

# Evaluación de la Transparencia

ESTADO DEL ARTE DE INDICADORES

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS CPLT / ELABORADO POR FABRIZIO SCROLLINI

## **Agradecimientos**

Este informe ha sido desarrollado atendiendo los comentarios de Eolo Díaz-Tendero, Carolina Maturana y María Antonieta Vega de la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia. Los comentarios han generado un rico intercambio y se agradecen en consecuencia.

Silvana Fumega ha participado en la redacción, elaboración y edición de este informe. Su trabajo ha sido indispensable para entregar este informe conforme los requerimientos del Consejo.

Los errores y omisiones son de entera responsabilidad del autor.

# Evaluación de la Transparencia

ESTADO DEL ARTE DE INDICADORES

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS CPLT / ELABORADO POR FABRIZIO SCROLLINI

# Tabla de contenidos

<b>I. OBJETIVOS</b> .....	<b>7</b>
<b>II. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>III. MARCO CONCEPTUAL: ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA</b> .....	<b>12</b>
<b>3.1 Acceso a la Información Pública: una perspectiva general</b> .....	<b>13</b>
<b>3.2 Estado de la Legislación en Materia de Acceso a la Información Pública</b> .....	<b>15</b>
<b>3.3 Contexto Regional: Accountability y el Acceso a la Información Pública</b> .....	<b>21</b>
<b>3.4 Estado del Derecho de Acceso a la Información Pública en América Latina</b> .....	<b>23</b>
3.4.1 Sujetos activos, Sujetos Obligado y Contenido del Derecho .....	25
3.4.2 Transparencia Activa .....	28
3.4.3 Procedimientos y Plazos .....	36
3.4.4 Organismos de Implementación y Control .....	37
<b>IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DEFINICIONES EN ESTE INFORME</b> .....	<b>41</b>
<b>4.1 Derecho de Acceso a la Información Pública y deber de Transparencia Activa del Estado</b> .....	<b>42</b>
<b>4.2 Transparencia: significados y efectos</b> .....	<b>43</b>
4.2.1 Participación Ciudadana .....	43
4.2.2 Lucha Contra la Corrupción .....	44
4.2.3 Mejora en la Eficiencia y Eficacia del Sector Público .....	45
4.2.4 Rendición Social de Cuentas sobre los Recursos del Gobierno .....	45
<b>V. INDICADORES A ANALIZAR EN ESTE ESTUDIO</b> .....	<b>46</b>
<b>VI. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES</b> .....	<b>53</b>
<b>6.1 Indicador Métrica Transparencia (México) –Indicador de Evaluación de Acceso a la Información</b> .....	<b>54</b>
6.1.1 Marco Institucional .....	54
6.1.2 Descripción del Indicador .....	54

6.1.2.1 Dimensión Normativa .....	55
6.1.2.2 Información Pública de Oficio .....	56
6.1.2.3 Solicitudes de acceso .....	57
6.1.2.4 Capacidades institucionales .....	58
6.1.3 Utilidad del indicador para el Consejo de la Transparencia .....	59
<b>6.2 Estudios sectoriales del Impacto en Transparencia .....</b>	<b>59</b>
6.2.1 Marco Institucional .....	59
6.2.2 Descripción de los Indicadores .....	60
6.2.2.1 Acceso a la Información y Seguridad Pública .....	60
6.2.2.2 Acceso a la Información y Desarrollo Social .....	63
6.2.2.3 Acceso a la Información y Economía .....	65
6.2.2.4 Acceso a la Información y Medio Ambiente .....	67
6.2.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	71
<b>6.3 Marco para la Evaluación del Acceso a la Información – Gobierno de Queensland Australia- Instrumento de Gestión .....</b>	<b>72</b>
6.3.1 Marco Institucional .....	72
6.3.2 Descripción del Indicador .....	73
6.3.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	78
<b>6.4 Artículo XIX y Fundar - Normativo .....</b>	<b>78</b>
6.4.1 Marco Institucional .....	78
6.4.2 Descripción del Indicador .....	78
6.4.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	80
<b>6.5 Acces Info-Europe Centre of Law and Democracy- Ranking de leyes de acceso- Normativo .....</b>	<b>80</b>
6.5.1 Marco Institucional .....	80
6.5.2 Descripción del Indicador .....	81
6.5.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	85
<b>6.6 Modelo de Evaluación de Leyes de Acceso Carter Center (Internacional, Evaluación de leyes de Acceso) .....</b>	<b>86</b>
6.6.1 Marco Institucional .....	86
6.6.2 Descripción del Indicador .....	86
6.6.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	90
<b>6.7 Estudio Transparencia y Silencio .....</b>	<b>90</b>

