

**Estudio comparado sobre prácticas legislativas en
materia de transparencia en América Latina.**



Contenido

Introducción..... 3

Apartado I 5

Transparencia 4

La transparencia como política pública 7

Acceso a la información 8

El acceso a la información pública como derecho fundamental 10

Apartado II 12

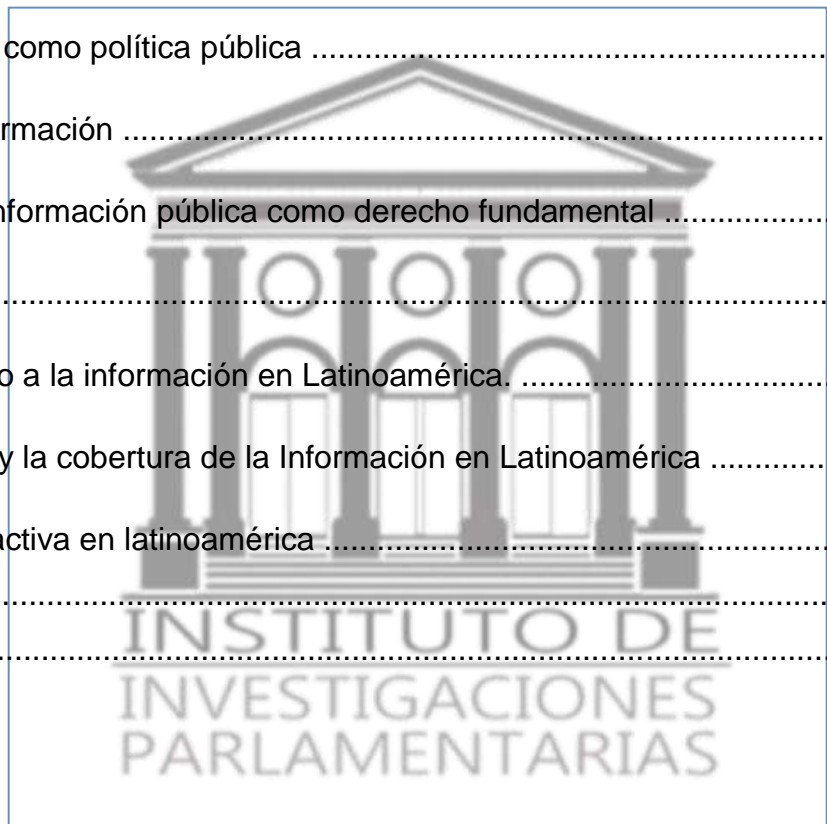
Leyes de acceso a la información en Latinoamérica 12

Sujetos activos y la cobertura de la Información en Latinoamérica 12

Transparencia activa en latinoamérica 15

Conclusiones 16

Bibliografía 18



Introducción

En la última década, los grandes avances tecnológicos han beneficiado como nunca antes a la sociedad, rompiendo el monopolio informativo que históricamente habían controlado pocas empresas de información. Dicho fenómeno ha traído apertura y acceso a la información, ya que cualquier persona, en cualquier parte del mundo, puede acceder de forma inmediata, vía internet, a información sensible y/o de relevancia pública, dando como resultado el posible empoderamiento de la sociedad.

Nos encontramos ante una sociedad que exige, cada vez con mayor ahínco, el ejercicio claro por parte de las autoridades. Por tanto entendemos que los mecanismos de transparencia deben ocupar un lugar relevante en la agenda de las administraciones de todos los órdenes de gobierno.

En México como en Latinoamérica, la Transparencia y el Acceso a la Información Pública forman parte del proceso que sostiene la democracia contemporánea pues, hoy en día, la ciudadanía exige transparencia tanto en los actos de gobierno (factor determinante al momento de evaluar el trabajo de un servidor público o de un gobierno en su conjunto), como en el uso de los recursos públicos. Podemos decir entonces, que la transparencia es la base del principio de publicidad de los actos del Estado.

En este análisis, como objetivo general se hará la diferenciación entre el “Derecho de Acceso a la Información” y el “Derecho la Transparencia”, entendiéndose el derecho de acceso a la información como un instrumento de la transparencia; y ésta, como un instrumento del sistema de rendición de cuentas.

