. Tampoco se definen los mecanismos de medición, en consecuencia, no se espera tener resultados del impacto de la política de Acceso a la Información a corto plazo.

Sin embargo, en el ítem de “recursos”, obtiene un puntaje de 9,23, dado el reconocimiento del Acceso a la Información como un derecho y el establecimiento de un organismo que lo resguarde.

No obstante, la ley no manda a los organismos obligados a transparentar su información o a tener unidades de control interno, lo que, observando la cantidad de instituciones insertas en la ley, que ascienden a 68.788, puede derivar en problemas en la fiscalización y control de la misma.

c) México: conforme al estudio, el caso de México es uno de los pioneros en la proclamación y promoción del acceso a la información como un derecho, con la inclusión en el ordenamiento constitucional en el año 1977.

Esto logra explicar la obtención de la calificación perfecta (10) en la dimensión de “recursos”, donde se destaca el reconocimiento del DAI como un derecho que cuenta con un órgano garante, el INAI, capaz de resguardar, promover y fiscalizar el DAI. Además, el país dispone de un Sistema Nacional de Transparencia, el cual permite la coordinación y colaboración entre el INAI y los Organismos Garantes del DAI de las Entidades Federativas.

Asimismo, sobresale por la gran cantidad de instituciones obligadas por ley a transparentar su información. La normativa incluye a los tres poderes del Estado, organismos autónomos, partidos políticos, entidades que reciban recursos públicos, entre otros.

El caso mexicano presenta un gran nivel de desarrollo, lo que incluye una reforma al sistema implementado en el año 2002, escalando en relevancia desde una ley federal a una de carácter general, lo que impulsó la creación de nuevas instituciones que se encargan de resguardar y garantizar aún más el DAI.

Si bien desde el punto de vista de la evaluación del “proceso” y “resultados” no existen datos actualizados, esto se debe al proceso de reformulación que vive recientemente el sistema de transparencia.

d) Uruguay: conforme con el Modelo de la RTA, Uruguay es uno de los pocos países que cuenta con un órgano que se encarga de manera exclusiva de resguardar el acceso a la información, promoviendo normas, resolviendo peticiones por denegación, controlando el cumplimiento de la ley, entre otros. Lo que permite que en la dimensión de “procedimiento” sea evaluado con un 9,10, donde sobresale debido al reconocimiento del DAI y por contar un órgano que lo garantice.

Por su parte, desde el punto de vista de los procesos, existen mediciones que permiten evaluar el funcionamiento de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), lo que permite calificar su desempeño con un 7,79, se destaca que del total de las solicitudes de información se cumplió respondiendo el 99% de estas.⁶

Asimismo, es importante señalar que pese a que la UAIP no cuenta con un presupuesto propio que le permita mayor libertad de acción para la realización de programas y planes que promuevan el DAI. Además se ha logrado aumentar de manera anual la cantidad de unidades de enlace⁷ en los sujetos obligados por ley a publicitar su información, lo que permite realizar una acción conjunta, como planes de transparencia, de una manera integrada y coordinada.

Dentro de las acciones realizadas con la UAIP, destacan capacitaciones permanentes a distintos organismos del Estado, iniciativas que buscaban posicionar el DAI en la ciudadanía, con charlas ambulantes, herramientas de capacitación ciudadana on-line, entre otros.

e) Guatemala: según el modelo de la RTA, la institucionalidad que resguarda el DAI en Guatemala tiene un alto nivel de desarrollo en reconocimiento del Acceso a la Información como un derecho, lo cual queda demostrado con las diferentes leyes e iniciativas legales que ha adoptado el país para posicionar e implementar el DAI, obteniendo una calificación de 7,69 en “recurso”.

Sin embargo, no existe una institucionalidad clara que se encargue de la fiscalización ni del resguardo del DAI en el país, donde al igual que en el caso peruano, la garantía y protección de este recae en un órgano encargado de velar por todos los derechos constitucionales, en este caso, el Procurador de Derechos Humanos, lo que se limita el impacto que puedan tener las materias relacionadas al DAI.

Analizando al órgano garante del derecho, destaca la creación de la Secretaría de Acceso a la Información Pública, la cual lleva reportes de transparencia activa y solicitudes de información. En el caso guatemalteco no existe homologación de la información publicada en TA por cada organismo, por lo que algunos cumplen lo requerido por la ley y otras instituciones se encuentran al debe.

En relación a las Solicitudes de Información, se logra evidenciar un gran avance en los requerimientos emitidos, pasando de un 11,289 en año 2010 a 43,147 al año

⁶ Datos disponibles en: Unidad de Acceso a la Información Pública. (2016). *Informe anual sobre el estado de la situación del Derecho de Acceso a la Información pública en Uruguay*. Montevideo: AUIP.

⁷ Desde el año 2010 al año 2015, el número de referentes en los organismos obligados ha aumentado de 102 a 244, lo que demuestra un incremento de un de más de un 239%.

2016.⁸

Por último, en la dimensión de “resultados”, la calificación obtenida es 0,42, pues como expone la RTA en su evaluación, “la información sobre desempeño institucional es vaga y no existen estudios que midan percepción de los ciudadanos, usuarios ni funcionario” (RTA, 2015: 77).

Destaca en la realidad guatemalteca la inclusión de una gran cantidad de instituciones que deben cumplir con el DAI y el que ellas cuenten con la obligación legal de disponer de personal de enlace que permita la gestión más controlada e integrada en materias de transparencia y DAI.

4. Resultados del análisis comparado. Desigual desarrollo institucional.

Realizando un cruce con la información obtenida desde el análisis comparado se advierte que dentro de la región existe un desarrollo desigual y poco armónico de los sistemas acceso a la información (Ver Gráfico 1 y 2 en Anexos). Lo cual es independiente de la consagración constitucional del DAI, claramente ejemplificado con la realidad peruana, donde a pesar de ser un derecho constitucional, no cuenta con una institucionalidad que permita resguardar y garantizar como tal.

De igual manera, se logran identificar tres niveles de desarrollo independientes de la longevidad que pueden tener las diferentes leyes de Acceso a la Información, posicionándose como los sistemas más complejos y completos el mexicano y uruguayo, ubicándose sobre la media regional en las tres dimensiones evaluadas.

Dichos sistemas sobresalen por contar con un órgano garante del DAI fuerte, que cuenta con autonomía. Además, tiene la capacidad de resolver solicitudes de acceso y fiscalizar a las instituciones obligadas por ley a transparentar la información. Asimismo, los casos mexicano y uruguayo se destacan por la constante promoción del DAI en la vida social y dentro de los organismos fiscalizados, resaltando la gran cantidad de unidades de enlace, que permiten una gestión integrada de la transparencia y DAI. Por su parte, dentro de estos países con un desarrollo avanzado de la institucionalidad en materia de DAI, destacan el tener integrado a sus leyes el principio de protección de datos personales.

A su vez, se logran identificar países con desarrollo medio, como el caso de Colombia con la reciente implementación de una ley de acceso a la información, y Guatemala. Ambos países presentan una institucionalidad en proceso de consolidación. Donde se destacan por contar con una ley que resguarde el DAI, por la inclusión de una gran cantidad de instituciones a esta, como por contar con un órgano que garantice el derecho que cuente con competencias fiscalizadoras sobre el mismo.

Sin embargo, no existe claridad en los instrumentos de medición internos, es decir, no se expone con claridad el desempeño institucional y presentan problemas en su aplicación, como es el caso de las Unidades de Enlace en los sujetos obligados en Colombia o la medición de desempeño institucional en Guatemala.