6.7.1 Marco Institucional .....	90
6.7.2 Descripción del Estudio .....	90
6.7.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	91
<b>6.8 Estudio de Impacto sobre la Ley de Acceso a la Información Pública (Reino Unido).....</b>	<b>92</b>
6.8.1 Marco Institucional .....	92
6.8.2 Descripción del Estudio .....	92
6.8.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	93
<b>6.9 CAINFO –AGESIC Transparencia Activa .....</b>	<b>94</b>
6.9.1 Marco Institucional .....	94
6.9.2 Descripción del Indicador .....	94
6.9.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	97
<b>6.10 Indicadores de Transparencia Activa en Noruega .....</b>	<b>97</b>
6.10.1 Marco Institucional .....	97
6.10.2 Descripción del Indicador .....	98
6.10.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia .....	99
<b>VII. RESUMEN DE LA SITUACIÓN COMPARADA SOBRE INDICADORES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA .....</b>	<b>100</b>
<b>VIII. CONSIDERACIONES PARA EL CASO CHILENO: DIMENSIONES DE ANÁLISIS .....</b>	<b>104</b>
8.1 Transparencia Activa .....	105
8.2 Solicitudes de Acceso a la Información Pública (aspecto reactivo de la transparencia) .....	106
8.3 Capacidad Institucional .....	107
8.4 Satisfacción del Usuario .....	107
8.5 Transparencia y Participación .....	108
8.6 Decisiones Administrativas y Buenas Prácticas .....	109
8.7 Consideraciones Finales .....	109
<b>IX. REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>111</b>
<b>X. ANEXO .....</b>	<b>118</b>

# I. Objetivos

## I. Objetivos

El objetivo general de este trabajo es elaborar una revisión del “estado del arte” de los indicadores de transparencia a nivel internacional, con el objetivo de contribuir al desarrollo de insumos para la creación de un indicador de transparencia a nivel nacional.

Los objetivos específicos del presente trabajo son:

- a. Recoger información sobre los diferentes indicadores de transparencia disponibles en la experiencia nacional e internacional, determinando los alcances y limitaciones de cada indicador.
- b. Dar cuenta de los indicadores a partir de las características legales/normativas que rigen la Transparencia.
- c. Recabar información sobre los indicadores que miden las características de las organizaciones que velan por el cumplimiento de la legislación y la promoción del derecho de acceso a la información pública.
- d. Analizar indicadores que permitan observar el posicionamiento de los temas transparencia y derecho de acceso a la información tanto en la agenda pública como en la ciudadanía.
- e. Desarrollar un análisis comparativo de los distintos indicadores recabados.
- f. Proponer dimensiones analíticas para el desarrollo de un indicador de transparencia adecuado a la realidad chilena.

A su vez, se ha incluido una sección sobre el estado del acceso a la información pública a nivel global, y en América Latina en particular.



## II. Introducción

## II. Introducción

El presente trabajo se encuentra enmarcado en la consultoría que el Consejo para la Transparencia de Chile ha encargado con el objetivo de relevar el estado del arte en materia de indicadores de acceso a la información pública y transparencia a nivel comparado.

El trabajo que se ha realizado busca relevar una muestra relativamente representativa de los indicadores que desarrollan entidades similares al Consejo, así como relevar otros indicadores propuestos por la sociedad civil. A los efectos de completar este estudio, también se recurrió a estudios realizados sobre aspectos parciales de transparencia, que se entiende, pueden ser de valía para establecer el estado del arte de los indicadores de transparencia. Los criterios para seleccionar estos indicadores han sido:

- la relevancia de la organización u organizaciones que los generan
- la pertinencia de los instrumentos conforme a los objetivos planteados
- la actualidad de los instrumentos, en el contexto de los estudios sobre acceso a la información pública a nivel comparado.

A lo largo de este estudio, se ha podido concluir que existe un gran interés a nivel comparado por generar indicadores, estándares y mediciones en cuestiones de acceso a la información pública y transparencia. Con el uso de las tecnologías de la información por parte del gobierno y la sociedad, la generación de algunos indicadores pareciera estar al alcance de la mano. Particularmente, se ha detectado una fuerte curiosidad por estudios de impacto de las leyes de acceso a la información y transparencia. Dichos estudios son, por lo general, raros de encontrar, y sus métodos son cuestionados.

En líneas generales, durante el desarrollo de este trabajo también se ha concluido que, si bien existe un conjunto de estándares y valores compartidos, en realidad se está relativamente lejos de una visión uniforme sobre lo que implica tener una “buena” ley de acceso a la información pública y, consecuentemente, desarrollar una “buena implementación”. Sí existe acuerdo en la necesidad de generar actividades de monitoreo y evaluación, y en consecuencia, existe acuerdo en generar indicadores básicos en lo que refiere a la cantidad de solicitudes de información, aplicación de excepciones y tiempos de respuesta.