Así se abordará con precisión las definiciones de cada uno de estos conceptos, realizando una breve descripción del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Como objetivo específico se busca mostrar el avance que han tenido los países latinoamericanos en materia de transparencia, las ventajas y requisitos de su ley sustantiva al momento de solicitar información pública.

Para llevar a buen puerto la investigación, se presenta un comparativo entre distintos países latinoamericanos en donde se puede observar por país, los requisitos que deben cumplimentar los ciudadanos para poder acceder a la información; así como los supuestos en los que el gobierno está obligado a publicarla de oficio.

No obstante, hay países latinoamericanos que son omisos, dejando a su ley de transparencia como un instrumento legal inoperante. Se entiende que las leyes de transparencia deben ir acompañadas de instituciones que vigilen y regulen su implementación. En esta inteligencia, se presenta un listado de países latinoamericanos que cuentan o no con instituciones garantes de la ley de transparencia o si cuenta con instituciones que fortalecen la transparencia o simplemente la opacan con los diversos candados que legislan como requisito "sine qua non" para poder acceder a ella.

Por último, se hace un breve esbozo de las características principales de las comisiones, consejos o institutos encargados de controlar y promover la transparencia por parte de las organizaciones públicas, ya que en materia internacional, la creación de un organismo independiente en materia de transparencia es sugerida como buena práctica a nivel internacional.

Apartado I

Transparencia

Un gobierno democrático se distingue, principalmente, por ser un régimen cuya legitimidad brota de la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, la democracia debe ser nutrida con la participación de los gobernados, ya sea emitiendo su voto por un candidato de elección popular o exigiendo buenos resultados a los servidores públicos que los gobiernan. En este orden de ideas, para que los ciudadanos puedan ejercer con plenitud sus derechos y obligaciones en una democracia, el gobierno debe garantizar la transparencia en todos y cada uno de los actos que realiza, con el fin de que las personas que se interesen en la "res publica", tengan certeza de cuáles son sus alcances y limitaciones.

En este sentido, la transparencia gubernamental retoma un gran importancia, ya que con ella se conocen las decisiones que se toman en los temas de interés público, lo que da como resultado que el ciudadano se empodere al seguir el desarrollo de los servidores públicos en su labor, no sólo como simple espectador, sino como factor determinante en la evaluación de un gobierno.

Derivado del párrafo que antecede, la transparencia no se puede entender sin que la sociedad tenga acceso libre a la información pública, ya que el acceso a la información es la herramienta con la cual se puede observar y evaluar la información pública de todo gobierno en su quehacer diario. Un ejemplo de lo anterior, lo podemos encontrar cuando un ciudadano le solicita a su gobierno información sobre el gasto que realiza en programas sociales. No obstante, la dependencia encargada le exige un sin número de requisitos para poder acceder a ella, no existe transparencia "per se", ya que se limita y condiciona la información pública.

Luego entonces, "la transparencia se alcanza cuando existe una clara voluntad de apertura del gobierno, expresada en acciones concretas y visibles que manifiestan la disposición de construir una relación con los ciudadanos basada en la honestidad"¹ y acceso libre a la información.

Ahora bien, para poder abordar la transparencia con sus distintas aristas, es importante saber la definición que dan los especialistas, de esta manera, podemos ir delimitando el tema que nos ocupa.

Para Luis Carlos Ugalde (2002), la concepción de transparencia "Es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio

público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior"² (p 17).

Por lo que hace al tratadista Aguilar Rivera (2010), al referirse a la transparencia, señala que "es posible hablar de 'apertura activa' (active disclosure), la cual señala que no basta con que los gobiernos permitan el escrutinio público, por lo que podemos señalar que no sólo el gobierno debe permitir a la ciudadanía que lo observe; sino que también deben divulgar activamente la información que poseen" (p 9).³

¹ 1 Benjamín Hil, Transparencia y Acceso a la Información: ni es lo mismo ni es igual; Animal Político. Artículo consultado el 30 de agosto del 2016 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2012/10/30/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/>

² 2 Luis Carlos Ugalde, Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, México, IFE, 2002, p. 17