Es posible identificar, países con un desarrollo menor en transparencia y DAI, como es el caso de Perú. País que cuenta con el DAI consagrado constitucionalmente y una ley de comienzos de siglo que lo complementa. Sin embargo, tiene uno de los desempeños más bajos en la región y se explica principalmente porque no existe una institucionalidad consolidada, en consecuencia, no se cuenta con un órgano que fiscalice el cumplimiento e implementación de la ley, ni con uno que cuente con potestades resolutorias y logre arbitrar en las solicitudes de acceso, lo que obliga a la judicialización de estas, además no existe claridad en las Unidades de Enlace que deben tener las

⁸ Datos disponibles en: Procurador de los Derechos Humanos. (2016). *Informe anual circunstanciado*. Guatemala: PDH.

instituciones obligadas. No se realizan mediciones de desempeño institucional, ni satisfacción usuaria, lo cual limita la capacidad de la ley.

5. Transparencia en Chile. Modelo de desarrollo institucional en la región

Se opta por ahondar en el modelo de transparencia chileno, pues es –según diferentes estudios internacionales– uno de los países latinoamericanos que cuenta con una de las leyes más completas en el ámbito de la fiscalización, la sanción y la promoción del DAI. Lo anterior se debe a que Chile generó una nueva institución, descentralizada y autónoma, que se encarga del resguardo de este derecho. Es por esto que el ordenamiento legal del país se ha posicionado como un ejemplo dentro del continente y ha servido de base para la creación de leyes de transparencia y de consolidación institucional de la materia en diferentes países de Iberoamérica.⁹

El proceso de institucionalización de la transparencia en Chile comenzó en la década de los noventa. Diferentes comisiones e iniciativas legales tenían como fin resguardar la ética pública, la probidad y transparencia.

Si bien la Constitución Política establecía el derecho de petición, como el que establecía el carácter público de la información de los actos de la administración pública, no se resguardaba el Derecho de Acceso a la Información como uno en sí.

En 2006 se dictó el Instructivo Presidencial N°008, en el que se consagra el concepto de “Transparencia activa”, donde se les mandata a los servicios públicos el publicar las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, las nóminas de funcionarios que desempeñen labores dentro del servicio, entre otras disposiciones.

Posteriormente, en 2008, el proceso modernizador culmina con la promulgación de la ley 20.285, Ley de Acceso a la Información, donde se consagra legalmente el DAI, como un “procedimiento administrativo para requerir entrega de información, contenida en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como la información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se encuentre contenida -excepciones calificadas por ley¹⁰-” (Dazarola, 2010: 5).

A su vez, la ley crea el Consejo para la Transparencia, el que corresponde a un órgano autónomo y descentralizado que tiene dentro de sus objetivos “promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el Derecho de Acceso a la Información” (Ley N°20.285, 2017. Art. 33).

Desde el momento de su creación, el Consejo para la Transparencia se ha instaurado como un organismo autónomo y ha contado con potestades fiscalizadoras, normativas, resolutivas y sancionatorias, además de tener la labor de promover, capacitar y difundir a los ciudadanos la transparencia como valor y herramienta. Facultades que lo han destacado como uno organismos garantes del DAI más completos dentro de Latinoamérica.

En materia del alcance de la ley, el sistema de transparencia en Chile incluye principalmente al Poder Ejecutivo, concentrándose en el Gobierno Central, las fuerzas de orden y seguridad, las municipalidades y cualquier otro servicio público que sea

⁹ Según la entrevista realizada la Directora de Estudios del CplT, Daniela Moreno Tacchi, el consejo ha colaborado prestando asesoría técnica e institucional a países como Argentina, Costa Rica, Colombia y Paraguay en Latinoamérica, además de una asesoría en la creación de la ley de transparencia española.

¹⁰ Las excepciones del Derecho de Acceso a la Información se dan cuando: Cuando la información solicitada afecte el debido cumplimiento de las funciones de la institución; cuando la información solicitada afecte los derechos de las personas; cuando la información requerida afecte el interés o seguridad nacional; cuando se trate de información de ley de quórum calificado, declarada como información reservada o secreta.

creado para cumplir con funciones administrativas. En materia de organismos autónomos, la legislación incluye a Contraloría General de la República y el Banco Central, además de las empresas públicas.¹¹

Con base en el estudio de la RTA es claro clasificar a Chile como uno de los países con mejor desempeño en las tres dimensiones a evaluar.¹²

En la dimensión de Recursos Chile obtiene una calificación de 7,31, ubicándose bajo la media regional de 8,32. Dicha puntuación se explica principalmente porque en el país no se encuentra consagrado constitucionalmente el DAI, además de que existe un número acotado -respecto a los demás casos en la región- de instituciones incluidas en la ley y obligadas a transparentar la información.

En el apartado de “proceso” Chile sobresale de la media regional (6,05), obteniendo un puntaje de 9,31, los resultados del país se explican puesto que en Chile existe una gran fiscalización por parte del Consejo para la Transparencia y prácticamente todos los sujetos obligados por ley, cumplen de manera completa con la normativa.

Desde la dimensión “resultado”, el país obtiene un puntaje de 7,40, en comparación con la media regional (2,65). Chile se destaca por la realización periódica de estudios de percepción y satisfacción a los ciudadanos, capacitaciones a los funcionarios con respecto al conocimiento de la norma. Además de contar con el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI). Índice integral, que basa su medición en dos dimensiones, una ciudadana y otra institucional, lo cual permite integrar el desempeño institucional con la valoración y conocimiento social del DAI. Este índice permite medir la evolución de la implementación de la Política Pública de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información en Chile. Para el Consejo, “uno de los objetivos de la medición, es identificar las señales regulatorias que permitan ir perfeccionando y desarrollando esta Política Pública y con ello poder entregar las directrices para las líneas estratégicas de acción institucional del Consejo para la Transparencia” (Consejo para la Transparencia, 2017).

Sin embargo, con más de nueve años de su promulgación e inicio de funciones del Consejo para la Transparencia, el proceso advierte una desaceleración y no se ha logrado posicionar como una institución que permita la fiscalización ciudadana de los actos del Estado. Además, con base en el análisis comparado, se evidencia que en la región las leyes de acceso a la información incluyeron a los tres poderes del Estado, junto con diversos organismos e instituciones que participan activamente de la actividad pública. Una debilidad de la normativa chilena, lo que no permite crear una red de transparencia nacional integrada, lo cual merma su capacidad de acción y posicionamiento social.

6. El caso chileno en cifras. Desaceleración del uso de la transparencia y el DAI como mecanismo de control social.

Para lograr confirmar el planteamiento sobre el estancamiento del sistema de acceso a la información chileno, se muestran cifras del Estudio Nacional de Transparencia realizado a fines de 2016, por el Consejo para la Transparencia. Se encuestó a 2084 personas con el fin de realizar un catastro del uso y conocimiento de las

¹¹ En materia de las empresas públicas, se les exige por ley, cumplir solo con las disposiciones de transparencia activa.

¹² Chile obtiene en la Dimensión de Recursos un 7,31; En Proceso un 9,31 y en Resultados un 7,40. En cambio la media regional es de 8,32 en Recursos, 6,05 en Procesos y 2,65 en resultados. El bajo nivel en el apartado de recursos se debe principalmente al no reconocimiento constitucional del DAI, pero esto no afecta el desempeño del Consejo para la Transparencia.

herramientas de transparencia y acceso a la información en Chile.

Dentro de las variables que para el estudio se consideraron relevantes y que pueden mostrar un uso desigual del Derecho de Acceso a la Información y transparencia, se encuentra el sexo, edad, nivel educacional, nivel socioeconómico, y el motivo de la consulta de información.

En general, los datos muestran marcadamente que la mayoría no ha visitado alguna repartición pública de manera presencial o virtual para acceder o solicitar información. En promedio, solo un 16,7% de los encuestados ha solicitado información a algún servicio público dentro de los 12 meses anteriores a la encuesta, o consultado alguna vez en el sitio web información publicada por concepto de transparencia activa. Un 82,25% responde que no ha solicitado ni ha consultado vía web información alguna, finalmente, un 1,05% no sabe ni responde a la pregunta (Ver en Anexos, Gráfico 3).

