

Capítulo 3

Acceso a la información pública en América Latina

En este capítulo se analizan los marcos jurídicos, institucionales y de políticas para el acceso a la información pública en América Latina. En seguida, luego de exponer conceptos clave como Información del Sector Público (ISP), datos abiertos y grandes conjuntos de datos (big data), se presentan los resultados de la Encuesta Regional de la OCDE sobre Gobierno Abierto en América Latina, la cual busca conocer cuáles son las instituciones responsables de la difusión de información, las excepciones que restringen el acceso a la información y las funciones y beneficios de portales de información centralizados, sectoriales y ministeriales de 11 países de América Latina. Se hace hincapié en que las leyes de “libertad de información” se han extendido en la región. Sin embargo, también se subraya que a menudo estas leyes no se ponen en práctica de manera efectiva.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Introducción

El gobierno abierto conlleva una amplia gama de elementos. Los expertos de los países de la OCDE siguen debatiendo en torno al significado de conceptos clave como Información del Sector Público (ISP), datos abiertos y grandes conjuntos de datos (*big data*) (véase el recuadro 3.1). Es determinante comprender y estar de acuerdo en el significado de estos conceptos fundamentales si se desea desarrollar políticas eficaces y establecer líneas directrices claras que apoyen el trabajo de los funcionarios.

La información del sector público es de dominio público también. Mientras que dar y facilitar el acceso a dicha información es responsabilidad primordial de los gobiernos democráticos, la apertura de esa información y tener acceso a ella es un derecho elemental de las sociedades. El acceso a ISP debe considerarse un componente clave del buen gobierno, tanto como lo son la transparencia y la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la integridad pública, etc.

Recuadro 3.1. Gobierno abierto: conceptos clave

Información del Sector Público (ISP)

Para fines de la Recomendación del Consejo de la OCDE para un Mejor Acceso y Uso Más Eficaz de la Información del Sector Público (OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information; OCDE, 2008), en líneas generales la ISP se define como “información, incluida la de productos y servicios, que un gobierno o institución pública genera, crea, recopila, procesa, preserva, mantiene, difunde o financia”, tomando en cuenta los requisitos y restricciones legales mencionadas en el último párrafo del prefacio de la Recomendación.

Datos abiertos de gobierno (DAG)

El término “datos abiertos de gobierno” (DAG) surgió relativamente hace poco y se popularizó en 2008 luego de que en Estados Unidos sus partidarios publicaran un conjunto de principios de DAG. Los dos elementos principales de los DAG normalmente se definen de la siguiente manera: (a) *datos de gobierno*: cualesquier datos o información producidos o encargados por órganos públicos; y (b) *datos abiertos*: datos que cualquiera puede utilizar, reutilizar y distribuir libremente, a condición de que sólo, y a lo sumo, así lo determinen las necesidades del usuario y siempre que éste permita que su trabajo esté disponible para compartirse.

Los conjuntos de datos públicos que se consideran fuente de análisis en lo que respecta a iniciativas de DAG incluyen: información comercial/empresarial (por ejemplo, información de cámaras de comercio, asuntos oficiales); información de registros, patentes y marcas registradas, y bases de datos de licitaciones públicas; información geográfica (es decir, direcciones, fotografías aéreas, edificios, información catastral, redes geodésicas, geología,

Recuadro 3.1. Gobierno abierto: conceptos clave (cont.)

datos hidrográficos e información topográfica); información jurídica (por ejemplo, fallos de cortes nacionales, extranjeras e internacionales, legislación nacional y tratados); información meteorológica (es decir, datos y modelos climatológicos y pronóstico del tiempo); datos sociales (por ejemplo, diversos tipos de estadísticas de economía, empleo, salud, población, administración pública); información de transporte (por ejemplo, información sobre congestión vehicular, obras viales, transporte público y registro de vehículos).

Avanzada la década de 2000, entre los funcionarios el concepto de gobierno abierto aún se centraba en dar a conocer información reciente, no en mejorar el acceso a datos que ya eran de dominio público. Durante la década presente ha habido un cambio al pasar de un compromiso centrado principalmente en las metas del gobierno abierto de mayor transparencia y rendición de cuentas pública a una mayor obligación de DAG con una agenda determinada fuertemente por la innovación, eficacia y flexibilidad en el gobierno. Hoy en día, los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado consideran que los DAG son el pilar del gobierno abierto, un facilitador esencial de mejor prestación de servicios, transparencia y compromiso público, así como el resultado de mejores relaciones entre gobiernos y ciudadanos.

Grandes conjuntos de datos (*big data*)

Los gobiernos no son la excepción en la tendencia del mundo moderno de generar una asombrosa cantidad de datos y grandes conjuntos de éstos. En el sector público se acumulan cantidades extraordinarias de datos durante la prestación de servicios públicos, desde la administración de pagos por beneficios sociales y servicios nacionales de salud hasta la emisión de pasaportes y permisos de conducir. Si bien durante mucho tiempo las actividades económicas y sociales han girado en torno a la utilización de datos, el volumen, la velocidad y la variedad significativos de datos que cada vez más se usan en la economía en general, así como su importante valor social y económico, están marcando un cambio hacia un modelo socioeconómico basado en datos, comúnmente llamado *big data*, o grandes conjuntos de datos. En este modelo, los datos son un activo fundamental para generar ventajas competitivas significativas y promover la innovación, el crecimiento sostenible y el desarrollo.

Big data es una serie de conjuntos de datos tan grande y compleja que dificulta el uso de herramientas disponibles de manejo de bases de datos, o de aplicaciones de procesamiento, para administrarlos, lo que incluye su captura, almacenamiento, búsqueda, difusión, transferencia, análisis y visualización. La tendencia a tener y manejar conjuntos de datos más grandes producidos por diferentes actores también se debe a que del análisis de un solo gran conjunto de datos relacionados se deriva información adicional, por contraste con conjuntos más pequeños separados que tienen la misma cantidad de datos en total, lo que permite encontrar correlaciones que ayudan a identificar tendencias comerciales/empresariales, determinar la calidad de una investigación, evitar enfermedades, asociar notificaciones jurídicas, combatir la delincuencia y precisar las condiciones de tráfico vehicular en tiempo real.

Fuente: Texto de Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París.

El gobierno abierto es una política que tiene dos elementos. Por un lado, debería haber gobiernos dispuestos a ser más abiertos, transparentes y sujetos a rendición de cuentas; por el otro, debería haber sociedades dispuestas a saber más acerca de las actividades de sus gobiernos y participar activamente en ellas. Si falta uno de estos elementos, la apertura sería inalcanzable o no arrojaría los beneficios deseados.

El acceso a la información pública requiere, primero, que se le reconozca como derecho constitucional y, segundo, que haya una definición de regulaciones claras que abunden en el tema. Es fundamental proponer leyes sobre transparencia, protección a la privacidad y seguridad de datos a fin de determinar cuáles datos e información deberían revelarse y cuáles no —y explicar por qué se excluyen—, dónde estarán disponibles y, más importante, cuáles serán las responsabilidades de las instituciones públicas y los funcionarios encargados de aplicar la ley, por ejemplo, hacer disponibles los datos y la información y procesar las solicitudes para obtenerlos. Al llevarlo a cabo, los gobiernos deberían estar conscientes de los riesgos potenciales de generar papeleo regulatorio, ya que ello podría desalentar a la población en general para ejercer sus derechos.

Una vez que se han creado regulaciones, los gobiernos y las instituciones tienen que decidir dónde estará disponible la información y de qué manera la harán accesible. El uso de herramientas de TIC y plataformas tales como los medios sociales y portales en línea son mecanismos útiles para facilitar el acceso a la información y establecer una relación más cercana entre ciudadanos y gobierno. Al tiempo que los gobiernos atienden las oportunidades que ofrece la tecnología para facilitar el acceso a la información pública, afrontarán retos institucionales y técnicos, entre otros.

Los diseñadores de políticas en América Latina deberían encontrar las alternativas más rentables para hacer disponible públicamente la información, aprovechando las oportunidades y los beneficios que brindan las TICs. Al hacerlo, debería preservarse un enfoque integral e incluyente a fin de asegurar el acceso de todos los sectores de la población a la ISP y los DAG, no sólo a través de plataformas tecnológicas, sino también de otros canales de acceso. El acceso a la información pública, el gobierno abierto y los DAG deberían implementarse de manera simultánea a los programas orientados a aumentar el acceso de la población a las TICs, si bien no deberían ignorarse las ventajas sociales de contar con canales de acceso tradicionales, tales como solicitudes impresas *in situ* o consultas telefónicas.

El intercambio de información y datos, así como el aseguramiento de su calidad y la generación de mecanismos de monitoreo y control, son también algunos de los temas que los gobiernos atenderán mientras trabajan en la creación de un gobierno más abierto.

Con base en estas consideraciones, el informe presenta los resultados para la región contemplando:

- **¿Quién revela la información?** Las instituciones centrales y subnacionales que participan en la implementación de políticas
- **¿Qué se ha logrado?** Leyes y regulaciones disponibles en la región
- **¿Qué se está haciendo?** Información disponible públicamente y excepciones para restringir el acceso a la información
- **¿Dónde está disponible la información?** Portales de información centralizados, sectoriales y ministeriales

Recuadro 3.2. ¿Qué elementos deben incluirse en el marco legal pertinente?