Es difícil, en el estado actual, llegar a conclusiones tajantes sobre el “impacto” que las leyes de transparencia están teniendo a nivel comparado. En general, las leyes son bienvenidas tanto por gobiernos, activistas y ciudadanos, pero el nivel de desarrollo actual en materia de indicadores, así como la evidencia disponible, no permite plantear una conclusión tajante sobre qué tanto mejoran la

calidad de gobierno. Dicho esto, una especie de ley de hierro de las leyes de transparencia es que una vez instaladas, no existe vuelta atrás. Es por ello que, en el contexto actual, es de esperar que un mayor número de países se sumen al movimiento de leyes de acceso en el continente y en el mundo. De esa manera, los indicadores serán cada vez más utilizados para intentar medir la eficiencia y eficacia de esta nueva regla de juego institucional.

### III. Marco conceptual: acceso a la información pública y transparencia

## III. Marco conceptual: acceso a la información pública y transparencia

### 3.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA PERSPECTIVA GENERAL

La libertad de expresión y la libertad de información han sido dos de las tempranas incorporaciones a la matriz liberal en lo político dentro los Estados modernos, particularmente desde comienzos del Siglo XIX en el contexto europeo. Sin embargo, el acceso a la información pública entendida, en aquel entonces, como los documentos en poder del Estado, no tuvo el mismo éxito, y prueba de ello es el solitario caso de Suecia, que en 1766 fue el único país en consagrar normativa a este respecto.

Posteriormente, en el marco de los instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos, en el contexto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1949 se presenta, en su artículo 19, una acepción de la libertad de información, que incluye el acceso a la información en poder del Estado.

El Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece *“todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*. De igual forma, el Art. 13 de la Convención Interamericana garantiza el derecho a procurar información a los ciudadanos, y la necesidad de su implementación ha sido reafirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Reyes vs. Chile (Corte IDH, 2006)<sup>1</sup>

*“El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”*. (Corte IDH, 2006)<sup>2</sup>

El vínculo que se presenta entre la capacidad de los ciudadanos de conocer la información en poder del Estado y la mejora del

<sup>1</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude versus Chile, dispuso que el Estado chileno debía adoptar “las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado”. La sentencia fue dictada el 19 de Septiembre de 2006.

La demanda hacía referencia a la negativa del Estado de brindar a los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero toda la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y “podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile”. La Comisión indicó que tal negativa se dio sin que el Estado “argumentar[a] una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena”, así como a que supuestamente “no [les] otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información” y “no [les] aseguró los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública”. (Corte IDH, 2006)

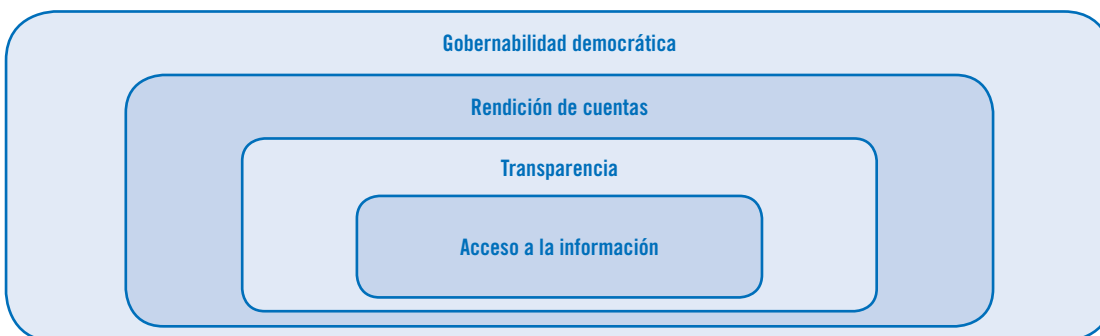
<sup>2</sup> Corte IDH, 2006. párrafo 87.

sistema democrático, ha sido, usualmente, la justificación para la existencia de la regulación de este derecho. Nada podría ser más axiomático para una democracia que el principio de exponer los procesos del gobierno a constante escrutinio público (Rourke, 1960).