³ 3 José Antonio Aguilar Rivera, Transparencia y democracia: Claves para un concierto, cuadernos de transparencia, Núm. 10, México, IFAI, 2010, p.9

Con ello, es claro que la transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas sino que, implica hacer pública la información para que los ciudadanos puedan revisarla, analizarla, manipularla y hasta emplearla críticamente. De esta forma, la transparencia constituye una práctica y una herramienta que las organizaciones emplean para dar a conocer o hacer públicos algunos procedimientos que se llevan a cabo en la toma de decisiones, o bien, para volver pública cierta información.⁴²

Para mayor abundamiento, Jonathan Fox en su trabajo denominado “Transparencia y Rendición” (2008) clasifica a la transparencia desde dos perspectivas: la opaca y la clara. En lo que corresponde a la transparencia opaca, afirma que son aquellas “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. El término ‘transparencia opaca’ también se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente o a la que se divulga pero no resulta confiable...” (p191). Por otra parte, “la transparencia clara, se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos. La transparencia clara echa luz sobre el comportamiento institucional de tal modo que permite que los actores interesados (funcionarios, tomadores de decisiones, beneficiarios etc.) puedan divisar estrategias de cambio constructivo para la institución” (p.192).

De esta forma, la transparencia constituye un medio en la relación entre el gobierno y la sociedad, empoderando de manera significativa a la ciudadanía, pues se pretende la apertura de la información pública en un ejercicio de la actividad informativa y de rendición de cuentas, de tal suerte que permita un control sobre el actuar de los servidores públicos, evitando cualquier opacidad. El resultado, una ciudadanía más consciente e informada en el funcionamiento del Estado, siendo una práctica que debe estar acompañada de principios éticos, para que su desempeño vaya encaminado al mejorar la calidad de vida de las personas.

² 4 Vid. Alfonso Hernández Valdez, “¿Qué es y para qué sirve la transparencia?”, *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, México, enero-junio, 2005

La transparencia como política pública

La transparencia puede ser concebida, en su visión más amplia, como “una política pública deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.”⁵ (Merino y López 2010, p8).³

Entonces, es posible hablar de la transparencia como un acto recurrente y de facto garantizado al público.

En el año 2008, Merino señaló que la transparencia es “un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico (p. 242).”⁶ Al respecto, también señala la existencia de las tres premisas para reconocer una política de transparencia deliberada:

a) La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines;

b) La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público;

c) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.”⁷ (p 8)

³ 5 Sergio López Ayllón y Mauricio Merino “La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos”, en: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coord.), La estructura de la Rendición de Cuentas en México, Ciudad de México, CIDE-UNAM, 2010, p. 8

⁶ Merino, Mauricio, “La transparencia como política pública”, En más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Siglo XXI, México D.F. 2008. p. 242

⁷ Ídem

Considerando las premisas de transparencia señaladas anteriormente, las instituciones tienen que colocar en un sitio accesible de consultar, por todo público, información con respecto al desempeño de los funcionarios y manejo de recursos públicos, para que todos los interesados puedan revisarla, analizarla, y en caso de encontrar anomalías, denunciar ante las autoridades competentes las fallas, faltas o ilegalidad en el desempeño de los funcionarios y/o el mal uso de dichos recursos. De esta forma la transparencia incentiva el mejoramiento de la gestión pública y el uso correcto de los recursos públicos.

Acceso a la información

La relación que existe entre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública es trascendental en la vida jurídica de cualquier entidad.

El acceso a la información permite verificar si se está cumpliendo con la normatividad en materia de transparencia, ya que de esta manera se puede realizar una evaluación pormenorizada de la información que se hace pública, en apego a los principios jurídicos, tal como lo diferencia Benjamín Hil (2016) en su artículo "Transparencia y Acceso a la Información: ni es lo mismo ni es igual"

"El acceso a la información, entonces, es un derecho vinculado al desarrollo democrático, regulado en la ley y organizado bajo mecanismos específicos. La transparencia, en cambio, es un atributo o cualidad que se puede o no tener, en mayor o menor medida".