Aspectos jurídicos de la información

La información es la base para fortalecer las relaciones entre gobiernos y ciudadanos. Existen diferencias entre los países en términos de leyes de acceso de los ciudadanos a la información (a menudo llamadas leyes de libertad de información o FOI, por sus siglas en inglés). Suecia emitió sus primeras leyes al respecto hacia 1776. Finlandia, en 1951, fue el primer país en adoptar una legislación moderna en esta materia. Estados Unidos le siguió en 1966 con su Freedom of Information Act (Ley de Libertad de Información). Luego de un aumento notable de 1980 a 2001, hoy en día cuatro de cinco países de la OCDE cuentan con legislación al respecto. Austria, Hungría, Países Bajos y Polonia han privilegiado el derecho de los ciudadanos al acceso a la información en sus constituciones. Las leyes han incluido disposiciones adicionales que aumentan el acceso a la información en áreas como medio ambiente, protección al consumidor y salud.

Al diseñar estas leyes, todos los países se enfrentan a un doble reto: encontrar un equilibrio entre el derecho de acceso a la información con el derecho individual a la privacidad, así como con la necesidad de proteger información confidencial que, si se revelara, dañaría el interés público. Ésta es la razón por la cual el acceso a la información se incorpora mejor en un marco integral que incluye: una sólida legislación, mecanismos institucionales claros y un aparato judicial independiente para aplicarla. Al proponer o revisar leyes sobre el acceso de los ciudadanos a la información se recomienda tener presentes los siguientes aspectos:

Definir a qué información deben tener acceso los ciudadanos:

- Cuál es el principio básico
- Cuáles son las excepciones
- A quién pertenece la información
- En qué formato debe estar
- Qué tipo de privacidad y protección de datos se considerará

Recuadro 3.2. ¿Qué elementos deben incluirse en el marco legal pertinente? (cont.)

Definir cómo se puede recibir y/o tener acceso a la información:

- Cómo debe solicitarse el acceso
- Cómo presentar y apelar una negativa
- Qué debe publicarse activamente
- En qué idiomas
- Cuál es el tiempo máximo de respuesta

Aspectos de políticas de la información

Las políticas de acceso a la información son la base de los derechos legales. Aseguran que los ciudadanos obtengan la información que buscan. También pueden ordenar que la información se proporcione activamente a los ciudadanos. En cuanto a las políticas para proporcionar información de manera activa o por solicitud, los países deben aclarar:

- Cuál es tiempo de respuesta práctico
- Si debe hacer algún cargo y de cuánto
- Cómo manejar las solicitudes informales
- Cómo manejar la información
- Cómo difundir activamente la información
- Cómo presentar la información
- Cómo manejar los contactos generales con ciudadanos

Aspectos institucionales de la información

Las instituciones responsables de aplicar la ley sobre acceso a la información son responsables de asegurar que las tareas se cumplan como ésta lo prevé. Implementan la provisión de información, o bien la controlan y aplican. Al establecer o revisar los aspectos institucionales de la información, debe considerarse:

- Quién lleva a cabo el trabajo
- Quién coordina
- Quién supervisa, controla y aplica

Fuente: OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>.

Marco legal sobre acceso a la información y transparencia entre los ALCs

A pesar del hecho de que la AGA ha desempeñado un papel importante en la promoción de políticas y leyes de gobierno abierto en América Latina, los ALCs ya tenían trabajos previos para crear un marco legal sólido. Hacia 2011, ocho de los 11 ALCs ya contaban con leyes de libertad de información (FOI). La más reciente FOI es la ley de información colombiana, que entró en vigor en 2014. Por su parte, hacia septiembre de 2014, el órgano legislativo de Costa Rica estaba analizando una iniciativa de ley sobre el acceso a la información pública^{1,2} (véase la gráfica 3.1). Es en este contexto que la AGA contribuyó a impulsar las reformas de gobierno abierto y un mayor uso del acceso a la información en la región.

La disponibilidad de derechos constitucionales y leyes de acceso a la información y transparencia (FOI) está a punto de homogeneizarse entre los ALCs. A excepción de El Salvador y Uruguay, nueve de 11 países han contemplado disposiciones para asegurar el acceso a la información en sus constituciones (véase el cuadro 3.1). Al incluir el acceso a la información y la transparencia en las cartas magnas se busca garantizar que estos derechos se apliquen a todas las personas y en todo el territorio nacional de un país. Además, la amplia diversidad social y cultural de América Latina hace obligatorio asegurar que las leyes y regulaciones también sean accesibles para todos los grupos sociales. Por ejemplo, actualmente en Guatemala la FOI está disponible en 20 lenguas indígenas diferentes.

Las disposiciones de la FOI deberían observarse no sólo en el nivel central de gobierno, sino también a nivel subnacional. A este respecto, entre los ALCs, los diferentes marcos de gobierno (es decir, Estados unitarios y federales) pueden desempeñar un papel clave en la forma en que se implementan las políticas y regulaciones, en cómo se aplican las disposiciones de la ley y en la función de los gobiernos locales en este proceso.

Si bien los gobiernos unitarios podrían tener un enfoque más centralizado de la implementación de políticas, los gobiernos federales podrían dejar en manos de los gobiernos locales parte de las decisiones de implementación y formulación de normas. En ciertos casos (por ejemplo, el de México), los gobiernos locales podrían afrontar el reto no sólo de poner en marcha políticas centrales, sino de adaptar y modificar sus propios marcos legales a fin de coordinarse mejor con el Centro y llevar a cabo sus responsabilidades.

Las estructuras de gobierno no deberían limitar la implementación de políticas ni el cumplimiento de la ley en los niveles centrales y locales. En todos los ALCs, las leyes de libertad de información (FOI) deberían ponerse en práctica en los niveles tanto nacionales como subnacionales de gobierno, y en todas las instituciones públicas, incluidos los poderes Legislativo, Ejecutivo

Cuadro 3.1. Disponibilidad de leyes de acceso a la información y transparencia entre los LACs

	Disposiciones de acceso a la información/transparencia contempladas en la Constitución	Ley de acceso a la información	Ley de transparencia y acceso a la información	Año de entrada en vigor de la FOI
MÉXICO	⊙	○	●	2002
PERÚ	⊙	○	●	2002
REPÚBLICA DOMINICANA	⊙	●	○	2004
GUATEMALA	⊙	●	○	2008
CHILE	⊙	○	●	2008
URUGUAY	○	●	○	2008
BRASIL	⊙	●	○	2011
EL SALVADOR	○	●	○	2011
COLOMBIA	⊙	○	●	2014
COSTA RICA	⊙	○	◐	-
PARAGUAY	⊙	○	●	2014

● La ley está disponible
 ○ La ley se discute y aún no entra en vigor (septiembre de 2014)
 ⊙ Disposiciones de acceso a la información/transparencia incluidas en la Constitución

Nota: Los países se enlistan según la fecha de entrada en vigor de la FOI.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 1.1.

y Judicial.³ No obstante, vale la pena volver a considerar cuán importante es establecer mecanismos adecuados para asegurar el cumplimiento de la ley. Como se mencionó antes, los mecanismos de coordinación formal con el Poder Judicial y el Congreso sólo están disponibles en cuatro y tres ALCs, respectivamente. De ahí que parecería que son débiles los esfuerzos para asegurar un involucramiento y una cooperación completos de los poderes Legislativo y Judicial en la región de América Latina. Si se considera que sólo 16 países de la OCDE han incluido esas dos ramas de gobierno en sus FOI, la cuestión de fortalecer lazos con ellos se vuelve un reto común para los ALCs y los países de la OCDE.

Ahora bien, el acceso a la información pública no se limita a las instituciones públicas. Los acuerdos empresariales específicos, tales como las asociaciones público-privadas, y la gestión y uso de fondos públicos que hacen las entidades privadas vuelven obligatorio para los gobiernos establecer mecanismos de transparencia que permitan el escrutinio público

Gráfica 3.1. Disponibilidad de leyes de acceso a la información y transparencia entre los ALCs

- Law on access to information and transparency is available
- Law on access to information is available
- Law is not yet available or it is under discussion



Notas: Este mapa es sólo ilustrativo y no conlleva prejuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio aquí incluido.

(a) Se dispone de una ley de acceso a la información y transparencia: *México, Paraguay, Colombia y Perú*

(b) Se dispone de una ley de acceso a la información: *Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Brasil, Uruguay y Chile*

(c) No se dispone aún de una ley o se está discutiendo: *Costa Rica*

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 1.1.

con miras a asegurar el uso adecuado de esos fondos. En el caso de las instituciones privadas que manejan fondos públicos, ocho países informan de actores privados obligados por ley. Chile y México están trabajando a este respecto. En México se reformó la Constitución en 2014 para dejar en claro que cualquier información que manejen sujetos privados que administren fondos públicos es, de hecho, pública. Sin embargo, estas reformas necesitan que el Congreso mexicano haga enmiendas adicionales o desarrolle el marco legal nacional sobre acceso a la información. En Chile, pese a que la FOI sólo define como sujetos responsables a las entidades públicas, el Consejo de Transparencia de Chile ha establecido que las organizaciones no públicas (a) creadas principalmente por órganos públicos, (b) manejadas y controladas por funcionarios o directivos designados por ellos y (c) que realizan actividades vinculadas a la administración pública deberán apegarse a las disposiciones de la FOI. Estas especificaciones no incluyen ninguna referencia a fondos públicos y son restrictivas en cuanto al conjunto de sujetos privados obligados por ley.