La agenda del derecho al acceso a la información a su vez se ve, muchas veces, asociada con la causa de la libertad de expresión. El hecho de que periodistas y activistas de este campo la entiendan como una de sus prioridades lo explica. De hecho, la prensa libre es la que juega un rol trascendente a la hora de controlar a los tomadores de decisiones públicas, y para eso necesita contar con la información relevante. Stiglitz (2002), siguiendo a Sen (1980), entiende que si bien es posible entender a la prensa libre como una institución en sí misma, también puede entenderse desde un fin instrumental a la hora de promover el desarrollo, asegurando que las necesidades básicas de las personas sean satisfechas. Al ser el gobierno uno de los mayores proveedores de información, la asimetría que existe entre éste y los ciudadanos, favorece al gobierno y en el fondo torna a muchas de las políticas públicas inaplicables. Según Stiglitz (2002), la prensa juega un rol clave al exponer las fallas, o bien “mediando”, entre gobierno y ciudadanía y para ello requiere de la información pública disponible. La información se torna esencial para un debate informado, en el cual los participantes puedan participar al máximo de sus capacidades. El secretismo distorsiona la arena democrática, en particular generando incentivos para que el sector público libere selectivamente información, con lo cual impide el libre intercambio de ideas y torna más costosos a la ciudadanía tomar decisiones.

De esta forma, el acceso a la información se ha visto vinculado a procesos de rendición de cuentas (“accountability”), donde el supuesto indica que a mayor información disponible, se mejora la posibilidad de los ciudadanos de hacer rendir cuentas a los políticos y servidores públicos (Piotrowski, 2006). Rendición de cuentas, o “Accountability”, puede ser interpretada como el llamado a responsabilidad a las instituciones y oficiales públicos a responder frente a la ciudadanía. Si se prefiere, una relación de interacción social entre quienes pueden pedir cuentas, y quienes deben rendirlas (Mulgan, 2003).

Una posible visualización de las relaciones entre acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas se aprecia en el siguiente diagrama:

**GRÁFICO N° 1: Relaciones entre acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas**

Fuente: López Ayllón (2007)

### 3.2 ESTADO DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

A nivel comparado, se registra una auténtica explosión de leyes de acceso a la información en los últimos diez años (Ackerman y Sandoval, 2006). Como se ha señalado en el apartado anterior, Suecia fue, posiblemente, el primer país del mundo en contar con esta clase de legislación. Entre las décadas de 1970-1980 varios países, en su mayoría anglosajones, incorporaron previsiones de acceso a la información en sus legislaciones. Este es el caso de EUA (1964), Dinamarca (1970), Francia (1978) Canadá, Australia y Nueva Zelanda (1982).

Posteriormente, desde los años 90', una última ola de leyes de acceso comenzó a esparcirse por el mundo y al 2010 al menos 90 países tenían alguna clase de regulación al respecto. La siguiente tabla no pretende contener todas las leyes de acceso a la información a nivel comparado, pero da una idea de su cantidad y año de aprobación.

TABLA N° 1: Algunas leyes de acceso a la información en el mundo

PAÍS	AÑO	PAÍS	AÑO	PAÍS	AÑO
Suecia	1776	República Checa	1999	Croacia	2003
Finlandia	1951	Japón	1999	Kosovo	2003
EUA	1967	Liechtenstein	1999	Eslovenia	2003
Noruega	1970	Lituania	1999	San Vicente y las Granadinas	2003
Francia	1978	República Checa	1999	Turquía	2003
Australia	1982	Trinidad y Tobago	1999	Ecuador	2004
Nueva Zelanda	1982	Bulgaria	2000	República Dominicana	2004
Dinamarca	1985	Estonia	2000	Serbia	2004
Austria	1987	Moldavia	2000	Suiza	2004
Filipinas	1987	Eslovaquia	2000	Alemania	2005
Italia	1990	Sudáfrica	2000	India	2005
Holanda	1991	Reino Unido	2000	Montenegro	2005
Hungría	1992	Bosnia Herzegovina	2001	Uganda	2005
Ucrania	1992	Panamá	2001	Honduras	2006
Portugal	1993	Polonia	2001	Kyrgyzstan	2006
Bélgica	1994	Rumania	2001	Macedonia	2006
Belice	1994	Angola	2002	China	2007
Corea del Sur	1996	Jamaica	2002	Jordania	2007
Islandia	1996	México	2002	Nepal	2007
Tailandia	1997	Pakistán	2002	Nicaragua	2007
Irlanda	1997	Perú	2002	Chile	2008
Israel	1998	Escocia	2002	Cook (Islas)	2008
Letonia	1998	Tajikistan	2002	Indonesia	2008
Albania	1999	Zimbabwe	2002	Uruguay	2009
Georgia	1999	Armenia	2003		

Fuente: Banisar (2006), Ackerman y Sandoval (2006), Tromp (2008), Vleugels (2010)



A pesar de la expansión global de las regulaciones del derecho de acceso a la información pública, existen obvias diferencias en aspectos vinculados a su amplitud e implementación, y aun no existen estándares totalmente universales. Dicho esto, hace ya más de una década que la ONG Artículo XIX<sup>3</sup> - y su entonces director del programa legal, Toby Mendel- hizo uno de los primeros intentos de establecer un conjunto de principios básicos que puedan resumir el estado del arte en materia de estándares a nivel global<sup>4</sup>. Dichos estándares, que deberían estar presentes en toda legislación de acceso a la información pública, son los siguientes:

- Principio de Máxima Divulgación
- Obligación de Publicar (Transparencia Activa)
- Promoción del Gobierno Abierto
- Limitación de Excepciones
- Principio de Facilidad del Acceso
- Costos Accesibles para el Acceso a la Información
- Reuniones Abiertas
- La Divulgación de Información precede otros principios y/o leyes
- Existencia de provisiones para denunciantes (Artículo XIX, 1999)

#### **- Principio de Máxima Divulgación**

El principio de Máxima Divulgación (o transparencia máxima) establece la publicidad de la información y que el secreto es la excepción. Este principio implica que el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información y entidades respectivas, así como los individuos que puedan reclamar el derecho (Mendel, 2009). En el caso del sector privado, este debería ser obligado a publicar o dar información en tanto y en cuanto esté vinculado a la provisión de servicios públicos o si ejecutase fondos públicos.

Asimismo, bajo este principio, se tiende a definir el concepto de información de la forma más amplia posible. A modo de ejemplo, las normas de la ONU establecen:

*“Las entidades públicas tienen la obligación de divulgar información y cada miembro del público tiene el correspondiente derecho de recibir información; la ‘información’ incluye todos los registros que estén en manos de alguna entidad pública, independiente a la forma en que estén almacenados” (ONU, 2000)<sup>5</sup>.*

<sup>3</sup> Artículo XIX es una organización sin fines de lucro, ubicada en Londres, pionera en la defensa de la libertad de expresión y acceso a la información pública. Mayor información puede ser obtenida en: <http://www.article19.org/work/regions/latin-america/spanish.html> (accedido el 19 de Febrero de 2010).

<sup>4</sup> Esos mismos principios, junto con un breve análisis de las leyes que regulan el derecho de acceso a la información, fueron profundizados por Mendel y publicados por Unesco en 2003 (Mendel, 2003). Tomando como base de análisis los mencionados estándares/principios, Mendel realiza una revisión de un gran número de leyes vigentes a esa fecha.

<sup>5</sup> Informe del Relator Especial, Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 de enero de 2000, párrafo 44, en Mendel (2009)

Este principio es consistentemente respetado por la mayoría de la legislación a nivel internacional.

#### **- Obligación de Publicar (Transparencia Activa)**

Bajo esta premisa, los órganos públicos no sólo deberían responder a las solicitudes de información, sino también deberán publicar y difundir proactivamente toda información relevante para conocer el funcionamiento y desempeño de los organismos públicos, para participar en los asuntos públicos y para poder controlar cómo se comportan las autoridades. Si bien, esta obligación tiene como límite aspectos vinculados a la infraestructura y recursos de cada país<sup>6</sup>, esta provisión se encuentra presente en la mayoría de las regulaciones del mundo.

A modo de ejemplo, el Relator Especial para la libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas (en adelante REOE) ha establecido que:

*“La libertad de información entraña no sólo que los órganos públicos accedan a las solicitudes de información, sino también que publiquen y difundan ampliamente todo documento de considerable interés público, con los límites razonables que le impongan sus recursos y capacidad. El tipo de información que deba publicarse dependerá del órgano en cuestión. La ley deberá establecer una obligación general de publicar y las categorías de información fundamentales que sea obligatorio publicar.*

*Como mínimo, los órganos públicos deberán tener la obligación de publicar las siguientes categorías de información:*

- *Información práctica sobre la forma en que funciona el órgano público, incluidos costes, objetivos, cuentas verificadas, normas, logros, etc., especialmente cuando se presten servicios directamente al público;*
- *Información sobre cualesquiera solicitudes, quejas o demás medidas directas que puedan adoptarse en relación con el órgano público;*
- *Directrices sobre los procedimientos por los que el público pueda hacer aportaciones a las propuestas políticas o legislativas de importancia;*
- *El tipo de información en poder del órgano y la forma en que esta información se guarda;*
- *El contenido de toda decisión o política que afecte al público, junto con las razones de la decisión y los antecedentes en que se enmarca”*

(ONU, 2000)

En general, el deber de Transparencia activa se encuentra establecido en todas las legislaciones comparadas, aunque con diversos niveles de especificidad y detalle sobre qué clase de información pública debe ser provista.

<sup>6</sup> Si bien en los países desarrollados y de renta media el acceso a internet comienza a generalizarse y publicar información es relativamente barato, no es el caso de muchos países de renta baja.