Derivado de lo señalado anteriormente, el presente trabajo abordará el acceso a la información como parte fundamental en el ejercicio de la transparencia, tanto en los gobiernos como en la sociedad misma, ya que la transparencia como cualidad o atributo de un ente, debe ser acompañado con el acceso libre a la información pública.⁴

⁴ 8 Benjamín Hil, Transparencia y Acceso a la Información: ni es lo mismo ni es igual; Animal Político. Artículo consultado el 30 de agosto del 2016 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2012/10/30/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/>

⁹ En México, durante mucho tiempo, a propósito o por desconocimiento, se garantizó el derecho a la información pero únicamente desde el enfoque de la libertad de expresión; incluso dentro de éste, erróneamente se sumaba el ejercicio de proveer de información a los habitantes.

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho se ve reflejado en algunas leyes sustantivas de Latinoamérica, pues en la medida en la que haya mayor acceso a la información, se ejercita mejor la libertad de expresión⁹, como se puede verificar en el último párrafo del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México, donde expresamente señala:

Artículo 3.- ... El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información."⁵

Por ello, consideramos posible distinguir que el derecho a la información en sentido amplio incluye el vocablo de derecho de acceso a la información pública, debido a que éste es un ingrediente de aquél. Y es que el derecho de acceso a la información pública puede definirse como una prerrogativa de la personas para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de los entes públicos y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos que concede el derecho a la información.

A pesar de esa falsa apreciación, la realidad es que a lo largo del tiempo, la manifestación de las ideas y recibir por diferentes medios de comunicación información del acontecer diario, ha ido en aumento. Cada vez es más común leer en una revista o un periódico la opinión de analistas, investigadores o “expertos en la materia”. Las opciones de los noticieros en televisión es mayor, y no se diga la apertura de espacios para la manifestación de las ideas en medios electrónicos como el internet que permite una cobertura mundial.

INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS

⁵ 10 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf> (p.2) Consultado el 05 de agosto del 2016.

El acceso a la información pública como derecho fundamental

Es a partir de las revoluciones liberales cuando la idea de la difusión de la información comienza a considerarse un derecho humano, consagrado en textos como la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 que en su artículo 1111 establece:⁶

“La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre, todo ciudadano puede, por tanto hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley”,

Si bien en el apartado hablaba de la libertad de expresión, resulta evidente que el ejercicio responsable de la misma sólo puede ser respaldado por la obtención de información y más aún cuando se trata de hablar de la manera en que se gobierna un Estado, por lo que en este mismo documento en su artículo 15 preveía el manejo de la información en manos del Gobierno al señalar; “La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”¹², lo que queda como antecedente del derecho de acceso a la información pública.

Siglo y medio después, en 1946, la delegación estadounidense dentro de la Organización de las Naciones Unidas, propuso a la Comisión sobre Derechos Humanos la creación de una subcomisión de derecho de acceso a la información y se convocó a una conferencia Internacional sobre el tema, en Ginebra (1947), en la cual se creó un proyecto de convención sobre el derecho. No obstante, la materialización del mismo no tuvo frutos.

⁶ 11 Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>. Consultado el 05 de agosto del 2016.

¹² José Manuel Ugarte Derecho de Acceso a la Información. Foro Social para la Transparencia, La Isla de Luna, Argentina 2007, citado en curso en Línea de Derecho de Acceso a la Información Pública de la OEA pág. 25.

Simultáneamente en el contexto interno de los Estados Unidos, en ese mismo año (1946), la Ley de Procedimiento Administrativo (Administrative Procedure Act 13) disponía que las agencias federales debieran guardar y mantener registros que estarían abiertos a todo el público. Desgraciadamente, la norma fue mal interpretada y utilizada como medio de restricción de la información. Fue hasta 1966 que pudo subsanarse el error mediante la sanción de la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act 14) concebido este como un verdadero cuerpo normativo destinado a la protección del derecho de la información de corte liberal.⁷

Además cabe resaltar que para 1975, enmiendas a la misma ley imponían requisitos procedimentales a las agencias gubernamentales que garantizarían el cumplimiento de los lineamientos de dicha ley, incluyendo a su vez las excepciones de acceso a la información.