En Uruguay, a los actores privados no se les exige por ley entregar información sobre el uso de recursos públicos, por lo que no se registraron acciones que estén llevando a cabo.⁴ Sólo 18 países de la OCDE señalan que han incluido en sus FOI a entidades privadas que manejan fondos públicos (OCDE, 2011b); de igual manera, los ALCs afrontan el reto de garantizar la transparencia en el uso de recursos públicos, independientemente de la naturaleza de la entidad (pública o no) encargada de manejarlos. Esto es de crucial importancia para aumentar la confianza pública en los gobiernos en los ALCs.

En general, los ALCs han avanzado notablemente en la definición de un marco legal de acceso a la información, aunque necesitan trabajar más. La falta de órganos públicos específicos encargados de aplicar y hacer cumplir la ley es uno de los principales retos que los ALCs podrían afrontar para asegurar una implementación eficaz de la ley. Las instituciones responsables del gobierno abierto, y de la coordinación y puesta en marcha de políticas de DAG, encontrarán obstáculos para instaurarlos mientras no exista un marco institucional claro que garantice el cumplimiento cabal de la ley. En algunos ALCs y países de la OCDE se han creado órganos públicos específicos cuya misión es supervisar y asegurar que las entidades públicas cumplan con sus responsabilidades (véase el recuadro 3.3).

Entre los ejemplos recientes se encuentran las medidas para transparencia pública que España está tomando en el marco de una amplia reforma de la administración pública que se halla en proceso. En 2013, el Senado español aprobó la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Se creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como garante de la ley (OCDE, 2014). Aun cuando el gobierno de España deberá seguir trabajando para consagrar las capacidades y eficacia institucionales del Consejo, este caso ilustra la importancia de desarrollar

simultáneamente: a) un marco legal sólido para la transparencia y el acceso a la información, y b) un marco institucional que pueda sustentar las políticas de transparencia y gobierno abierto, el cumplimiento de la ley, su aplicación y el empoderamiento para imponer sanciones cuando sea necesario.

Recuadro 3.3. Ejemplos de órganos que supervisan las leyes de transparencia: Estados Unidos y Chile

Estados Unidos

En Estados Unidos, la Oficina de Servicios de Información del Gobierno (OGIS, por sus siglas en inglés), conocida como el *ombudsman* federal de la Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés), se creó dentro de la Administración de Archivos y Documentos Nacionales (NARA, por sus siglas en inglés). La OGIS se estableció cuando la Ley de Gobierno Abierto de 2007 enmendó la Ley de Libertad de Información y es responsable de:

- Mediar controversias. Ofrece servicios de mediación para resolver controversias entre personas que hacen solicitudes con base en la FOIA y las dependencias públicas (una alternativa no exclusiva al litigio). Puede emitir recomendaciones si la intermediación no ha resuelto el problema.
- Fungir como *ombudsman*, o defensoría del pueblo. Solicita y recibe comentarios y preguntas de las dependencias federales y el público respecto a la administración de la FOIA, a fin de mejorar los procedimientos de ésta y facilitar la comunicación entre las dependencias y los solicitantes de la FOIA.
- Brindar capacitación sobre resolución de conflictos para el personal responsable de la FOIA en las dependencias federales, trabajando de cerca con los actores claves de la FOIA tales como los solicitantes, la comunidad y los partidarios del gobierno abierto, etc.

La NARA se considera un árbitro independiente, separado de la Casa Blanca. Según sus estatutos, la NARA es un órgano independiente dentro de la rama Ejecutiva del gobierno, cuya administración está bajo la supervisión y dirección del Archivista de Estados Unidos. El Archivista es designado por el Presidente, con el consejo y el consentimiento del Senado. El Archivista es nominado sin importar su afiliación política y únicamente con base en las cualificaciones profesionales que se requieren para llevar a cabo sus tareas y responsabilidades en la oficina que encabeza. El Presidente tiene la facultad de destituirlo, en cuyo caso ha de comunicar las razones para ello a las Cámaras del Congreso.

Chile

El Consejo para la Transparencia es un órgano autónomo público, con personalidad jurídica, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entró en vigencia el 20 de abril de 2009.

Recuadro 3.3. Ejemplos de órganos que supervisan las leyes de transparencia: Chile y Estados Unidos (cont.)

La Dirección del Consejo corresponde a cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros. A este Consejo Directivo le corresponderá la dirección y administración del Consejo para la Transparencia.

Los Consejeros durarán seis años en sus cargos, pudiendo ser designados sólo para un nuevo periodo, y pueden ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados. El Consejo tiene las siguientes funciones principales:

- Supervisar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transparencia e imponer sanciones en caso de que sea infringida.
- Solucionar reclamos por denegación de acceso a la información.
- Fomentar la transparencia en la función pública mediante la difusión de información de los órganos de la Administración del Estado.
- Emitir instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y exigirles ajustar sus procedimientos y sistemas a dicha legislación.
- Formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean.
- Proponer al Preseidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.
- Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información.
- Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley.

Fuente: OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.

Cuadro 3.2. Países de la OCDE: Panorama de las leyes de libertad de información de gobiernos centrales (2010)

Nivel de gobierno	Total de países de la OCDE
Central	31 Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.
Subnacional	25 Austria, Bélgica, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Turquía y Ucrania.
Ramas de poderes en el nivel central	
Ejecutivo	31 Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.
Legislativo	16 Bélgica, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, México, Polonia, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia, Turquía y Ucrania.
Judicial	16 Australia, Bélgica, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Israel, Italia, México, Noruega, Polonia, República Eslovaca, Suecia y Ucrania.
Otros órganos	
Entidades privadas que manejan fondos públicos	18 Australia, Bélgica, Corea, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

No se dispone de datos para Alemania ni Grecia. Luxemburgo está elaborando una iniciativa de ley sobre acceso a la información y no se incluye en el cuadro. La Federación Rusa y Ucrania no se incluyen en los totales.

La ley de FOI de Italia se aplica sólo a actas administrativas y no a legislativas. De acuerdo con el sistema italiano, todas las actas legislativas se publican en la *Gazzetta Ufficiale* (disponible gratis en línea). También están disponibles en línea las actas legislativas preliminares, así como actas judiciales y sentencias.

Fuente: OECD, *Government at a Glance 2011*. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

Alcance de las leyes de libertad de información de los gobiernos centrales

Prácticamente ninguno de los ALCs señalan restricciones sobre cuáles personas jurídicas están autorizadas a hacer solicitudes de información; a menudo, a los solicitantes sólo se les pide proporcionar su nombre, dirección y una identificación oficial cuando buscan información *in situ*. La única excepción de esta práctica común es Colombia, donde a los solicitantes

no se les exige dar brindar ninguna información personal ni presentar una identificación oficial, lo que fomenta el acceso de las personas a la ISP. Ambos extremos muestran de qué manera las particularidades regulatorias pueden tener un efecto negativo o positivo en el acceso a la información pública y la transparencia.

El requisito de proporcionar datos personales puede disuadir a los ciudadanos de hacer solicitudes de información. Aunque en la práctica el caso de Colombia podría ejemplificar la posibilidad de hacer solicitudes anónimas, éstas no se permiten legalmente en cualquier ALC.⁵ Si bien las solicitudes en línea pueden suponer para los solicitantes la posibilidad de acceder de manera anónima a la información pública (por ejemplo, al brindar datos personales falsos), es importante contemplar en las leyes de FOI disposiciones que posibiliten y respalden este mecanismo.

Los ALCs podrían trabajar más a este respecto. Los países deberían proponerse reducir los factores de disuasión, como la obligación de proporcionar información personal. Al mismo tiempo, los ALCs pueden definir excepciones a la posibilidad de presentar solicitudes anónimas (por ejemplo, cuando se solicita acceso a datos delicados, como archivos criminales, o acceso parcial a información reservada, como la de cuestiones de defensa nacional).

Excepciones al acceso a información pública

En la mayoría de los ALCs, la FOI y las cartas magnas garantizan el derecho de acceso a la información pública. En otras palabras, de manera legal y sin distinción, todas las personas deben tener acceso a ésta. Sin embargo, para garantizarlo es necesario especificar y tomar en cuenta excepciones y exclusiones. De ahí que los gobiernos deban velar por un equilibrio entre el acceso a la información y la protección de derechos fundamentales o garantías tales como los datos personales y privados o la información sobre seguridad nacional.

En concordancia con lo anterior, aunque en todas las FOI de los ALCs se ha incluido el principio de máxima divulgación de información⁶ (véase el recuadro 3.4), los países han especificado excepciones a fin de proteger información que se considera privada o delicada (véase el cuadro 3.3).