En específico, en materia de consulta por información publicada en los respectivos sitios web del sector público, solo el 11% de los encuestados respondió haber consultado alguna vez dicha información. Un 87,4% nunca ha revisado los datos puestos a disposición. Un 1,6% no sabe ni responde la pregunta (Ver en Anexos, Gráfico 4).

Si bien mantiene la tendencia, la realidad respecto a la Solicitud de Acceso a Información pública resulta menos disímil que la relacionada con consulta de datos publicados. Un 22,4% de los encuestados admite haber acudido a algún servicio público a solicitar información durante los 12 meses anteriores a ser consultados. Un 77,1% responde no haber solicitado información durante el periodo señalado. El porcentaje de encuestados que no sabe ni responde alcanza un 0,5% (Ver en Anexos, Gráfico 5).

El estudio muestra una diferencia del uso de las herramientas disponibles en materia de transparencia y acceso a información relacionada al sexo del solicitante. Dado que un 56,8% de quienes utilizaron alguna vez la vía de consulta web de información son hombres, un 43,2% mujeres. Lo que se invierte en el caso de solicitar directamente información en alguna repartición gubernamental, ya que un 53,5% de quienes utilizan esta vía son mujeres, y un 46,5% hombres (Ver en Anexos, Gráficos 6 y 7).

Con relación a la edad de los encuestados, el estudio muestra una tendencia en ambos casos. El rango etario que concentra el mayor uso de los mecanismos disponibles corresponde al de entre 26 y 40 años, con el 49,6% en el caso de transparencia activa, y un 40,3% en la vía de solicitud o uso del DAI. El tramo siguiente corresponde al de entre 41 y 60 años. Éste registra un 28,3% en el uso de la plataforma web, y un 29% en la solicitud puntual de información. El tercer tramo, 18 a 25 años, registra un 16,1% de consultas de información vía internet, y un 17,4% de los consultados solicitó directamente. Finalmente, un 6% de los consultados del tramo “61 años o más” reconoce haber consultado datos públicos mediante la plataforma virtual de transparencia activa, mientras que un 13,3% dice haber solicitado información en los respectivos servicios (Ver en Anexos, Gráfico 8).

Otro factor que genera una discrepancia en los resultados comparados por método o vía utilizada es el relativo a nivel educacional de los consultados. Dado que en el caso de la consulta de información por medio de las diferentes páginas de transparencia activa, el tramo que predomina es el “Educación superior o menos” con un 42,4%. Seguido por “Educación Media o menos” con un 30,1% y “Básica o menos” que suma un 27,5%.

En cuanto a la solicitud directa o uso del Derecho de Acceso a la Información pública, el grupo que más utiliza esta vía corresponde al perteneciente a “Educación media o menos” con un 39,6%. Seguido por “Educación Básica o menos” con un 31,9%, finalmente un 28,5% de los usuarios de la vía de solicitud directa corresponde al

tramo con estudios superiores (Ver en Anexos, Gráfico 9).

Donde sí se puede nuevamente demostrar una tendencia en ambas realidades, es en la clasificación por nivel socioeconómico. Quienes muestran un mayor uso de las herramientas de transparencia y acceso a la información pertenecen a la clase media, representan un 87,8% de los encuestados en materia de consulta virtual y un 80,7% en la solicitud directa. Los encuestados pertenecientes a la clase baja muestran un 6,5% de uso de transparencia activa de organismos públicos y un 15,5% en la pregunta relacionada con la visita a las reparticiones públicas con motivo de solicitar información. Los encuestados ubicados en la clase alta representan un 5,7% de quienes usan la vía web para consultar información publicada, y un 3,8% de quienes utilizan la vía directa para solicitar datos públicos (Ver en Anexos, Gráfico 10).

Finalmente, con relación al motivo de la solicitud/consulta de información pública puede establecerse una relación con el costo de oportunidad relacionado a la vía utilizada. Esto porque en cuanto al uso del mecanismo web tanto los encuestados que responden con motivación “personal” y de “interés público” representan un 46,1% respectivamente.¹³ Otra es la realidad si se relaciona con el hecho de solicitar información no publicada. Dado que un 76,2% lo hace con fines personales, y solo un 15,7% hace uso del derecho con motivo relacionado al interés público¹⁴ (Ver en Anexos, Gráfico 11).

A nueve años de ser promulgada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile, se puede advertir un bajo uso de las herramientas que la misma pone a disposición de los ciudadanos. Por otro lado, el estudio muestra que no solo los niveles de uso son bajos, dado que frente a la consulta de si conoce la Ley 20.285, o si ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia, solo un 24,6% responde conocer la Ley,¹⁵ y un 20% el Consejo¹⁶ (Ver en Anexos, Gráficos 12 y 13). Si bien existe un aumento en el conocimiento de ambos respecto a los años anteriores, estos aún siguen en niveles menores.

Otro aspecto que merece atención corresponde a la alta focalización en el uso de las herramientas relacionadas con el acceso a información pública. Los datos que se muestran en este apartado generan el perfil del usuario actual de los mecanismos de transparencia, corresponde a hombres y mujeres¹⁷ profesionales en el caso de uso de vía web para Transparencia Activa y con educación media en la visita por requerimiento de información, de clase media, entre 26 y 40 años de edad. Lo anterior demuestra un sesgo que se podría considerar elitista, ya sea por concepto de clase o de nivel de estudios.

Se podría entonces apuntar a que el Consejo para la Transparencia, como en general, la Ley 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha logrado un nivel de institucionalización por sobre la media de América Latina. Esto último dado que dentro del marco de la administración gubernamental se ha incorporado de manera efectiva en los procesos.¹⁸ Se puede también señalar la consolidación institucional del Consejo para la Transparencia, como se planificó en determinado momento¹⁹ ha

¹³ Un 4,8% responde qué otro motivo, un 2,6% no responde y un 0,4% dice no saber.

¹⁴ Un 7,3% menciona otro motivo, un 0,8% no responde.

¹⁵ Un 73,5% dice no conocerla y un 2,0% no sabe ni responde.

¹⁶ Un 78% responde no haber oído del Consejo, un 2,0% no sabe ni responde.

¹⁷ La diferencia en ambos casos no supera el 5% promedio, aunque son hombres quienes consultan mayormente vía web y mujeres quienes acuden presencialmente.

¹⁸ Un ejemplo claro de esto corresponde a la publicación de la antes Ley Reservada del Cobre, como lo es también con la nueva Ley de Partidos Políticos, la publicación obligatoria por parte de estos en Transparencia Activa.

¹⁹ El Consejo para la Transparencia inicialmente se propuso tres fases. 1) institucionalización dentro del Estado como órgano fiscalizador, 2) Inculcar la cultura de la transparencia y el DAI en los funcionarios

cumplido con las expectativas. Pero solo es posible hablar de consolidación a nivel legal-institucional, debido a que tanto a nivel de funcionarios gubernamentales como de la ciudadanía no se ha incorporado en términos culturales ni menos como concepción del DAI como derecho en sí mismo.

Tanto el Consejo como la Ley 20.285 se han posicionado como mecanismos y agencias de *Accountability* horizontal, aunque su génesis no se dio con este motivo, y como se ha establecido, es necesaria una configuración de carácter social, que se ve lejano, dado el bajo nivel de conocimiento de la Ley y del mismo Consejo. Otra alternativa correspondería al uso de las herramientas para efectuar un *Accountability* vertical, lo que se ve obstaculizado por la alta abstención y desafección de la ciudadanía con los partidos políticos y la competencia política en general.²⁰

Es necesario entonces, que la población reconozca la importancia de ejercer fiscalización y control tanto de las instituciones como de las autoridades que la gobierna, dado que de no avanzar en esta materia se le entrega mayor espacio a la ocurrencia de prácticas indebidas como la corrupción, el cohecho y la malversación de fondos públicos, entre otras, lo cual atenta tanto en contra de principios generales de la buena administración, como de la democracia.