Por otro lado Ángel Trinidad Zaldívar¹⁵ (2006,) toma en cuenta el esfuerzo de la Unión Soviética con la llamada perestroika y su glasnost como uno de los factores que impulsaron la legislación del derecho en el contexto internacional. Lo cierto es que en ese momento de la historia mundial ambas naciones eran los dos polos que daban las directrices en el ámbito internacional y que a partir del logro de ambas fue que comenzaron a prosperar leyes en otros países como por ejemplo: Dinamarca (1970), Noruega (1971), Canadá y Nueva Zelanda (1977), Francia (1978), Australia (1982), Austria y Filipinas (1987), Brasil (1988), Islandia, Lituania, y Corea del Sur (1996), Tailandia y Ucrania (1997), Irlanda, Israel y Letonia (1998), República Checa (1999), Reino Unido (2000), Sudáfrica (2001), México (2002) (p 29).

Dentro de estas mismas leyes se pueden identificar cuatro momentos 16 en los que fueron teniendo impulso sus promulgaciones. El primero, las leyes de países pioneros, como Suecia, Finlandia (1951), Estados Unidos, Dinamarca, Noruega, Francia, Países Bajos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

El segundo se refiere a países que después de la caída de regímenes autoritarios, adoptaron una ley entre 1990 y el 2000, con el propósito de reforzar las instituciones democráticas, como es el caso de Belice (1994), Corea del Sur y Hungría (1992).

⁷ 13 Administrative Procedure Act

<https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/11/19/proceedings-05-1946.pdf>. Consultado el 05 de agosto del 2016.

14 Freedom of Information Act http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/FOIA-1974.pdf.

15Cf.- Ángel Trinidad Zaldívar, La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. Miguel Ángel Porrúa. México. 2006. pág. 29.

16 Perrine Canavaggio, El Acceso a la Información Pública en el Mundo, Un Derecho Humano Emergente, Consultado en <http://galdar.com.br/espaco-do-cliente/ala/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>. El 8 de agosto del 2016.

El tercer momento, serían todos aquellos países de tradición democrática. Dichos países se caracterizaron por llevar a cabo procesos de modernización administrativa teniendo como ejemplo a Reino Unido.

El cuarto momento vendría hace unos diez años, cuando países en desarrollo, que en muchos casos no habían tenido una completa transición democrática, comenzaron a legislar en la materia, siendo un buen ejemplo en Latinoamérica, países como Panamá (2002), Perú (2004), República Dominicana (2004) y Guatemala (2008).

En 1990 sólo había poco más de una decena de legislaciones en la materia, ya para el 2011, 90 países contaban con una ley de acceso a la información pública.

Apartado II

Leyes de acceso a la información en Latinoamérica.

Para poder contextualizar el presente apartado, es necesario realizar un breve esbozo sobre los antecedentes legislativos de los congresos en materia de transparencia en América Latina. A mediados de los 90, los países latinoamericanos incorporaron a su agenda de políticas públicas, los temas relacionados con el acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuenta. En la actualidad, cabe destacar, son más los países latinoamericanos que cuentan con leyes de acceso a la información, que aquellos que no la tienen.

Sujetos activos y la cobertura de la Información en Latinoamérica

Como lo hemos visto, "una de las principales problemáticas en el tema de acceso a la Información Pública, es la de señalar quienes son los sujetos que tienen derecho a la información pública, al que denominaremos con posterioridad como sujeto activo"¹⁸ así como la información que se considera pública, ya que al momento de legislar una ley sustantiva de transparencia, deben decidir, que información se calificará como pública y cual no.⁸

⁸ 17 Ídem. p 7

Otra de las problemáticas existentes se da una vez que el legislador determina la información que se clasifica como pública, ya que el siguiente paso a seguir es normar qué información debe ponerse al acceso de la ciudadanía de manera oficiosa y cuál debe ser mediante solicitud o procedimiento previo.

En el caso de Guatemala, la ley ofrece una detallada exposición de los sujetos activos, que abarca a los fideicomisarios, las ONG y las empresas que tengan alguna relación contractual con el Estado.