### · Obligación de Promover la Transparencia en el Gobierno

Más allá de la promulgación de las leyes de acceso a la información pública, los gobiernos tienen la obligación de promover la transparencia del gobierno, dando las instrucciones adecuadas para la implementación de las leyes, así como creando los organismos pertinentes, y capacitando a sus servidores públicos en la materia. De esta forma, el Estado debe luchar contra la “cultura del secreto oficial”, estableciendo las medidas y sanciones que se consideren adecuadas.

La promoción de una cultura de transparencia en la administración pública es esencial para poder alcanzar las metas que impone la legislación relativa al acceso a la información pública. Es por ello que los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para promover ese derecho.

Asimismo, en el contexto del Informe del REOE se hace especial hincapié en llevar adelante campañas de sensibilización sobre el derecho de acceso a la información a todos los niveles, y por la mayor variedad de medios posibles, para llegar a toda la población, independientemente de los medios o nivel educativo alcanzado.

Aunque no necesariamente todas las leyes hablan de campañas de sensibilización, a nivel comparado si existen acciones de los Estados para entrenar a sus servidores públicos y a quienes requieren información.

### · Limitación de Excepciones

Las excepciones para acceder a la información deben estar establecidas por ley, en forma previa al ejercicio del derecho, y su delimitación debe ser clara y precisa. En este sentido, el REOE ha declarado que:

*“La negativa a divulgar información no podrá fundarse en el propósito de proteger a los gobiernos de situaciones embarazosas o de la revelación de conductas indebidas; debe hacerse en la ley una enumeración exhaustiva de los motivos legítimos que pueden justificar la no divulgación, y las excepciones deben limitarse estrictamente, de forma que no abarquen documentación que no perjudique ningún interés legítimo” (ONU, 2000).*

En el contexto regional, la llamada “ley modelo” de la OEA<sup>7</sup>, así como la declaración de la OEA sobre Principios sobre Libertad de Expresión, se encuentran basados en los mismos presupuestos.

En líneas generales, la interpretación desde un punto de vista del acceso a la información pública como un derecho humano, a nivel internacional, indica que en caso de existir una negativa, la misma debería estar justificada por el daño potencial que podría producir la publicación de esa información. Ese daño deberá ser mayor al interés público de la divulgación.

<sup>7</sup> La “ley modelo” será analizada en detalle en el capítulo correspondiente.

### · Principio de Facilidad del Acceso

No sólo es necesario que la información pública relevante sea liberada proactivamente, sino también que los Estados aseguren que las solicitudes de información se procesen en la forma debida. Esto implica:

- Que exista el mínimo de formalidad en las solicitudes;
- Que existan razones en caso de denegatoria y las mismas se comuniquen a quien requiere la información;
- Que se cumpla con los límites de tiempo previstos en la norma; y
- Que el requirente tenga acceso en la forma que prefiera, ya sea inspeccionando directamente la información o a través de una copia.

Asimismo, suele incluirse dentro de este principio la necesidad de contar con mecanismos de revisión independiente para atender los reclamos ante cualquier denegatoria a la entrega de información. De hecho, las leyes de acceso a la información pública más avanzadas crean organismos que velan por el cumplimiento de la Ley. (Chile, México, UK<sup>8</sup>)

### · Costos Accesibles para el Acceso a la Información

La ciudadanía tiene derecho a acceder a la información en el marco de un proceso que establezca costos razonables, pues de otra forma se vulnera el derecho al acceso. Es decir, las solicitudes de acceso a información en manos de los órganos públicos no deberán presentar un costo tal que pueda actuar como un elemento disuasorio. Tal como establece la Convención de Aarhus Art. 4:

*“Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 supra deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo”* (Convención de Aarhus, 1998).

En general, la mayoría de las leyes de la región oscilan entre los principios de gratuidad y costo razonable, es decir el costo de reproducción de los materiales que el solicitante requiera.

### · Reuniones Abiertas

El principio subyacente al derecho de acceso a la información se aplica no sólo a la información en forma registrada, sino también a las sesiones de las entidades públicas (Mendel, 2009). Es por ello que la legislación relativa a este derecho deberá estipular que todas las reuniones de órganos del Estado deben estar abiertas al público.

*“La ley [sobre el derecho a la información] debe establecer la suposición de que toda reunión de las entidades del gobierno está abierta para el público”* (ONU, 2000<sup>9</sup>).

<sup>8</sup> Para un análisis completo del cumplimiento de las diferentes leyes, a nivel internacional, en referencia a cada uno de los principios, ver Mendel (2003) y Mendel (2009).

<sup>9</sup> Informe del Relator Especial, Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 de enero de 2000, en Mendel (2009)

#### **- La Divulgación de Información precede otros principios y/o leyes**

Toda ley que regule el derecho al acceso a la información deberá estipular que cualquier otra legislación deberá interpretarse en forma compatible con sus disposiciones, modificando o derogando toda otra ley que se demuestre contraria al principio de máxima publicidad. Como señala Mendel (2009), si bien en principio esto puede parecer controversial, el uso de las excepciones asegura que la mayor parte de las controversias sean resueltas, y las inconsistencias remanentes deberán resolverse a favor de la transparencia.