7. Propuesta institucional del caso chileno para el mediano y corto plazo

Consultado por los resultados del estudio, el Consejo para la Transparencia mediante una entrevista con la Directora de Estudios del organismo²¹ ha dado a conocer la visión institucional frente a las cifras que el estudio aborda, para conocer cómo se plantea resolver o aminorar la brecha existente dentro de los próximos años.

El Consejo mantiene conciencia de su lugar en los índices internacionales, aunque declara que dentro de las experiencias de asesoría han notado que existe mucho por mejorar en materia de ordenamiento institucional y facultades legales. Destacan el entusiasmo y proactividad en los países donde no existe ley, y donde se les ha requerido colaborar en instauración de sistemas de transparencia y acceso a la información.

Se considera necesario, para avanzar en el desarrollo institucional, que se les dote de mayores atribuciones y que el contenido de la Ley 20.285 se extienda en funciones que actualmente el Consejo desarrolla como buena práctica en la materia.

Institucionalmente, la brecha o desaceleración que muestran las cifras del estudio, corresponden al desafío pendiente del Consejo, donde ya superada la fase de afianzamiento institucional, corresponde el acercar tanto la ley, como sus funciones y mecanismos a la ciudadanía. En este sentido, las acciones tienden a *cotidianizar* el uso del DAI, como el de la “Transparencia activa”. Mediante mayores y más profundas fiscalizaciones en terreno, de modo de eliminar las posibles trabas de acceso a la información en las diferentes reparticiones públicas. Otra área de avance, es la consolidación de los Observatorios Regionales de Transparencia, mecanismo que le permite al Consejo contar con presencia nacional, además de la realización de tareas que revisten mayor cercanía con la población. Otra de las iniciativas, quizá la más innovadora para el caso chileno, es la creación de una dirección de asistencia directa al ciudadano, donde quien requiera información podrá acudir al Consejo, donde se le

públicos, para eliminar posibles trabas de acceso, y 3) Que el DAI y el CplT logran un posicionamiento de control social.

²⁰ Según el Estudio Nacional de Opinión Pública N° 78, Más de un 62% de la población no se siente simpatizante o cercano con el espectro político de derecha e izquierda, menos de un 6,5% de la población socializa durante su vida cotidiana sobre política. (Centro de Estudios Públicos, 2016).

²¹ Daniela Moreno, Directora de Estudios del Consejo para la Transparencia, en entrevista concedida para este estudio el día 6 de abril de 2016.

indicará directamente sobre procedimiento y facultades frente a las complicaciones del mismo. Acciones que junto a otras como la profundización de la Ley del Lobby, la creación de una plataforma de transparencia presupuestaria amigable con el usuario, y las que lleva adelante la política de Gobierno Transparente pueden colaborar al logro del resultado final, el uso de las herramientas con fines públicos y como medio de control a las autoridades y a la administración.

8. Conclusiones. Desafíos de la institucionalidad latinoamericana para el logro del *Accountability social*.

Del análisis de lo expuesto en el presente artículo, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

Primero. Se ha logrado exhibir la realidad desigual en cuanto al desarrollo institucional en materia de transparencia y acceso a la información en América Latina. Los casos que presentan mejores índices que fueron a la vanguardia en términos de longevidad de institucionalización del derecho, mantienen también dificultades con las cifras de uso efectivo de las herramientas y de ejercicio del DAI como medio de fiscalización y control de la administración gubernamental.

Segundo. Es necesario que la totalidad de casos, tanto los que cuentan con mayor desarrollo como los que se encuentran en etapa de formulación, incorporen acciones tendientes a colaborar con el uso ciudadano de las herramientas que se ponen a disposición. En este sentido, y dada la revisión de los países incluidos en el estudio, se debe cuidar la concepción del principio de transparencia como un medio y no como un fin, donde sea el principio rector de las reformas y directrices para el desarrollo en la materia. Casos como el mexicano, donde se le otorgó el carácter constitucional al Derecho de Acceso a la Información, pero no se dispuso de una institucionalidad técnica específica, deben ser uno de los ejemplos de lo que se debe evitar. Dotar de un carácter superior en la normativa no genera por sí mismo una dinámica de mayor transparencia ni control social. La reforma o implantación de una legislación que norme la materia, debe contener más que solo sanciones y principios: debe obedecer a una lógica integral. Es decir, además de buscar el establecimiento del derecho a un nivel superior en la jerarquía legal, se debe avanzar en la perspectiva institucional para dotar así de operatividad a dicho derecho. Se debe incluir una reforma a los actuales órganos que resguarden los derechos constitucionales, cuando sea el caso, o propiciar la creación de una institucionalidad nueva que funcione como garante del DAI y promotor de la transparencia. Esta institucionalidad debe contar con un fuerte componente técnico, dada la naturaleza del espacio a intervenir: el funcionariado y otras instituciones.

Un cambio a este nivel debe suponer un avance en diferentes áreas: el legal, el institucional, pero también el práctico, que debe incluir desde el comienzo una entrada en las bases de la gestión pública. De esta manera se logra inculcar en los funcionarios el valor de esta nueva normativa y el cambio de paradigma, facilitando los procesos de adopción de los mecanismos que facultan el uso del DAI, y de las herramientas de la transparencia. Esto, sin dejar de lado el rol difusor a nivel ciudadano que, como puede observarse en el presente análisis, puede facilitar u obstaculizar el pleno desarrollo en materia de transparencia y uso del DAI, dado que corresponde al ciudadano el ejercicio de las herramientas que disponga la normativa. Estas medidas deben mantenerse en el tiempo, ya que solo así se podría avanzar en un cambio que, más que legal o institucional, representa uno de carácter cultural y que toma tiempo integrar a una lógica tanto del funcionario como del ciudadano.

De este modo, sería posible configurar la transparencia y el uso del derecho de acceso a la información como mecanismos de control ciudadano, y a su vez, medios de

Accountability social e, incluso, de un *Accountability* vertical, lo que ya constituiría un cambio paradigmático en materia de elecciones en la región.

Tercero. La necesidad de este cambio es urgente dado el contexto regional que, en caso de adoptar las acciones correctas, podría lograrse un avance significativo en el mediano plazo para mejorar la relación de cercanía ciudadanía/autoridades y ciudadanía/burocracia. Lo anterior es posible pero requiere de una disposición a profundizar en la cultura político-democrática en cada uno de los países de América Latina, ya que el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información son considerados un *medio* donde una mejor gestión pública y unas autoridades que respondan ante sus electores, deben considerarse *el fin*. En este caso existiría una verdadera configuración de *Accountability* social y se podría avanzar hacia la consolidación de una administración eficiente y una democracia de mejor calidad.

9. Referencias

Aninat, C. (2016). *Efectividad de las políticas de transparencia en Chile y su impacto en gestión pública*. Documento de trabajo interno de la Dirección de estudios del Consejo para la Transparencia.

Banco Mundial (2004). *Informe sobre el Desarrollo Mundial Servicios para los Pobres*. Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, Alfaomega Grupo Editor.

Consejo para la Transparencia. (23 de marzo de 2017). *Quiénes somos*. Obtenido de goo.gl/VkD

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Ciudad de México, México, 22 de marzo 2017.

Dazarola, G. (2010). “Ley No. 20.285 sobre Acceso Información Pública”. Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional.

Defensoría del Pueblo (2016). *Decimonoveno Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. Lima, Defensoría del Pueblo.

Gutiérrez, F. (2017). “Cultura organizacional y Ley de Transparencia: Estudio de Caso de un Centro de Salud Familiar (CESFAM) en Chile”. Tesis para optar al grado de Magíster. Facultad de Ciencias Sociales - Programa de Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales, Concepción, Universidad de Concepción.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (22 de marzo de 2017). *Misión Visión y Objetivos*. Obtenido de <https://goo.gl/1eQ8x2>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Ciudad de México, 22 de marzo de 2017. México.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Ciudad de México, 22 de marzo de 2017. México.