Otro ejemplo de legislaciones avanzadas en materia de transparencia lo encontramos en Ecuador y Honduras, al incluir en su ley de transparencia a las empresas privadas y Organizaciones No Gubernamentales, siempre y cuando reciban o administren fondos públicos.

Ahora bien, en lo que respecta a México podemos señalar que presenta una particularidad, pues si bien los tres poderes del Estado son sujetos obligados a las leyes de acceso a la información, el mismo texto normativo deja un amplio margen de decisión, tanto al Poder Judicial como al Congreso de la Unión, con el fin de que determinen la forma en que administran la información e implementan la ley.

Un último aspecto relacionado con la cobertura de las leyes de acceso de Transparencia y Acceso a la Información pública, es el que alude a la información que se puede solicitar. En este punto en específico las leyes latinoamericanas definen la información en términos amplios

En este contexto, es preciso señalar que en las legislaciones LATINOAMERICANAS en materia de transparencia, pueden evitar tener limitantes de facto. Es decir, ya que en la propia leyes sustantivas de acceso a la información pública, el legislador latinoamericano a contemplado ciertos supuestos como la protección a la seguridad nacional, secretos comerciales, patentes, fondos de uso reservado, deliberaciones internas etc. Al respecto, se presenta el cuadro III, en donde los autores Manuel Alcántara y Mercedes García enlistan las excepciones a la transparencia.

Para mayor claridad, podemos señalar que la transparencia activa, es la información mínima que los organismos públicos deben hacer del conocimiento general a las personas.⁹

Derivado de lo anterior, es preciso señalar que aunque los países latinoamericanos cuentan con leyes de transparencia, si no existen las instancias especializadas que vigilen el cumplimiento de la norma, no se garantizaría el derecho a la información y por ende, no habría transparencia en las actividades de interés público; es decir, se estaría bajo el supuesto de una ley de transparencia inoperante y fallida.

⁹ 18 Mendel, T. 2008. "Libertad de información: comparación jurídica". París: Unesco.

Para un mejor análisis, a continuación se observará un listado con los países más representativos de Latinoamérica, en donde podremos percatarnos qué país cuentan con un órgano de vigilancia de las leyes de acceso a la información, véase cuadro IV así como las sanciones que dispone la ley en la materia.

En este orden de ideas, y tomando como base el análisis comparado de la transparencia parlamentaria en América Latina, a continuación se enlistan a los países que se han utilizado como muestra, con el objetivo de señalar la información mínima que los órganos públicos están obligados a dar, es decir, la información de oficio que deben poner a disposición del público en general.

En cuanto a los sujetos obligados, en el amplio sentido del deber ser, las leyes de acceso a la información deberían obligar a todas aquellas instituciones que reciben dinero público o del erario, ya sea cualquiera de los tres poderes del estado, órganos autónomos que reciben presupuesto gubernamental, asociaciones civiles o particulares que reciban donaciones del gobierno e instituciones educativas que reciban presupuesto gubernamental, a clasificar la información de sus actividades como públicas sin que medie requisito o procedimiento alguno para poder tener acceso a ella.¹⁰

Luego entonces, el legislador no sólo debe legislar lo que deontológicamente es correcto, también debe velar para que la ley sustantiva de transparencia tenga un carácter erga omnes (respecto a todos). Así, las leyes de acceso a la información pública deberían obligar a cualquier institución pública o privada, incluso a cualquier particular que desarrolle funciones cruciales para el interés público, a poner en disposición del público en general la información que tenga que ver con la cosa pública, reciba o no financiamiento gubernamental, tal como se señala Ackerman y Sandoval (2006) en su trabajo denominado *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*.²² (p56,)

¹⁰ 19Cf. Ackerman, J. M. e I. E. Sandoval-Ballesteros. 2006. "The Global Explosion of Freedom of Information Laws." *Administrative Law Review* p58.

²⁰ Alcántara Sáez Manuel y García Montero Mercedes, "¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probabilidad y transparencia parlamentaria en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, 2013 p 7

²¹ Alcántara Sáez Manuel y García Montero Mercedes, "¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probabilidad y transparencia parlamentaria en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, 2013

Transparencia activa en Latinoamérica

Derivado del estudio realizado por Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero(2013), podemos señalar que “las leyes de acceso a la información en América Latina, en su mayoría, establecen que la información se haga pública en las páginas web de los organismos, no obstante, algunas leyes no indican el medio, dejando al arbitrio, del ente obligado, dicho cumplimiento 23, dicha omisión legislativa se traduce en una contradicción de facto, ya que el legislador propicia la opacidad en el proceso de publicación de la información.