#### **- Protección a los denunciantes**

La liberación de información sobre actos ilegales del gobierno, o la liberación de información por parte de un servidor público que se encuentre actuando de buena fe, no debería ser motivo para que se le sancione o se le persiga en el ejercicio de su función.

El reporte del REOE expresa que:

*“Se protegerá a los particulares de cualesquiera sanciones judiciales, administrativas o laborales por la divulgación de información sobre conductas indebidas, por ejemplo, comisión de actos delictivos o falta de honradez, incumplimiento de una obligación legal, denegación de justicia, corrupción o fraude, o deficiencias graves en la administración de un organismo público” (ONU, 2000).*

Este principio sin embargo no se encuentra generalmente establecido dentro de las leyes de acceso a la información.

### **3.3 CONTEXTO REGIONAL: ACCOUNTABILITY Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

América Latina comenzó a incorporar en su agenda pública los temas vinculados al acceso a la información pública, transparencia y accountability desde mediados de los 90' en el contexto de las llamadas “reformas de segunda generación”. El primer set de reformas institucionales en América Latina comenzó con una fuerte señal a favor de la liberalización del comercio, y reformas pro-mercado en el marco del llamado “Consenso de Washington”, promovido principalmente por organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El segundo conjunto de reformas, también conocidas como “reformas de segunda generación”, se basaron en la premisa que la creación y funcionamiento de mercados estables requería de Estados con determinada capacidad institucional, y particularmente, con mejores procesos de regulación y rendición de cuentas. Un documento que resume este conjunto de reformas es “Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional” publicado por el Banco Mundial, (Banco Mundial, 1998), el cual da cuenta del impacto que las reformas tuvieron a la hora de mejorar las instituciones vinculadas a la rendición de cuentas, así como promover cambios dentro de la forma en la cual se estructuraba la administración pública.

Por otra parte, la existencia, en la región, de un fuerte grupo de activistas en el campo de la protección de los Derechos Humanos operando en el marco de la Organización de Estados Americanos, preparó el terreno inicial para la aprobación de leyes de transparencia<sup>10</sup>, así como el interés de algunos grupos de presión (periodistas, medios de prensa) motivó la aprobación inicial de algunas leyes de transparencia (como el caso de Perú<sup>11</sup> y Ecuador<sup>12</sup>) y, posteriormente, el reconocimiento del derecho al acceso a la información en el marco de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Claude Reyes vs. Chile).

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos, también ha jugado un rol importante en el proceso de consulta previa a la promulgación de leyes en América Latina, como el caso de Uruguay y Ecuador, así como en la provisión de doctrina y contexto al derecho de acceso a la información pública<sup>13</sup>. Asimismo, esta breve síntesis del panorama regional, debe completarse con la actuación de algunas instituciones como el Carter Center<sup>14</sup> y la Open Society<sup>15</sup> que han apoyado a su vez procesos de cabildeo y litigio estratégico en la región.

En el contexto mencionado, dentro de la promoción de la “rendición de cuentas” se pueden identificar, en la región, al menos seis áreas que muchas veces usan indistintamente el término “transparencia” y se encuentran de forma ocasional asociados con aspectos de acceso a la información pública:

**- Probidad del Estado y en particular de los servidores públicos:** La agenda de probidad se encuentra generalmente asociada a las reformas del servicio civil y modernización de la gestión pública en un contexto a su vez de promoción de la eficiencia y eficacia del sector público (Banco Mundial, 1994<sup>16</sup>, OECD, 2000<sup>17</sup>, OECD, 2001, OECD, 2005). También existe una serie de esfuerzos del Banco Interamericano de Desarrollo en el área<sup>18</sup>, y en la vinculación del acceso a la información con la lucha contra la corrupción<sup>19</sup>.

<sup>10</sup> OEA, Resolución AG/Res. 1932 (XXXIII-0/03).

<sup>11</sup> Perú consagró en su constitución el derecho al acceso a la información en 1993 y posteriormente el derecho fue regulado administrativamente hasta que en el 2003 se aprobó una Ley de Transparencia Ley N° 27806 (2003), donde participo activamente la sociedad civil Peruana, particularmente el Instituto Prensa y Sociedad.

<sup>12</sup> En Ecuador, el proceso se vinculo principalmente a las asociaciones de medios de prensa, quienes fueron las que primeramente impulsaron esta agenda. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip), fue a su vez apoyada por la Relatoría especial para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

<sup>13</sup> Ver el Informe de Relatoría especial para la Libertad de Expresión (2003) disponible en <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=229&IID=1> accedido el 1 de Noviembre de 2010.