Dos medios para limitar el acceso a la información son las pruebas de clase y las pruebas de daño potencial. Según las pruebas de clase, cualquier información que entre en cierta categoría (por ejemplo, la seguridad nacional) puede denegarse. Según las pruebas de daño, el gobierno puede rechazar una solicitud de información bajo la consideración de que divulgarla podría implicar un perjuicio potencial, por ejemplo a una persona o a la defensa

Recuadro 3.4. Principio de máxima divulgación de información

El principio de máxima divulgación de información establece la presunción de que toda la información que manejan los órganos públicos debe estar sujeta a difusión y que tal presunción puede omitirse en circunstancias muy delimitadas (véase el principio 4). Este principio recoge la lógica básica que subyace en el concepto mismo de libertad de información y sería ideal incluirlo en la Constitución para dejar en claro que el acceso a la información es un derecho básico. Las legislaciones específicas deberían tener como meta instaurar este derecho general y garantizar la máxima divulgación de información en la práctica.

Las instituciones públicas están obligadas a divulgar la información y cada ciudadano tiene el derecho correspondiente de obtenerla. Todas las personas que se encuentren en el territorio del país deben beneficiarse de este derecho. El ejercicio de este derecho no debería exigir a los individuos mostrar interés particular en la información. Cuando la autoridad pública pretenda denegar el acceso a la información, debe ser responsable de justificarlo en cada etapa de los procedimientos. En otras palabras, la autoridad pública debe demostrar que la información que se reserva forma parte del conjunto limitado de excepciones, como se describe más adelante.

Fuente: Texto del artículo 19 (1999), *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation; International Standards Series*, Londres, junio de 1999. Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

del Estado (las dos pruebas de daño más comunes). Las excepciones a las solicitudes de FOI pueden ser obligatorias (a la entidad pública se le exige reservarse la información) o discrecionales (las entidades públicas pueden aplicar su criterio para reservarse o divulgar la información) (OCDE, 2011).

Las pruebas de clase de datos personales y seguridad nacional están sujetas a excepciones obligatorias en 10 de 11 países. De hecho, en países como Colombia, Costa Rica, México y Perú se han elaborado leyes secundarias adicionales para reforzar la protección de datos comerciales personales o privados.^{7,8}

En términos generales, como puede apreciarse en el cuadro 3.3, las excepciones discrecionales no son una tendencia común en los ALCs en lo que se refiere a las pruebas de clase. Considerando las seis principales pruebas de clase que incluye este informe (véase el cuadro 3.3) y los 11 países que proporcionaron información, 69% de las pruebas de clase son de excepción obligatoria y únicamente se permite la discrecionalidad en el 16% de los casos. Cabe observar que esta tendencia difiere de la que muestran los países de la OCDE, donde el 32% de las pruebas de clase son de excepción obligatoria y se permite la discrecionalidad en 51% de los casos (véase el recuadro 3.4). La diferencia es notable cuando se trata de información de

seguridad nacional y datos personales: mientras que 91% de los ALCs han especificado excepciones obligatorias para ambos intereses temáticos, las excepciones obligatorias y discrecionales están divididas casi por igual en los países de la OCDE (véase el cuadro 3.4). En general (sin incluir a Paraguay), sólo Brasil, Costa Rica y Colombia permiten el uso de discrecionalidad ministerial para pasar por alto información exenta.⁹

Cuadro 3.3. Pruebas de clase y de daño contenidas en las FOI y aplicadas para exentar información de las solicitudes de libertad de información en los ALCs elow & Holmes

	Prueba de clase						Prueba de daño potencial			
	Seguridad nacional	Datos personales	Confidencialidad comercial	Información sobre cumplimiento de la ley y orden público recibida confidencialmente	Debates internos	Salud y seguridad	Daño a la competencia comercial	Daño a las dependencias encargadas de la aplicación de la ley	Daño a personas	Daño a los intereses económicos del Estado
Brasil	⊙	●	●	●	⊙	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	●	⊙	⊙	●	○	⊙	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	⊙	●	○	●	⊙	●	○	○
República Dominicana	●	●	●	●	⊙	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	○	○	○	○	○	n.a.	○	○
México	●	●	●	●	●	●	⊙	⊙	⊙	⊙
Paraguay	●	●	○	⊙	⊙	⊙	○	⊙	○	n.a.
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Uruguay	●	●	●	n.a.	n.a.	n.a.	●	n.a.	●	●
● Obligatoria	10	10	7	8	4	7	7	7	7	6
⊙ Discrecional	1	1	2	1	3	2	2	2	1	1
○ No aplicable	0	0	2	1	3	1	2	0	3	3

n.a. Información no disponible

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Section 2 – Preguntas 3.4 y 3.5.

Algunos ALCs también han contemplado pruebas de daño en sus FOI. Estas pruebas, de igual manera, en su mayoría se han clasificado como excepciones obligatorias. Habría que remarcar las diferencias entre las pruebas de clase y las de daño en lo tocante a los individuos (datos personales y daño

a personas). Si bien todos los países de ALCs han incluido disposiciones sobre pruebas de clase de datos privados en sus FOI, el daño a las personas no se contempló en tres FOI.¹⁰ Entre los países de la OCDE, sólo 2 de 31 no incluyeron esta prueba de daño en sus leyes de transparencia.

Si bien esta sección se limita a analizar las leyes de transparencia, es preciso señalar que las regulaciones de las FOI no bastan por sí solas para proteger los datos. Aun cuando las leyes para la protección de datos privados han entrado en vigor en países como Perú, Colombia, Uruguay y Brasil, los riesgos asociados al manejo de datos (por decir, uso ilegal o venta de datos por parte de funcionarios e instituciones privadas, *phishing*, etc.) hacen que sea necesario instaurar mecanismos e identificar los órganos públicos dedicados a la aplicación y el cumplimiento de la ley.

Cuadro 3.4. Países de la OCDE: Pruebas de clase y de daño contenidas en las FOI y aplicadas para exentar información de las solicitudes de libertad de información

	Prueba de clase						Prueba de daño potencial			
	Seguridad nacional	Datos personales	Confidencialidad comercial	Información sobre cumplimiento de la ley y orden público recibida confidencialmente	Debates internos	Salud y seguridad	Daño a la competencia comercial	Daño a las dependencias encargadas de la aplicación de la ley	Daño a personas	Daño a los intereses económicos del Estado
Australia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Austria	●	●	●	○	○	●	○	○	●	●
Bélgica	●	○	○	○	○	○	●	○	●	●
Canadá	○	●	●	○	○	○	●	○	○	○
Chile	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
República Checa	●	●	●	●	○	○	●	●	●	●
Dinamarca	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Estonia	●	●	●	●	○	●	●	●	●	○
Finlandia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Francia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Hungría	●	●	○	●	○	○	○	○	○	○
Islandia	●	●	●	○	○	○	●	○	●	●
Irlanda	●	●	○	●	○	●	●	●	●	○
Israel	●	●	○	○	○	○	○	○	●	○
Italia	●	○	○	●	○	●	○	●	○	●
Japón	○	○	○	○	○	○	●	●	●	●
Corea	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

88 – 3. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

	Prueba de clase						Prueba de daño potencial			
	Seguridad nacional	Datos personales	Confidencialidad comercial	Información sobre cumplimiento de la ley y orden público recibida confidencialmente	Debates internos	Salud y seguridad	Daño a la competencia comercial	Daño a las dependencias encargadas de la aplicación de la ley	Daño a personas	Daño a los intereses económicos del Estado
México	○	●	○	○	○	○	○	○	●	●
Países Bajos	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○
Nueva Zelanda	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Noruega	○	●	●	○	○	○	●	○	○	○
Polonia	○	○	○	○	●	○	○	○	○	○
Portugal	●	●	●	●	○	●	●	○	●	○
República Eslovaca	●	○	●	○	○	○	○	○	○	○
Eslovenia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
España	●	○	●	●	○	○	○	○	○	○
Suecia	○	○	○	○	●	○	●	●	●	●
Suiza	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Turquía	●	●	●	○	○	○	●	○	●	●
Reino Unido	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Estados Unidos	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Federación Rusa	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●
Ucrania	○	○	○	●	○	●	○	○	○	○
Total OCDE31										
● Obligatoria	15	14	12	8	3	6	12	7	13	10
○ Discrecional	15	13	16	18	20	15	16	17	16	15
○ No aplicable	1	4	3	5	8	10	3	7	2	6

Fuente: Adaptado de OCDE, *Government at a Glance 2011*. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

Pese a que ciertos tipos de información podrían estar exentos de divulgación por la razones descritas antes, en las leyes de FOI hay mecanismos adicionales que pueden emplearse para omitir dichas excepciones. Una prueba de interés público puede llevar a divulgar información si los beneficios públicos de esto pesan más que el daño que pudiera generarse. Las leyes de FOI podrían incluir también cláusulas que posibiliten la divulgación parcial de información exenta. Por último, puede aplicarse la discreción ministerial para omitir información considerada exenta por las pruebas de clase o de daño (OCDE, 2011)

Ocho de 11 ALCs señalan que podría aplicarse una prueba de interés público a la información considerada exenta tras las pruebas de clase o de daño.¹¹ Por ejemplo, si bien los salarios se consideran información personal que está protegida por ley en Perú, los salarios de los funcionarios deberían revelarse, ya que esta información se considera de interés público. En El Salvador y Uruguay, la información sobre los procedimientos vinculados a las violaciones de los derechos humanos también debe divulgarse.¹² Al mismo tiempo, la difusión parcial de información se permite de manera legal en nueve países.¹³

En el ámbito público: ¿qué información está disponible?