Al respecto, la Organización de Estados Americanos, por conducto de la Ley modelo, requiere que toda información se publique, más allá del formato que se haga, no obstante, Chile, México, Nicaragua, El Salvador, Uruguay y Honduras, son países que cuentan con órganos de control de la ley de acceso a la información, y emiten sus propios lineamientos sobre cómo debe publicarse la información.

El caso de Ecuador es el más amplio en cuanto a transparencia activa, ya que en la ley sustantiva exige que se publique el listado de las empresas y personas que han incumplido contratos, es el único país que establece una disposición en este sentido, además, también prevé que los gastos en viajes y viáticos de las personas que ocupan los organismos públicos sean publicados. En relación con este último indicador, son pocas las leyes que obligan a publicar información de este tipo. A demás de Ecuador, los únicos otros países donde esto se contempla de oficio, son El Salvador y Guatemala.¹¹

Como podemos observar, seis de los 13 países que se han venido enlistando en Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México y Uruguay– contemplan en la ley: comisiones, consejos o institutos encargados de controlar y promover la transparencia por parte de las organizaciones públicas. Al respecto, “la creación de un organismo independiente de este tipo es sugerida como buena práctica a nivel internacional, y los casos del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de México y del Consejo para la Transparencia (CPLT) de Chile son los más exitosos de la región. En estos casos –con la excepción de Uruguay, donde se debe acudir a los juzgados de primera instancia–, ante una denegación de información, los ciudadanos deben reclamarles a estos organismos y son ellos los que detentan la competencia de decidir si esa denegación estaba justificada o no.

¹¹ 22 Ídem, Recuadro 2.

²⁵ Alcántara Sáez Manuel y García Montero Mercedes, “¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probabilidad y transparencia parlamentaria en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013 p

12

²⁶ Idem

Al respecto, Manuel Alcántara y Mercedes García, aseveran que “como una muestra más de su grado de actuación, el IFAI y el CPLT han desarrollado indicadores sobre el impacto de su gestión y su desempeño. En el caso del IFAI, los indicadores diseñados han expuesto un nivel de cumplimiento de la normativa sobre transparencia aplicable superior en promedio al 80%. Estos indicadores positivos, a su vez, se constituyen en incentivos para encontrar áreas de mejora. De igual forma, el propio IFAI aparece como un organismo eficaz y eficiente con un porcentaje de atención y cumplimiento a sus resoluciones de más del 99%. Por su parte, el conocimiento del CPLT entre la población urbana, si bien es todavía limitado, va en aumento (del 18,7% en 2009 subió al 21,7%, en 2010). En cuanto a los índices de satisfacción, dicha encuesta señala una opinión favorable del 64% de los reclamantes, del 82% de los consultantes y del 90% de las entidades públicas a quienes el CPLT fiscaliza y capacita”²⁶.

Conclusiones

El derecho de acceso a la información y la transparencia son términos que tienen una estrecha relación, no obstante, son conceptos diferentes. Por un lado el derecho de acceso a la información es un instrumento de la transparencia, y la transparencia es un instrumento de un sistema de rendición de cuentas. Es decir, el derecho de Acceso a la Información Pública se refiere a la capacidad de cualquier individuo de acceder a la información relativa a asuntos públicos, teniendo como objetivo ser una herramienta que permita mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, siendo parte fundamental del proceso de democratización de un Estado; en tanto la transparencia, es una política pública que pretende la apertura de la información, en un ejercicio de rendición de cuentas, la cual permite tener un control sobre el actuar de las autoridades, lo que da como resultado el concientizar ciudadanos en el funcionamiento del Estado.

Podemos señalar entonces que la transparencia debe dar la facilidad de disponer de información clara y precisa a los ciudadanos que solicitan, para que de esta forma, las personas cuenten con los insumos necesarios para una mejor toma de decisiones.