Maravall, J. M. (1996). "Accountability and Manipulation". *Working Papers*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales 1996/92 (p. 41). Madrid.

Naessens, H. (2010). "Ética Pública y Transparencia". XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Congreso internacional, Sep. Santiago de Compostela, España.

O'Donnell, G. (1998). "Accountability Horizontal". En: *Estudios Políticos*, 19, Cuarta Época, septiembre-diciembre.

Olavarría, M., García, H., & Allende, C. (2014). *Transparencia en los Funcionarios Públicos Chilenos*. Programa de Estudios de Gobierno, Universidad de Santiago de Chile.

Organización de Estados Americanos (2016). "Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión". Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Sitio Web Oficial, disponible en <https://goo.gl/DVQwOc>

Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: La otra cara del control*. Buenos Aires, Grupo Editorial Temas.

Procurador de los Derechos Humanos (2016). Informe anual circunstanciado. Guatemala: PDH.

Procuraduría General de la Nación (22 de marzo de 2017). Obtenido de <https://goo.gl/JLTYDE>

Ramírez, A., Cortés, A., et al. (2014). "Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política". En: *Colombia Internacional*, 82, julio-septiembre.

Red de Transparencia y Acceso a la Información (2015). Modelo de medición internacional de Transparencia para la Red de Transparencia Internacional. RTA.

República de Chile. Constitución Política de la República. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago. 22 de marzo 2017. Chile.

República de Chile. Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago, 22 de marzo de 2017. Chile

República de Colombia. Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional. Bogotá, 22 de marzo de 2017. Colombia

República de Colombia. Ley N°1712, de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Gaceta Constitucional. Bogotá, 22 de marzo de 2017.

República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 360-2012. Diario Oficial. Ciudad de Guatemala, 13 de marzo de 2017.

República de Uruguay. Ley N° 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública.

Poder Legislativo. Montevideo, 22 de marzo 2017. Uruguay.

República del Perú. Constitución Política del Perú. Diario Oficial El Peruano. Lima, 22 de marzo de 2017. Perú.

República del Perú. Ley N° 27.806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial El Peruano. Lima, 02 de agosto de 2002. Perú.

Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability". En: Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Solimano, A., Tanzi, V. & Del Solar, F. (2008). *Las termitas del Estado*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Sistema Nacional de Transparencia. (22 de marzo de 2017). Antecedentes. Obtenido de <http://www.snt.org.mx/index.php/home/antecedentes2>

Unidad de Acceso a la Información Pública. (2016). Informe anual sobre el estado de la situación del Derecho de Acceso a la Información pública en Uruguay. Montevideo: AUIP.

Unidad de Acceso a la Información Pública. (23 de marzo de 2017). Institucional. Obtenido de <https://goo.gl/dH6rsq>

11. Anexos:

Descripción de la Institucionalidad de Transparencia en los países analizados

1. Perú

El DAI en Perú es reconocido a nivel constitucional. El artículo segundo, inciso quinto de su carta fundamental señala que: "*toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, (...) Se exceptúan las informaciones que afecten la intimidad personal, y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional*". (Constitución Política del Perú, 2017).

Por su parte, desde el año 2002, la nación cuenta con una ley de Transparencia, la cual tiene como principal fin "*promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú*". (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2002).

a. Organismo responsable

El órgano encargado de realizar la fiscalización del sistema de Transparencia es la Defensoría del Pueblo, institución autónoma y de carácter constitucional, esta institución es la encargada de "*defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad*" (Constitución Política del Perú, 2017).

Por lo tanto, la Defensoría es el organismo responsable de acoger, junto al Poder Judicial, los recursos por negatoria al Derecho de Acceso a la Información pública.

La fiscalización del cumplimiento de la Ley contempla el envío al Congreso de un informe anual del Consejo de Ministros en el que se debe cuenta sobre las solicitudes pedidos de información atendidos y no atendidos.

b. Nivel de Aplicación

La Ley de Transparencia se aplica al Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales, Organismos Descentralizados y Autónomos, además del Poder Legislativo, el Poder Judicial y cualquier otra institución que este sujetas a las normas del derecho público.

2. Colombia

En Colombia el DAI, cuenta con rango constitucional. La Carta Fundamental dispone en su artículo 20: *“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”* (Constitución Política de Colombia, 2017). En el año 2014, se promulgó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, en el cual se reafirma el DAI como un principio importante dentro del Estado colombiano.

a. Organismo responsable

En el sistema de transparencia colombiano, el ente encargado de realizar la fiscalización al aparato estatal es el Ministerio Público, el cual está conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales.

Por su parte, la Procuraduría es la entidad encargada de establecer la metodología para que el resto de entidades del Estado cumpla sus funciones y atribuciones, con respecto a la ley. Además, el Ministerio Público contarán con una oficina designada que dispondrá de los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones dadas en la ley.

b. Nivel de aplicación

La ley de Transparencia colombiana, es aplicable cualquier entidad que pertenezca al poder ejecutivo, legislativo o judicial, además de cualquier persona natural o jurídica que presten un servicio público o que, o reciban, administren o controlen recursos públicos. Además de los partidos políticos.

3. México

En México el Derecho de Acceso a la Información está reconocido de manera constitucional desde el año 1977. La Constitución Política señala que *“El derecho a la información será garantizado por el Estado”*. En materia legal en México el DAI se encuentra normado dos ordenamientos, el primero publicado el 2002 y derogado el 2015, el cual era, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la que tuvo como objetivo *“garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”* (LFTAIPG, 2017).

Posteriormente en el año 2015, se promulga la Ley General de Transparencia

Acceso a la Información Pública, la cual contempla entre sus objetivos, distribuir las competencias entre los Organismos Garantes de la Transparencia de la Federación y las Entidades Federativas; Establece las bases mínimas que rigen los procedimientos para garantizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y la protección de datos personales, entre otros. (LGTAIP, 2017).

a. Organismo responsable

En México el organismo responsable de velar por el DAI es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organismo autónomo que tiene entre sus competencias Garantizar el óptimo cumplimiento del DAI todos los organismos y sujetos obligados por la ley.

Además de se encarga de coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y de Protección de Datos Personales²², para que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen acciones de acceso a la información pública, protección y debido tratamiento de datos personales.

b. Nivel de aplicación

La Ley señala que “Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal” (LGTAIP, 2017).

4. Uruguay

El DAI en el caso uruguayo no se encuentra consagrada de manera explícita en la Constitución, pero si se encuentra normado desde el año 2008 por la Ley Derecho de Acceso a la Información Pública y en otros ordenamientos legales.

La Ley Acceso a la Información, tiene por objeto “promover la transparencia de la función administrativa de todo órgano público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública” (LAIP, 2017)

a. Organismo responsable

La ley establece la creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública²³, como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

La Unidad de Acceso a la Información, tiene como sus funciones asesorar al Ejecutivo en materias que tengan relación con el DAI, además de controlar la

²² Son integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Los Organismos Garantes de las Entidades Federativas; La Auditoría Superior de la Federación; El Archivo General de la Nación; El Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Tiene como sus principales objetivos promover, diseñar, evaluar iniciativas que promuevan la transparencia en los órganos del Estado, Además de Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

²³ La entidad cuenta con autonomía técnica y está dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo.

implementación de ley, orientar y asesorar a los particulares respecto al Derecho de Acceso a la Información pública, promover campañas educativas donde el DAI se entienda como un derecho fundamental y denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la ley y aportar las pruebas que consideren pertinentes.

b. Nivel de aplicación

La ley señala la aplicación recae en todos los organismos públicos, sean o no estatales, por lo que se incluyen a los organismos autónomos y los descentralizados.