Es necesario establecer normas o regulaciones para el acceso a la información a fin de velar por que las personas puedan ejercer sus derechos con miras a lograr una mayor rendición de cuentas pública. No obstante, para lograr la apertura pública, los gobiernos necesitan garantizar que sus instituciones pongan a disposición del público información clave sin mayor injerencia ni exigiéndole presentar una solicitud de información. En palabras llanas, no todos los datos públicos estarán instantáneamente disponibles, sino que las instituciones pueden divulgar la información de manera proactiva, en especial cuando están obligadas por las leyes de FOI vigentes.

Recuadro 3.5. Divulgación proactiva de información

El principio de divulgación proactiva (es decir, que la información debe estar disponible públicamente antes de que las personas la soliciten) es fundamental para lograr mayor transparencia y apertura del gobierno. La divulgación proactiva (también conocida como “publicación afirmativa”) garantiza que quienes la buscan obtengan acceso inmediato a la información pública y eviten los costos de presentar una solicitud o pasar por procedimientos administrativos. Para las organizaciones públicas, la divulgación proactiva puede reducir la carga de cumplir con los requisitos de la FOI.

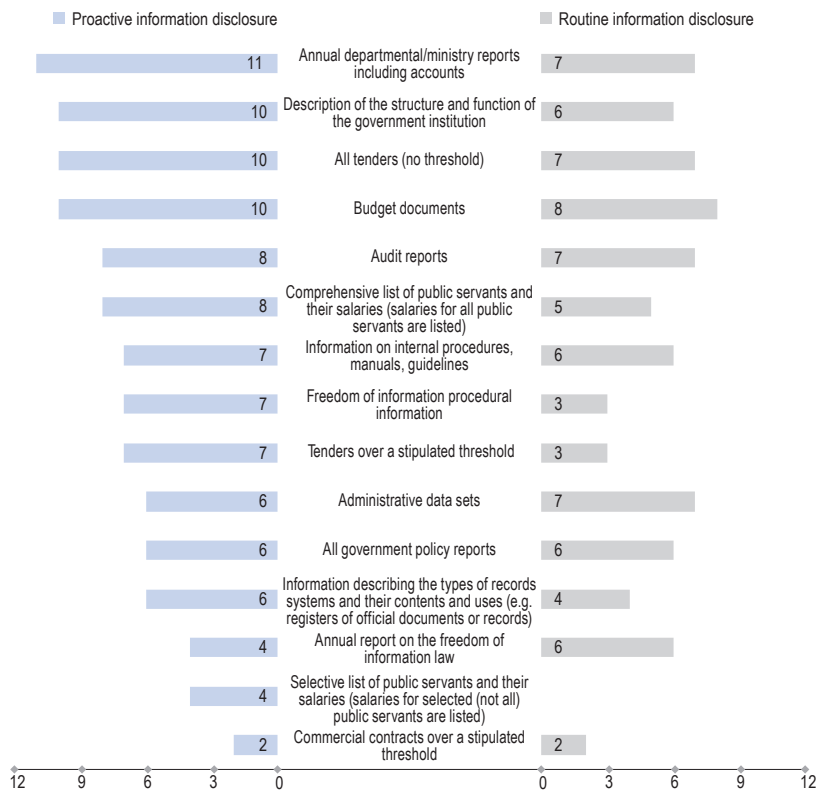
Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2011*.

Todos los ALCs han previsto disposiciones legales para garantizar que se revele proactivamente información específica.¹⁴ Con base en los datos proporcionados, los países muestran una clara tendencia a difundir información de manera proactiva sobre las finanzas y compras públicas, así como la estructura y funciones institucionales¹⁵ (véase la gráfica 3.2). Esta tendencia es parecida a la de la mayoría de países de la OCDE, que

divulgan proactivamente documentos de tipo presupuestario (94%), informes ministeriales anuales (84%) y auditorías (72%) (OCDE, 2011b).

Respecto a la información sobre salarios de funcionarios, la divulgación proactiva de información no se ha homologado: seis países indican que realizan una divulgación total, dos señalan que la divulgación de salarios es aplicable sólo en el caso de algunos funcionarios y dos manifiestan que poseen esquemas mixtos (véase el anexo 3A.1 para la información por país). A este respecto, existen diferencias entre los ALCs y los de la OCDE, donde 23 de 32 países no están obligados por la FOI a publicar de manera habitual información sobre los salarios de servidores públicos. De hecho, sólo 28% de los países de la OCDE (nueve países: Chile, Estonia, Islandia, Israel, Italia, México, Países Bajos, Reino Unido y Turquía) publican proactivamente listas de los servidores públicos y sus salarios (OCDE, 2011b) (véase gráfica 3.2).

Gráfica 3.2. Divulgación proactiva y habitual de información en los ALCs

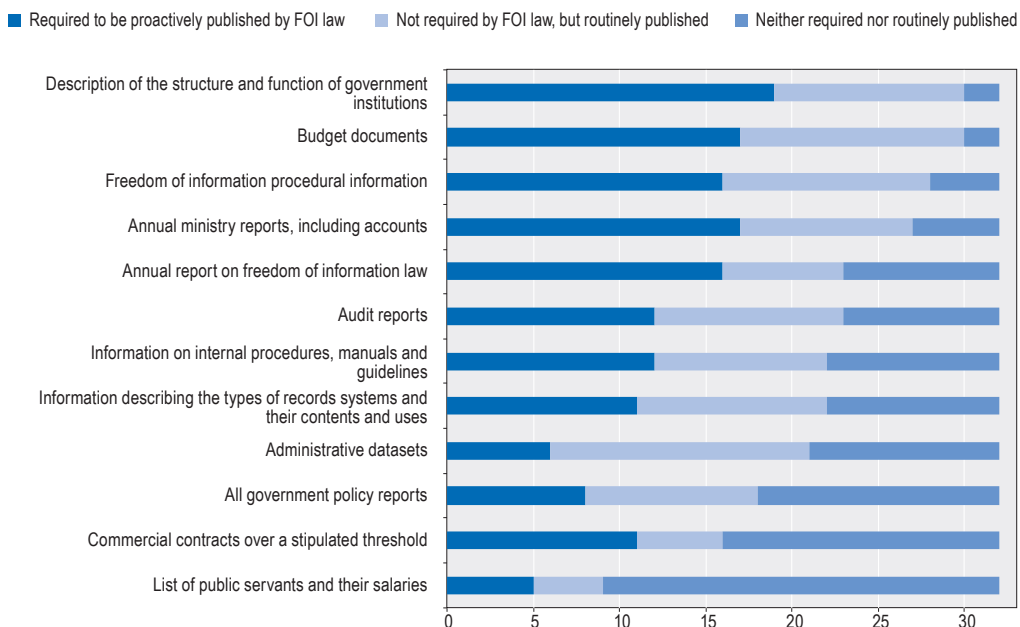


Nota: Véase el anexo 3A.1 para información por país.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Preguntas 5.2 y 6.1.

En lo tocante a la información de licitaciones públicas, siete ALCs cuentan con un esquema mixto (sin umbral/con umbral estipulado), tres países declararon que la información sobre éstas no se encuentra sujeta a umbrales específicos, mientras que un país señaló que la divulgación de información se aplica sólo a licitadores con base en un umbral estipulado¹⁶ (véase la gráfica 3.2).

Gráfica 3.3. Países de la OCDE: Divulgación proactiva de información por gobierno central (2010)



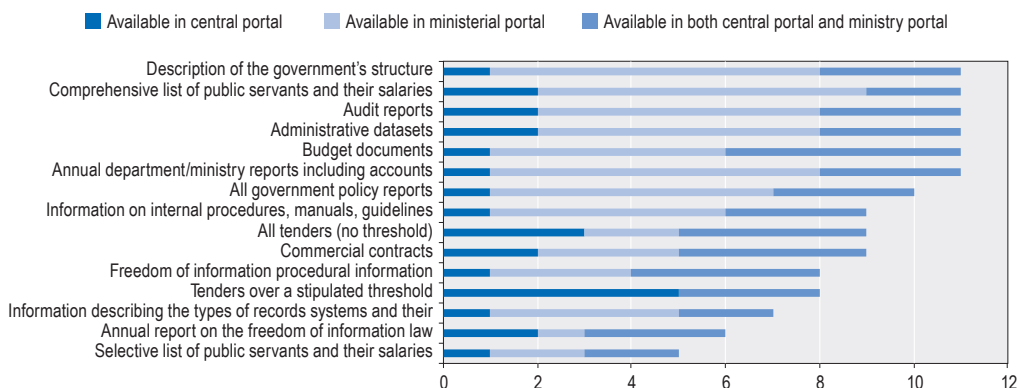
Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2011*. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

Si bien los mandatos de la ley son un hito para la divulgación de información pública, las instituciones públicas también podrían abrir la información a la sociedad de manera habitual. Esto puede lograrse como parte de sus propios procesos institucionales o como un elemento inherente a la cultura organizacional. De hecho, todos los ALCs indican que la divulgación habitual de información es una práctica común en ellos.¹⁷ Como se aprecia en la gráfica 3.3, la existencia de mandatos legales aumenta la cantidad de información que se difunde. En casi todos los casos, los ALCs experimentan niveles mayores cuando migran de la divulgación habitual a la proactiva, lo que se traduce en un efecto positivo de la FOI en la apertura pública.