Son de suma importancia las disposiciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información pública, ya que son herramientas que tienen por objetivo procurar el derecho de acceso a la información; fundamental para la exigencia y probidad de muchos derechos fundamentales.

El papel que juega la transparencia y el derecho de acceso a la información es fundamental, ya que busca acabar con la vieja tradición de la opacidad, que ha sido y es capaz de sobrevivir en gobiernos.

Que las legislaciones Latinoamericanas en materia de transparencia, tienen limitantes de facto, ya que en la propia leyes sustantivas de acceso a la información pública, el legislador latinoamericano a contemplado ciertos supuestos como la protección a la seguridad nacional, secretos comerciales, patentes, fondos de uso reservado, deliberaciones internas, etc.

Es necesario que en Latinoamérica todas las leyes sustantivas en materia de Transparencia y Acceso a la Información pública, consideren que toda información pública deben hacerse del conocimiento de la ciudadanía de oficio, obligando a las autoridades a entregar dicha información sin previa solicitud, debido al interés general que de ella deviene, acción que traerá como consecuencia indirecta, una mayor transparencia de la función pública.

Del presente trabajo podemos señalar que si bien es cierto que los países latinoamericanos cuentan con leyes de transparencia, también lo es que no existen las instancias especializadas que vigilen el cumplimiento de la norma, no se garantizaría el derecho a la información y por lo que no existe transparencia en las actividades de interés público.

Es necesario un parámetro de medición, mediante el cual se pueda evaluar el actuar de los entes obligados en la presentación de la información de oficio a fin de garantizar la eficacia de la Transparencia, lo que repercute directamente en la creación y fortalecimiento de instituciones especializadas, piedra angular en la implementación de transparencia en cualquier gobierno, en el entendido que esta institución es la que vigila y sanciona el cumplimiento de la Ley.



INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS

Bibliografía

- 1.- Alcántara Sáez Manuel y García Montero Mercedes, "¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probabilidad y transparencia parlamentaria en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.
- 2.- Benjamín Hil, Transparencia y Acceso a la Información: ni es lo mismo ni es igual; Animal Político. Artículo consultado el 30 de agosto del 2016
<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2012/10/30/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/>
- 3.- Ackerman, J. M. e I. E. Sandoval--Ballesteros. 2006. "The Global Explosion of Freedom of Information Laws." *Administrative Law Review*.
- 4.- Jonathan Fox, "Transparencia y Rendición de cuentas", en: John Ackerman (coord.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho, México, IJ-UNAM; H. Cámara de Diputados; ceta; Universidad de Guadalajara; Siglo XXI, 2008.
- 5.- José Antonio Aguilar Rivera, Transparencia y democracia: Claves para un concierto, cuadernos de transparencia, Núm. 10, México, IFAI, 2010.
- 6.- José Manuel Ugarte Derecho de Acceso a la Información. Foro Social para la Transparencia, La Isla de Luna, Argentina 2007, citado en curso en Línea de la OEA.
- 7.- Luis Carlos Ugalde, Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, México, IFE, 2002.
- 8.- Mauricio Merino, "La transparencia como política pública", en: Jonh Ackerman (coord.), Mas allá del... op. cit..
- 9.- Mendel, T. 2008. "Libertad de información: comparación jurídica". París: Unesco.
- 10.- Sergio López Ayllón y Mauricio Merino "La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos", en: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), La estructura de la Rendición de Cuentas en México, Ciudad de México, CIDE-UNAM, 2010.
11. Alfonso Hernández Valdez, "¿Qué es y para qué sirve la transparencia?", *Recta Ratio*, año 1, núm. 2, México, enero-junio, 2005

Páginas de Internet consultadas

- 1.-<http://right2info.org/resources/publications/publications/foi-map-by-david-banisar>. Consultado 8 de agosto del 2016.
- 2.-<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2012/10/30/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789>,
- 3.- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>. Consultado el 05 de agosto del 2016.
- 4.-<http://galdar.com.br/espaco-do-cliente/ala/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>. El 8 de agosto del 2016.
- 5.-<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Como-ejercer-tu-derecho-a-proteccion-de-datos.aspx?a=m1>