5. Guatemala

El DAI está incluido en su ordenamiento legal desde el año 2008 por la Ley de Acceso a la Información Pública. Se destaca el caso guatemalteco, puesto que, el principio de transparencia no se encuentra consagrado a nivel constitucional, sin embargo, la ley establece entre sus antecedentes, la consideración de la Constitución, por la vida, la libertad y la seguridad de las personas como fines de Estado; la publicidad de los actos y la información en poder de la administración pública, así como los instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos y vigentes en el país²⁴. (LAIP, 2008).

a. Organismo responsable

La ley de transparencia de Guatemala, estipula que cada órgano sujeto a la ley debe contar con un funcionario que desempeñe funciones como Unidad de Información. Dichas unidades deberán gestionar las solicitudes de información, verificar que se cumpla o entregue información acorde a lo solicitado o estipular el porqué de la negación de ésta, entre otras funciones.

Por su parte el órgano de fiscalizar y velar por el DAI es el Procurador de los Derechos Humanos en su rol de proyección y promoción de estos derechos. Desde el punto de vista de la fiscalización los organismos sujetos a la ley deberán presentar ante del Procurador un informe anual, con toda la información sobre las solicitudes de información. Información la cual debe sistematizar el Procurador para ser expuesta ante el congreso nacional.

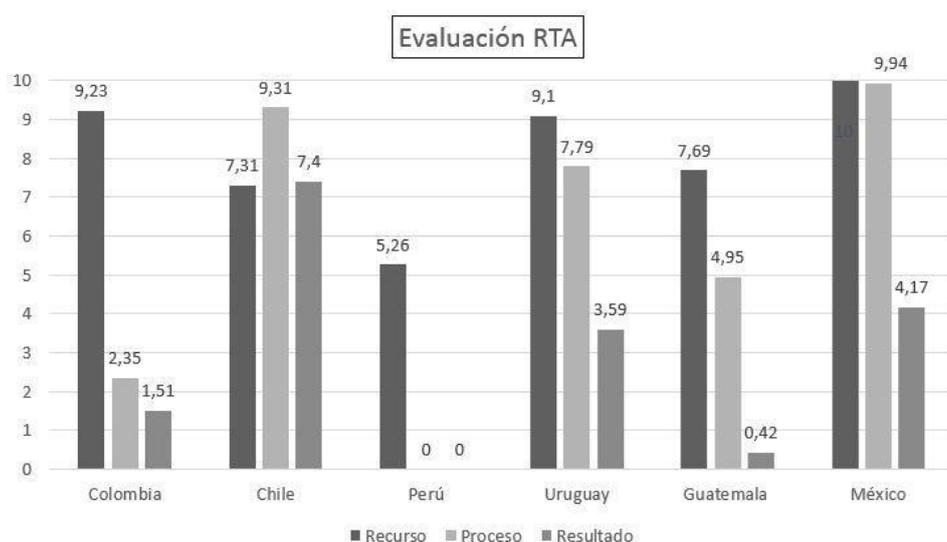
b. Nivel de aplicación

La ley establece y enumera 35 instituciones sujetas a los mandatos contemplados en la ley. Es posible clasificarlas en el Ejecutivo, todas sus dependencias, entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas, el Poder Legislativo, y todas las dependencias que lo integran y el Poder Judicial y todas las dependencias que lo integran.

²⁴ El sistema de Transparencia de Guatemala, se completa con el Acuerdo Gubernativo Número 360-2012, el cual crea la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico, y el Decreto Número 31-2012 que crea la Ley Anticorrupción, además de los diferentes tratados internacionales suscritos por el país.

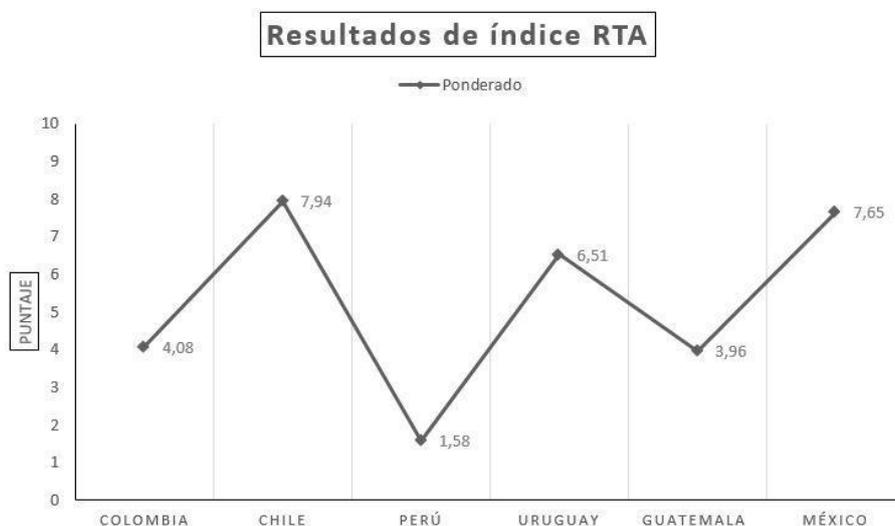
11.2. Gráficos

Gráfico 1: Resultados de Índice RTA países por dimensiones



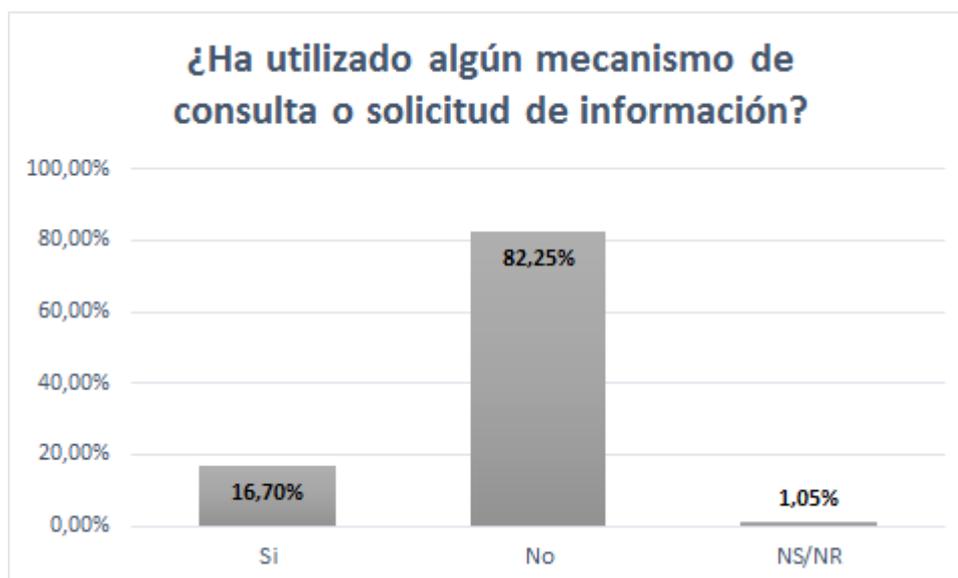
Elaboración propia con datos del Modelo de Medición Internacional de Transparencia para la RTA 2015.

Gráfico 2: Resultados de Índice RTA ponderado



Elaboración propia con datos del Modelo de Medición Internacional de Transparencia para la RTA 2015. Los pesos relativos asignados para la versión ponderada fueron: 30% tanto a la dimensión “recurso” como “proceso” y 40% a la dimensión “resultado”. (RTA, 2015: 18)

Gráfico 3: Uso de mecanismo de Ley de Transparencia



Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016.