Acceso a la información del sector público: ¿dónde está disponible la información?

A menudo, la información del sector público (ISP) acerca de áreas específicas de políticas no es producto de una sola institución pública, sino de un grupo de instituciones que generan su propia información, derivada de las actividades cotidianas. De ahí que la creación y alimentación de portales centrales de bases de datos e información sobre temas como la compras o las finanzas públicas requieran de una coordinación y cooperación institucional horizontal, en tanto que otra información institucional (como procedimientos internos o directorios de funcionarios) podría estar disponible sólo en portales de ministerios o dependencias.

Gráfica 3.4. Portales de información centrales y de ministerios en ALCs
 Categorías de información disponibles por tipo de portal



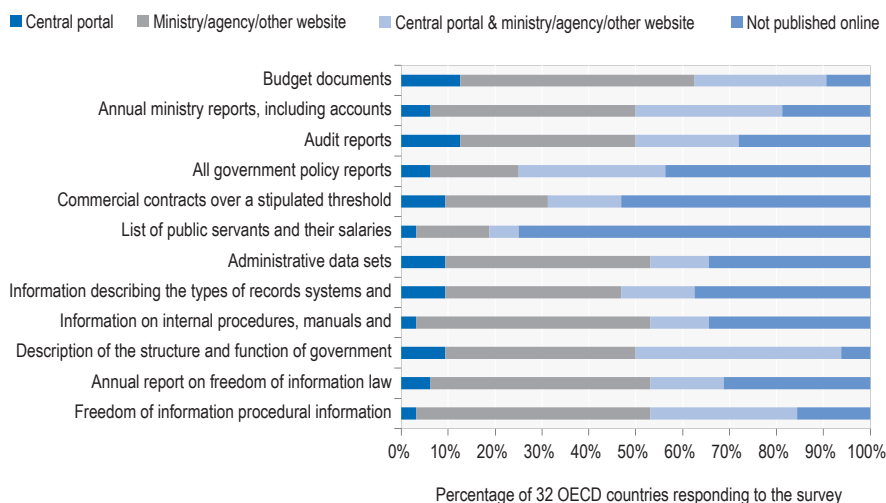
Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Pregunta 7.2.

Todos los ALCs señalan la existencia de portales centrales de información (véase la gráfica 3.4). Sin embargo, como se observa igualmente en todos los países de la OCDE (véase la gráfica 3.4), la ISP está disponible en su mayor parte en los portales de los ministerios, no en los portales centrales. En los ALCs, la información sobre licitaciones con umbral estipulado es la única categoría en que los países muestran un uso mayor de portales centrales.¹⁸ Sin embargo, los países podrían realizar esfuerzos en paralelo, ya que la información podría estar disponible en los portales tanto centrales como de los ministerios. Por ejemplo, en cinco ALCs los documentos presupuestarios están disponibles en ambas fuentes. Algo similar ocurre con la información de contrato comerciales, licitaciones públicas sin umbral e información

procesal sobre libertad de información: para estas tres categorías, cuatro países indican que la información está disponible en portales centrales y de ministerios¹⁹ (véase el anexo 3A.1 para información por país).

Por último, uno de los retos que afrontan los gobiernos centrales es encontrar la opción más rentable para hacer disponible la información y evitar problemas de duplicidades y calidad de ésta. En algunos casos, los portales centralizados pueden funcionar como “puertas de información” donde los usuarios pueden encontrar aquella que sea pertinente para tener acceso a más ISP en los portales de los ministerios. Con todo, el propósito debería ser centralizar las acciones, facilitando su uso mediante un enfoque orientado al usuario.

Gráfica 3.5. Países de la OCDE: accesibilidad de la información proporcionada por el gobierno central que está disponible más comúnmente (2010)



Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2011*. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

Recuadro 3.6. Prácticas de acceso a la información en los ALCs

La transparencia, la participación ciudadana y la eficacia e integridad públicas son temas clave de las políticas públicas que los gobiernos centrales comparten, no sólo en América Latina, sino también en los países de la OCDE. El hecho de que 15 países de América Latina sean integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto es un motor de desarrollo de los programas de gobierno abierto en toda la región. Para luchar contra la corrupción y aumentar la rendición de cuentas pública es preciso contar con gobiernos comprometidos y ciudadanos dispuestos a aprovechar los beneficios que supone la implementación de prácticas de gobierno abierto, tales como mayor confianza pública y empoderamiento ciudadano.

Recuadro 3.6. Prácticas de acceso a la información en los ALCs (cont.)

Los ALCs están trabajando para definir programas y estrategias de gobierno abierto, a nivel central y también con especial atención en los niveles subnacionales de gobierno. Las prácticas de presupuesto participativo, los portales de información, las FOI, etc. son algunos ejemplos de las acciones de los ALCs en relación con el gobierno abierto:

- El gobierno de Costa Rica implementó la iniciativa “Conozca en qué se gasta su dinero”, <http://cgrw01.cgr.go.cr>, con la finalidad de aumentar la rendición de cuentas y la transparencia del sector público. Al entrar al sitio web de la Contraloría General de la República, los ciudadanos tienen la posibilidad de dar seguimiento al gasto público. Esta plataforma en línea se alimenta con información y datos de dos bases de datos públicas adicionales (SIAC y SIPP), referentes a contrataciones y gasto públicos. En El Salvador (<http://www.transparenciafiscal.gob.sv/>) y Perú (<http://www.mef.gob.pe/>) se han emprendido iniciativas similares para la transparencia en las finanzas públicas.
- En México, Compranet (<http://www.compranet.gob.mx>) brinda información en línea acerca de las contrataciones públicas. En el marco del Plan de Acción 2011-2013 de gobierno abierto de México, se incrementó la información que el portal ofrecía al incorporar aquella sobre el número de transacciones por institución, una lista de proveedores privados autorizados y sancionados, información de contacto de funcionarios designados, etc. El PAGA 2013-2015 contempla un mayor desarrollo de Compranet como compromiso con miras a que en México la contratación pública sea más transparente. El gobierno mexicano también ha lanzado un portal centralizado de transparencia, <http://portaltransparencia.gob.mx/>, el cual presenta información de instituciones públicas con base en los mandatos legales de la FOI. De igual manera, otros países, como República Dominicana, El Salvador y Colombia, han puesto en marcha portales que fomentan la transparencia en la contratación pública (www.comprasdominicana.gov.do en República Dominicana, www.contratos.gov.co en Colombia y www.comprasal.gob.sv en El Salvador).
- El portal de transparencia de Chile, <http://www.gobiernotransparentechile.cl/>, es una “puerta” de acceso a la información pública. Actualmente se trabaja en la versión *beta* de la plataforma. Una vez que la plataforma sea totalmente funcional, concentrará la información de 343 instituciones de ese país mediante páginas web homologadas.
- En 2012, el gobierno de Brasil inició el Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) para facilitar el acceso a la información pública. El e-SIC permite a las personas presentar solicitudes de información en línea, dar seguimiento al vencimiento de plazos, así como guardar y apelar las respuestas de dichas solicitudes. Desde 2012, el sistema ha recibido más de 140 000 solicitudes de información. El e-SIC trabaja de manera simultánea con el portal de información de Brasil, <http://www.acaoinformacao.gov.br/>, que recibe un promedio de 620 000 vistas al mes.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 1 – Pregunta 4.1 y Sección 2 – Preguntas 6.2 y 7.2.

Aspectos funcionales del acceso a la información pública

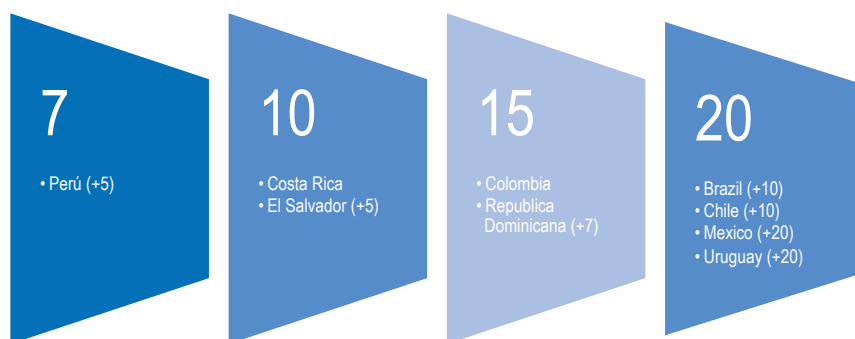
Estándares sobre respuestas oportunas estipulados en las leyes de libertad de información

Los tiempos de respuesta deben estar regulados a fin de garantizar que se proporcione la información (siempre que no esté exenta) y otorgar a los solicitantes mecanismos para asegurar el cumplimiento de la ley y el ejercicio de sus derechos.

En los ALCs, los tiempos de respuesta van de los siete a los 20 días hábiles. Perú es el país que presenta el menor tiempo de respuesta (siete días hábiles), mientras que Brasil, Chile, México y Uruguay tienen el mayor (20 días hábiles). En ciertos casos, la disponibilidad de información podría restringir el tiempo de respuesta, lo cual obligaría a las instituciones a extenderlo. Seis países han señalado incrementos de hasta 50% adicional del tiempo inicial de respuesta. En México y Uruguay, los tiempos de respuesta extendidos podrían duplicar los tiempos de respuesta iniciales (más de 20 días hábiles).²⁰

Cabe mencionar que, a excepción de Guatemala, todas las FOI ofrecen la posibilidad de apelar el resultado de una solicitud de información.²¹

Gráfica 3.6. Estándares de tiempos de respuesta en los ALCs



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Pregunta 8.2.

Pagos

Imponer a las personas un pago de tarifas por solicitar, consultar o reproducir información pública es un tema delicado para quienes diseñan las políticas públicas. Por ejemplo, resulta fundamental fijar límites a las

tarifas para evitar dificultarles el acceso a los solicitantes y establecer mecanismos en paralelo para evitar la corrupción, ya que los funcionarios podrían verse tentados a “sacar provecho” de la necesidad de las personas de consultar la ISP.

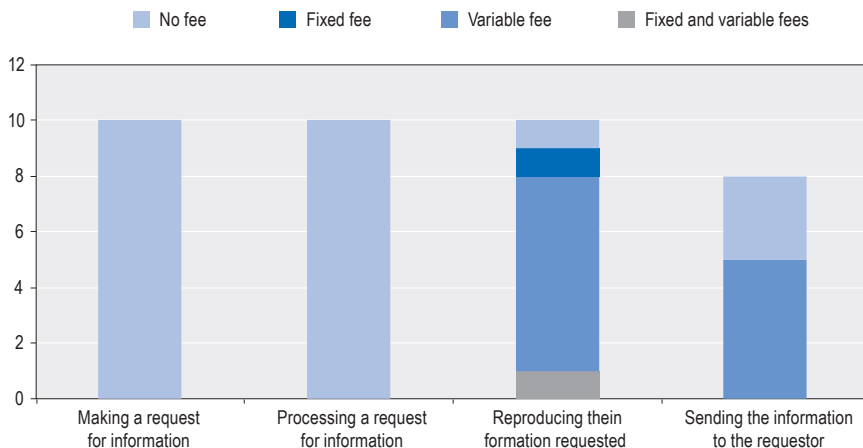
¿Deberían los ciudadanos y las empresas pagar por solicitar información que por ley es pública? ¿Esos pagos están limitando el acceso de las personas a la ISP o castigando a los segmentos de la población que están en mayor desventaja? Éstos son algunos planteamientos a que se enfrentan los diseñadores de políticas en todo el mundo.

Todos los países de la OCDE, a excepción de Islandia y Polonia, imponen tarifas en una o más etapas del proceso de solicitud de información, a menudo para recuperar el costo de la reproducción de ésta; en cerca de la mitad de los países de la OCDE, los pagos también se deben al costo de envío de documentos (OCDE, 2011b). En los ALCs se observa la misma tendencia: nueve países indican que hay pagos en determinadas etapas del proceso de solicitud, en su mayor parte para cubrir los costos de reproducir la información. En cuanto a la etapa de envío de ésta, el número disminuye a cinco ALCs.

Sin embargo, las tarifas suelen aplicarse a la información que se reproduce en papel y no a los archivos electrónicos. Por ejemplo, las leyes sobre información en El Salvador contemplan cláusulas específicas que prohíben imponer pagos cuando la información se suministra a través de USB o disco compacto (que el solicitante proporciona).²² En Chile, el acceso a la información pública obedece al Principio de Gratuidad, que establece que el acceso a la ISP no debe tener cargo alguno siempre que sea posible. Guatemala es el único país donde el proceso entero es completamente gratuito.²³

La exención o reducción de pagos para asegurar un acceso equitativo a la información se dan en Brasil, Chile, México y República Dominicana.²⁴ En la OCDE, sólo 16 países cuentan con un esquema parecido. Tanto los países de la OCDE como los ALCs debería trabajar más al respecto. Si bien la decisión de imponer pagos en todas, alguna o ninguna de las etapas del proceso de acceso a la ISP depende de los diseñadores de políticas, éstos deberían tomar en cuenta que, aun cuando un sector de la población puede pagar sin problema, ello podría constituir una barrera para ejercer los derechos de otros sectores.

Gráfica 3.7. Uso de pago de tarifas durante el proceso de solicitud de información



Nota: Información no disponible para Paraguay.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Pregunta 9.2.

Registros administrativos de las solicitudes de información

Llevar un registro de las solicitudes de información constituye un paso importante tanto para el solicitante como para el gobierno. Desde el punto de vista del solicitante, esa posibilidad le permite conocer el estado de la solicitud. Desde la perspectiva del gobierno, es útil contar con registros e indicadores de solicitudes de información (es decir, número de solicitudes procesadas o denegadas por año) con la finalidad de autoevaluar la eficacia de la prestación de servicios públicos, identificar las áreas de oportunidad para la mejora del proceso de solicitud de información e identificar prioridades en términos de importancia de la información para el público.

Que los solicitantes dispongan de mecanismos de seguimiento les da certidumbre. Como se mencionó antes, los ALCs han estipulado de manera legal los tiempos de respuesta. Sin embargo, para el solicitante puede ser impreciso el periodo que transcurre desde que llena una solicitud hasta que recibe la información o una notificación de denegación (si es el caso), en especial si la FOI especifica instrumentos tales como la regla de la negativa o afirmativa ficta, que quizá las personas no conozcan del todo. A este respecto, la disponibilidad de información clara acerca del proceso y de los mecanismos de seguimiento, así como el apoyo de funcionarios, son decisivos para ayudar a las personas a entender cómo funciona dicho proceso. De hecho, 10 ALCs

Cuadro 3.5. Países de la OCDE: pago de tarifas en diferentes etapas del proceso de solicitud de información (2010)

	Sin pago	Pago variable	Pago fijo	Pagos fijos y variables
Hacer una solicitud de información	Australia, Bélgica, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.	-	Austria, Canadá, Irlanda, Israel, Japón.	-
Procesar una solicitud de información	Austria, Bélgica, Chile, Corea, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.	Canadá, Eslovenia, España, Estados Unidos, Irlanda, Israel y Nueva Zelanda.	-	Australia
Reproducir la información solicitada	Austria, Islandia, Polonia.	Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.	Chile, Dinamarca, República Checa.	Portugal
Enviar la información al solicitante	Austria, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia y Turquía.	Bélgica, Corea, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Israel, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia y Suiza.	Australia, México, República Checa.	-

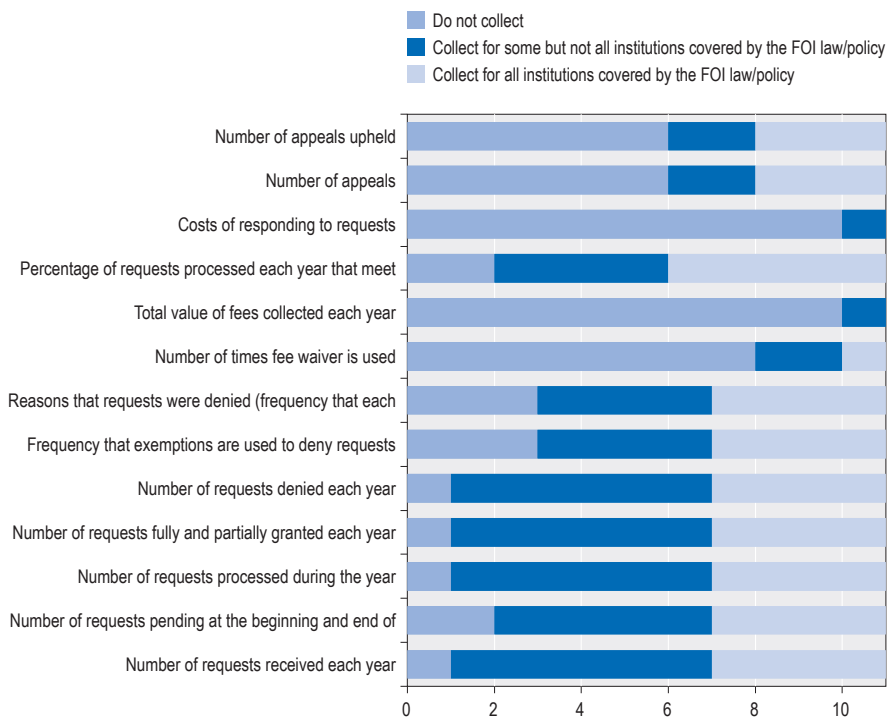
No se dispone de datos para Alemania ni Grecia. Luxemburgo está elaborando una iniciativa de ley sobre acceso a la información y no se incluye en el cuadro. En Australia no se requiere de ningún pago para procesar una solicitud de información.

Fuente: OCDE, Government at a Glance 2011. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

señalan que los funcionarios son responsables de ayudar al solicitante durante el proceso de consulta de información pública.²⁵

La evidencia recibida muestra que, entre los ALCs, aún está en desarrollo la posibilidad de dar seguimiento a las solicitudes de información: sólo las solicitudes impresas de Brasil, Chile, Colombia y México deben registrarse en un formato que permita darles seguimiento.²⁶ Además, sólo Brasil, Chile, Guatemala y México señalan que sus ciudadanos pueden dar seguimiento al avance de una solicitud de información hecha en línea,²⁷ a pesar de que casi todos los ALCs ofrecen la posibilidad de presentar solicitudes por ese medio.²⁸

Gráfica 3.8. Datos obtenidos sobre solicitudes de información



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Pregunta 11.4.