Gráfico 4: Uso de Transparencia Activa



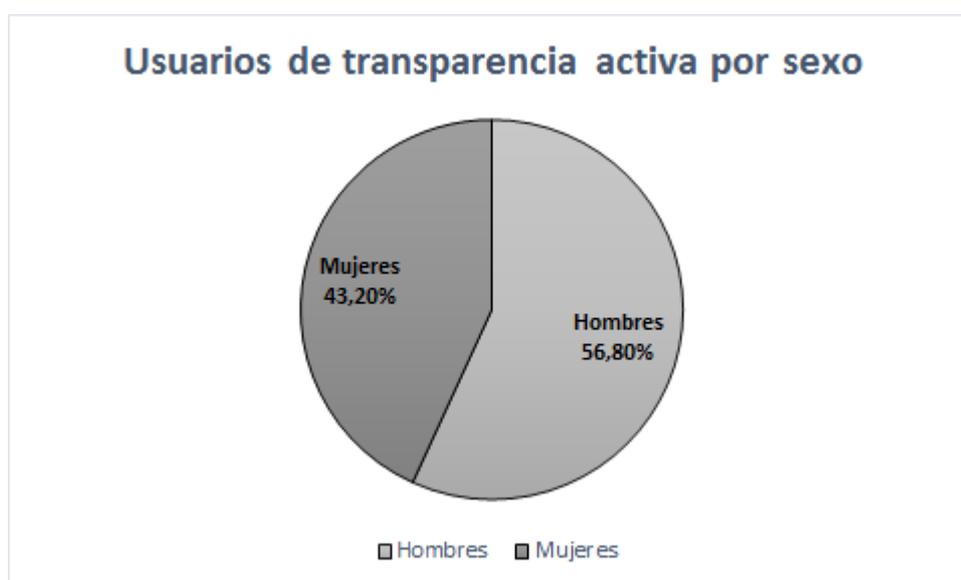
Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016.

Gráfico 5: Uso de Solicitud de Información



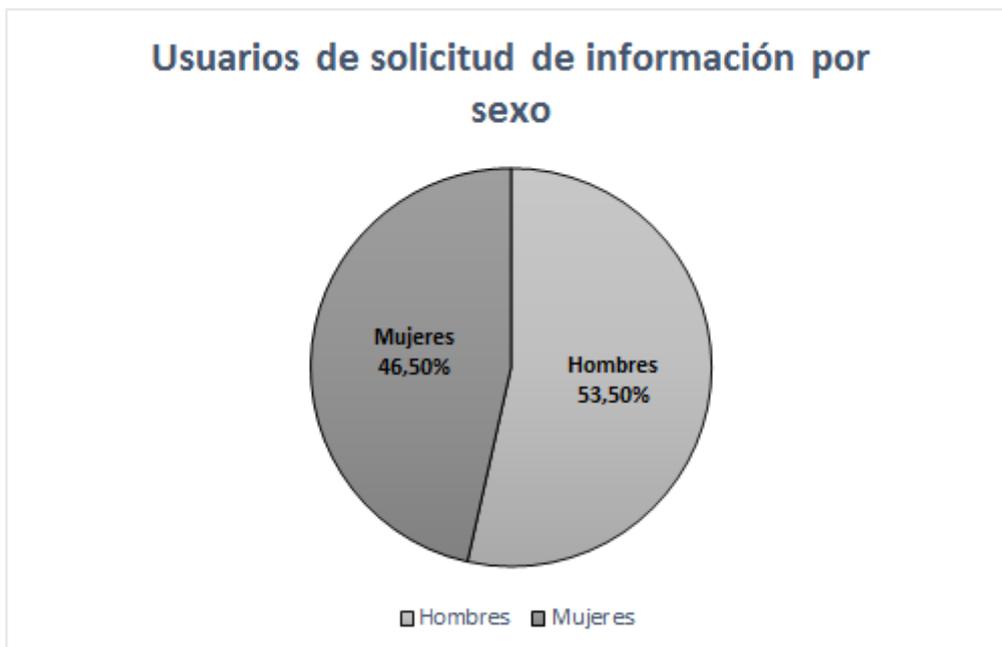
Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016.

Gráfico 6: Uso de Transparencia Activa por Sexo



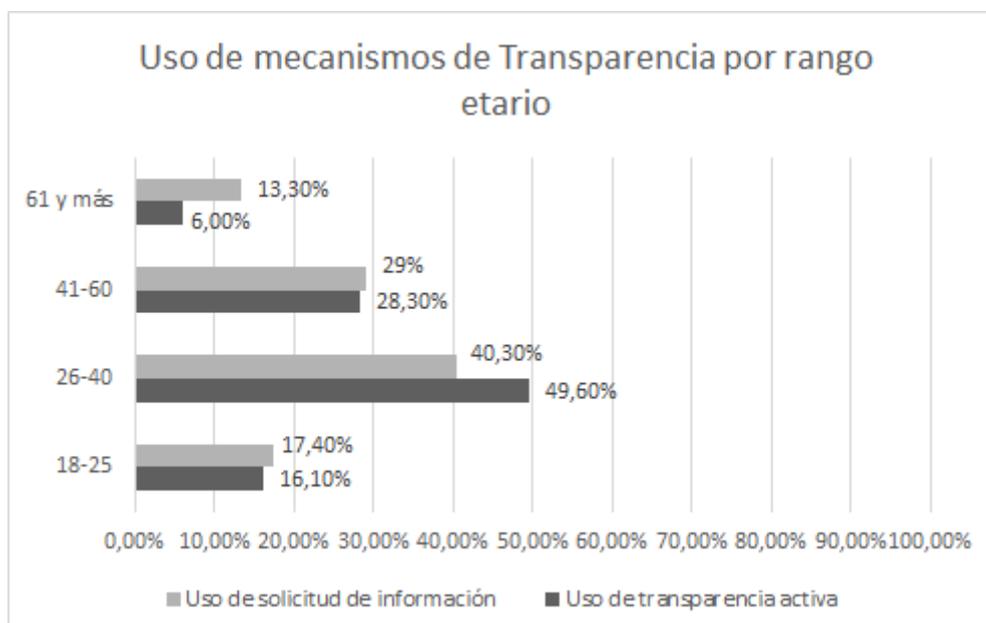
Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016.

Gráfico 7: Uso de Solicitud de Información por Sexo



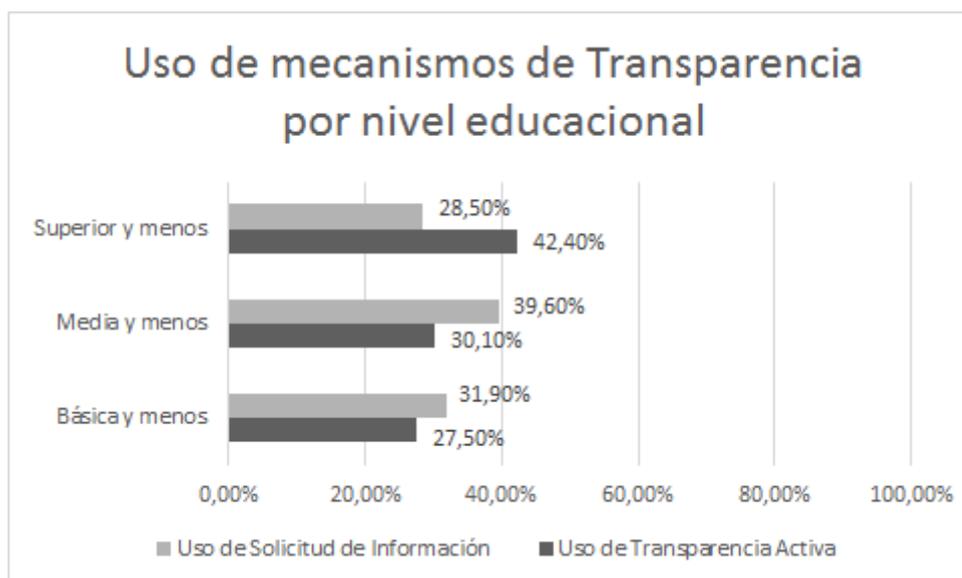
Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016