Por otro lado, para llevar registros internos se requiere de compromiso y coordinación interinstitucionales, ya que los registros podrían estar disponibles no sólo en los portales de los ministerios, sino también en los centrales. Implementar mecanismos de control de calidad de la información, tales como formatos homologados, ayudaría a procesar y ordenar la información recibida. Una autoridad central²⁹ recopila u ordena los datos en siete ALCs, lo que hace obligatoria la puesta en marcha de procesos claros de intercambio interinstitucional de información.

Entre los ALCs, 10 países llevan registro de las solicitudes que reciben, procesan, deniegan o admitidas completa o parcialmente cada año, pero sólo un país mantiene registro del monto total de los pagos recaudados anualmente y de los costos de responder a las solicitudes.³⁰ Además, no se recopila información correspondiente a todas las instituciones contempladas por la FOI, sino sólo de algunas de ellas. Por ejemplo, si bien se han implementado

reformas en Perú para vigilar que las instituciones públicas lleven registros sobre solicitudes de información y los comuniquen al gobierno central, en 2012 el 59% de las instituciones de ese país no lo hicieron, lo que abre una ventana de oportunidad para una mayor cooperación institucional. Aunado a lo anterior, 45% de los ALCs señalaron que los registros no están disponibles públicamente o sólo están disponibles a solicitud expresa.³¹

Notas

1. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 1.1.
2. En vista de que Costa Rica ya estaba analizando una propuesta de ley en el momento en que este informe se estaba redactando (2014), la información que aquí se proporciona se basa en dicho borrador.
3. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Preguntas 1.2, 1.3 y 1.4.
4. *Ibíd.* Pregunta 1.6.
5. *Ibíd.* Pregunta 2.4.
6. *Ibíd.* Pregunta 3.1.
7. *Ibíd.* Pregunta 3.4.
8. Véanse las leyes de Perú, México, Colombia y Costa Rica sobre la protección de datos personales, así como la Ley de Información No Divulgada de este último país.
9. *Ibíd.* Pregunta 3.9.
10. *Ibíd.* Pregunta 3.5.
11. *Ibíd.* Pregunta 3.6.
12. *Ibíd.* Preguntas 3.6 & 3.7.

102 – 3. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

13. *Ibíd.* Pregunta 3.8.
14. *Ibíd.* Pregunta 5.1.
15. *Ibíd.* Pregunta 5.2
16. *Ibíd.*
17. *Ibíd.* Pregunta 6.1.
18. *Ibíd.* Pregunta 7.2.
19. *Ibíd.*
20. *Ibíd.* Pregunta 8.2.
21. *Ibíd.* Pregunta 4.1.
22. *Ibíd.* Pregunta 9.2.
23. *Ibíd.* Pregunta 9.1.
24. *Ibíd.* Pregunta 10.1.
25. *Ibíd.* Pregunta 10.1.
26. *Ibíd.* Pregunta 11.1.
27. *Ibíd.* Pregunta 11.2.
28. *Ibíd.* Pregunta 10.1.
29. *Ibíd.* Pregunta 11.7.
30. *Ibíd.* Pregunta 11.4.
31. *Ibíd.* Pregunta 11.5.

Bibliografía

- Article 19 (1999), *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, International Standards Series, Londres, junio de 1999. Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.
- OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OCDE (2013), Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina.
- OCDE (2011b), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- OCDE (2008), *Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information (PSI)*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en>.
- Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.

ANEXO 3A.1.

Access to information

Preguntas 5.2 y 6.1. Divulgación de información habitual y proactiva. Categorías por país.

5.2) *¿A cuál de las siguientes categorías de la información referentes a la estructura, las funciones y las actividades de las instituciones gubernamentales les exige la ley publicarlas de manera proactiva en las FOI?*

6.1) *¿Cuál de las siguientes categorías de la información referentes a la estructura, las funciones y las actividades de las instituciones gubernamentales se publica de manera habitual?*

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Informes anuales de los departamentos / ministerios inclusive cuentas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	⊙	-	⊙	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	⊙	-
Documentos del presupuesto	-	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	⊙	-	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	-	⊙	⊙	-
Ofertas que superen un umbral estipulado	-	●	-	●	-	●	●	●	●	●	-
	-	-	-	⊙	-	-	⊙	-	⊙	-	-
Todas las ofertas (sin umbral)	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●	●
	⊙	-	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	-
Contratos comerciales que superen un umbral estipulado	-	●	-	-	-	-	-	-	●	-	-
	-	-	-	⊙	-	-	-	-	⊙	-	-
Información del procedimiento sobre libertad de la información	●	●	●	-	●	-	●	-	●	●	-
	-	-	-	-	⊙	-	-	-	⊙	⊙	-

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Información que describe los tipos de sistemas de registro, sus contenidos y usos (v.gr. registros de documentos oficiales o actas)	-	-	-	-	●	●	●	-	●	●	●
	-	-	-	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	-	-
Información sobre procedimientos internos, manuales, directrices	-	●	●	-	●	●	●	-	●	●	-
	-	-	⊙	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	⊙	-
Todos los informes sobre las políticas públicas gubernamentales	-	-	●	●	●	-	-	●	●	●	-
	⊙	-	⊙	⊙	⊙	-	-	-	⊙	⊙	-
Conjuntos de datos administrativos	●	-	●	-	●	●	-	-	●	●	-
	⊙	-	⊙	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	⊙	-
Informes de auditoría	-	●	●	●	●	●	●	-	●	●	-
	⊙	-	⊙	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	⊙	-
Lista completa de los servidores públicos y de sus sueldos (los sueldos de todos los servidores públicos figuran en la lista)	-	●	●	●	●	●	-	●	●	-	●
	⊙	-	-	-	⊙	⊙	-	-	⊙	⊙	-
Lista selectiva de servidores públicos y de sus sueldos (se incluyen los sueldos de los servidores públicos elegidos [no todos])	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	-
	-	-	-	-	-	-	-	⊙	-	-	-
Descripción de la estructura y función de la institución gubernamental	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●	●
	-	-	⊙	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	⊙	-
Informe anual sobre la ley de libertad de información	●	-	-	-	●	-	-	-	●	●	-
	-	⊙	⊙	-	⊙	⊙	-	-	⊙	⊙	-

● Divulgación proactiva de información

⊙ Divulgación rutinaria de información

Question 7.2. Para las categorías de información elegidas en 5.2 y 6.2, ¿dónde está disponible esta información en formato electrónico?

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Informes anuales de los departamentos / ministerios inclusive cuentas	-	-	-	-	-	-	⊙	-	-	-	-
	-	●	●	-	●	●	-	●	●	-	●
	○	-	-	○	-	-	-	-	-	○	-
	-	-	-	-	-	-	⊙	-	-	-	-
Documentos del presupuesto	-	-	-	-	●	●	-	●	●	-	●
	○	○	○	○	-	-	-	-	-	○	-

106 – 3. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Ofertas que superen un umbral estipulado	-	-	⊙	-	-	-	⊙	⊙	⊙	-	⊙
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contratos comerciales	-	○	-	○	-	-	-	-	-	○	-
	-	-	⊙	-	-	-	⊙	-	-	-	-
Todas las ofertas (sin umbral)	-	-	-	-	-	⊙	-	-	-	-	⊙
	-	-	-	●	-	●	-	-	-	-	-
Información del procedimiento sobre libertad de la información	○	○	-	-	○	-	-	-	-	○	-
	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Información que describe los tipos de sistemas de registro, sus contenidos y usos	-	-	●	-	●	-	-	●	●	-	-
	-	-	-	-	-	-	⊙	-	-	-	-
Información sobre procedimientos internos, manuales, directrices	-	-	-	-	-	-	⊙	-	-	-	-
	-	-	●	-	●	●	-	-	●	-	●
Todos los informes sobre las políticas públicas gubernamentales	-	○	-	○	-	-	-	-	-	○	-
	-	⊙	-	-	-	-	⊙	-	-	-	-
Conjuntos de datos administrativos	●	-	-	-	●	●	-	●	●	-	●
	-	-	○	○	-	-	-	-	-	○	-
Informes de auditoría	⊙	-	-	-	-	-	⊙	-	-	-	-
	-	-	●	-	●	●	-	●	●	-	●
Lista completa de los servidores públicos y de sus sueldos	-	○	-	○	-	-	-	-	-	○	-
	-	-	-	-	-	-	⊙	-	-	-	-
Lista selectiva de los servidores públicos y de sus sueldos	-	-	-	-	-	●	-	●	-	-	-
	-	○	-	-	-	-	-	-	-	○	-

3. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA – 107

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Descripción de la estructura y función de la institución gubernamental	●	-	●	-	●	●	⊙	●	●	-	●
Informe anual sobre la ley de libertad de la información	-	○	-	○	-	-	-	-	-	○	-
	⊙	-	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-
	-	○	-	-	-	-	○	-	-	○	-
Otra (s)	-	-	⊙	-	-	-	⊙	⊙	-	-	-
	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-

- ⊙ Información disponible en un portal central
- Información disponible en el portal del ministerio
- Disponible en ambos portales, central y ministerial