Gráfico 8: Uso de mecanismos de Transparencia por rango etario



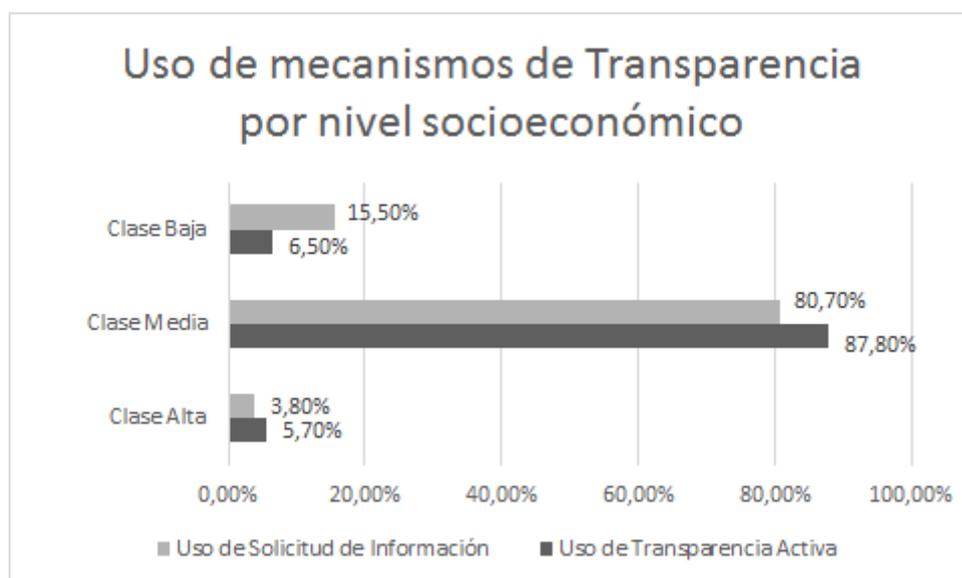
Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016

Gráfico 9: Uso de mecanismos de Transparencia por nivel educacional



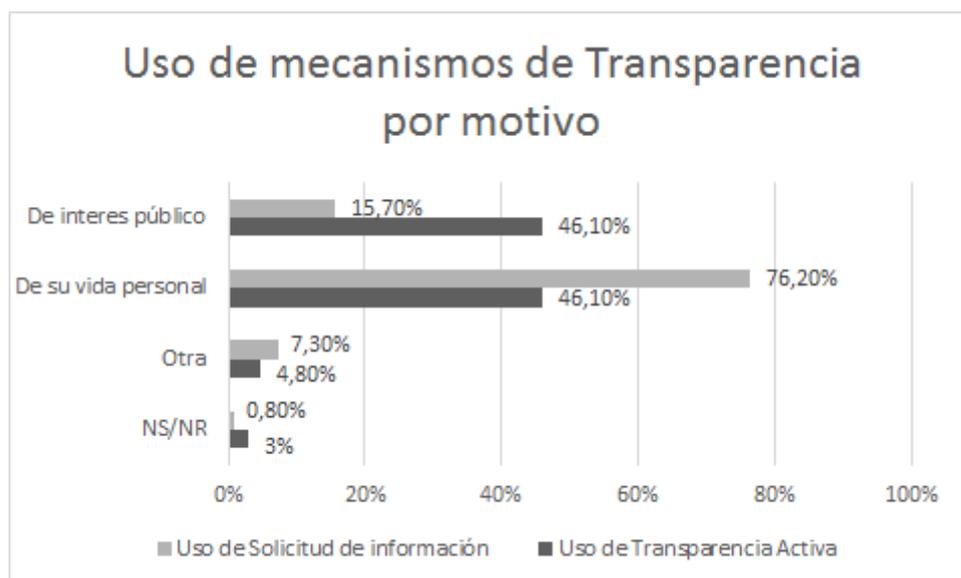
Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016

Gráfico 10: Uso de mecanismos de Transparencia por nivel socioeconómico



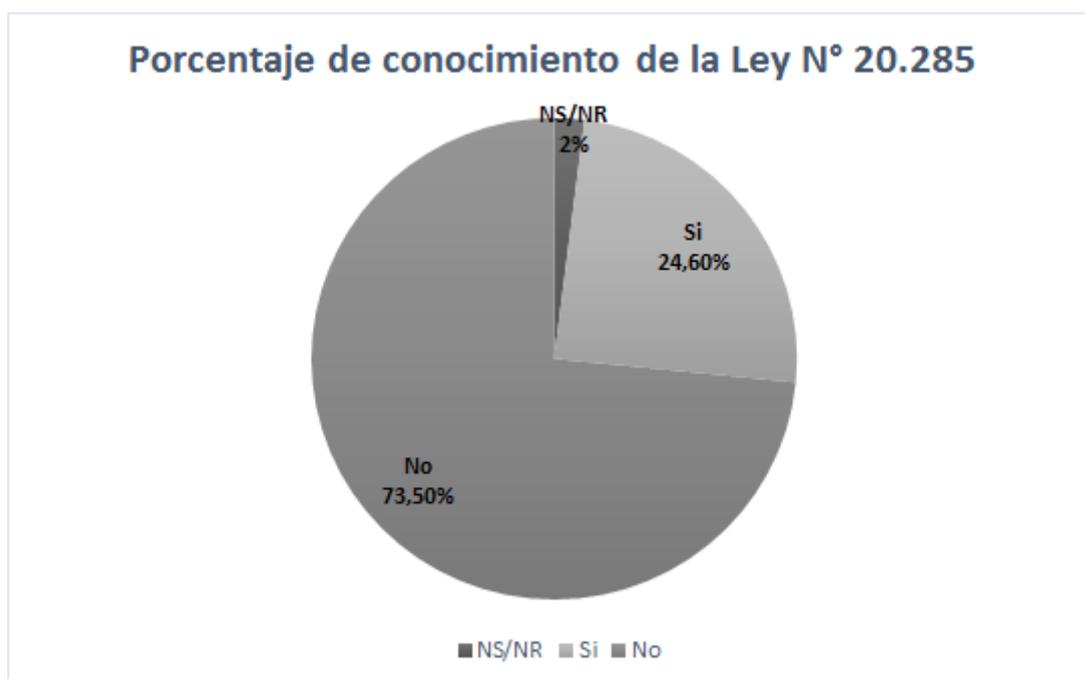
Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016

Gráfico 11: Uso de mecanismos de Transparencia por motivación



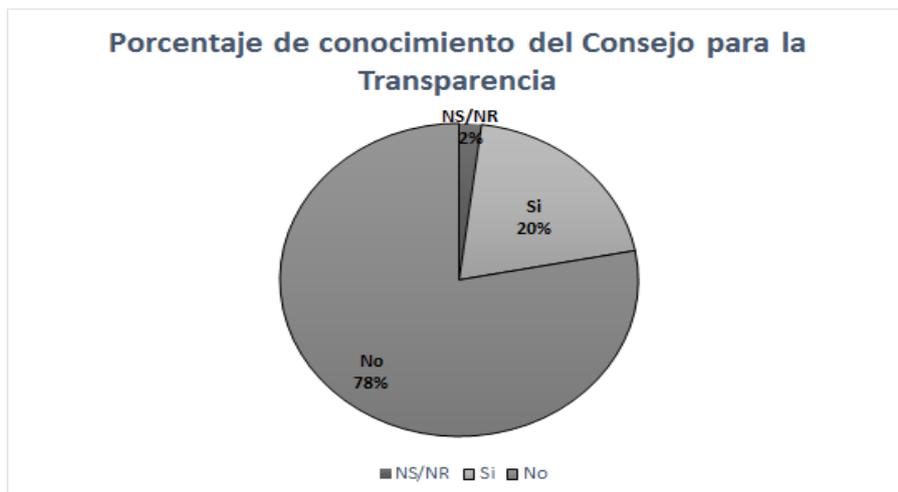
Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016

Gráfico 12: Conocimiento de la Ley de Transparencia



Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016

Gráfico 13: Conocimiento del Consejo para la Transparencia



Elaboración propia con datos del Estudio Nacional de Transparencia 2016