<sup>14</sup> El Carter Center ha sido particularmente activo organizando conferencias regionales, así como apoyando procesos de sensibilización en Bolivia y Nicaragua así como Cabildeo a nivel de organizaciones internacionales ver: [http://www.cartercenter.org/peace/americas/access\\_to\\_information/regional.html](http://www.cartercenter.org/peace/americas/access_to_information/regional.html) accedido el 8 de noviembre de 2010.

<sup>15</sup> La Open Society ha desarrollado una serie de iniciativas dentro de su llamada cartera de “Special Initiatives” vinculados al derecho al acceso a la información.

<sup>16</sup> Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/10/01/00009265\\_3970311122847/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/10/01/00009265_3970311122847/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

<sup>17</sup> Building Public Trust disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>

<sup>18</sup> Para ver una lista de publicaciones: <http://www.iadb.org/en/topics/transparency/support-for-countries/highlighted-publications,1221.html>

<sup>19</sup> Ver por ejemplo la siguiente nota del Fondo Fiduciario para la lucha contra la corrupción: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1329037> accedida el 8 de noviembre de 2010

- **Indicadores de Gobernanza:** Los indicadores de Gobernanza del Banco Mundial son ampliamente conocidos a nivel global. Desde 1996, se han producido y publicado en forma bi-anual. Los indicadores miden seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, calidad de los servicios públicos, Estado de derecho, calidad de regulación y control de la corrupción. Si bien los indicadores son generalmente utilizados, existen críticas en torno a la metodología, origen de los datos y sesgos de algunos de ellos (Apaza, 2009).

Asimismo, dentro de este grupo de indicadores de gobernanza se pueden incluir el Índice de Transparencia y Desarrollo Económico desarrollado por Roumeen Islam que supone que a mayor disponibilidad de datos económicos y existencia de leyes de acceso, mejor serán los resultados económicos y sociales de un país (Islam, 2006).

- **Transparencia Fiscal:** Los estudios relacionados con aspectos de Transparencia Fiscal hacen referencia, principalmente, a la información presupuestaria en cada uno de los países que integren el análisis. Un ejemplo de esto es la iniciativa Open Budget<sup>20</sup> (programa mundial de investigación y promoción el cual promueve el acceso público a la información presupuestaria y la adopción de sistemas presupuestarios), así como las “buenas prácticas de Transparencia Fiscal” de la OCDE (OCDE, 2002).

- **Percepciones de Corrupción:** A nivel global, la organización no gubernamental Transparencia Internacional pública anualmente un índice sobre percepciones de corrupción en distintos países, el cual se traduce en un ranking. El índice del año 2010 cubre 178 países y está basado en encuestas de opinión pública realizadas por 10 instituciones independientes expertas en medición.<sup>21</sup> Entre los principales resultados de la publicación del 2010, se observa, por ejemplo, que los países que mostraron una mejora desde el 2009 al 2010 fueron: Bután, **Chile**, Ecuador, FYR Macedonia, Gambia, Haití, Jamaica, Kuwait y Qatar; mientras que aquellos que presentaron un deterioro en este mismo período fueron República Checa, Grecia, Hungría, Italia, Madagascar, Nigeria y Estados Unidos.

- **El Acceso a la Información Pública como Derecho Humano:** En este sentido se enmarcan las investigaciones mencionadas en páginas previas que, en su mayoría, se orientan a la fijación de principios/estándares y a la comparación de las legislaciones vigentes de Banisar a nivel global<sup>22</sup> (2006), Mendel (2003 y 2009)<sup>23</sup>, así como el trabajo de Ackerman y Sandoval (2006) y Soumien (2002)<sup>24</sup>.

### 3.4 ESTADO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

En América Latina existe un gran nivel de actividad en lo que refiere a fijar estándares de Derechos Humanos, a través de la OEA. Uno de los ejemplos es la sentencia del caso Claude Reyes vs Chile, anteriormente mencionado, que ha tenido lugar en esta región y es, a menudo, utilizado como referencia internacional.

<sup>20</sup> <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-initiative>

<sup>21</sup> Puede verse una descripción de la metodología en: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/in\\_detail](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in_detail)

<sup>22</sup> Disponible en: [http://freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf)

<sup>23</sup> Disponible en: [http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom\\_information\\_en.pdf/freedom\\_information\\_](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_)

<sup>24</sup> Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/comlawj/cont/2/arc/arc2.pdf>

Actualmente, en la región 11 países cuentan con leyes que regulan el derecho de acceder a la información pública.

**FIGURA N° 1: Leyes de Acceso a la Información en América Latina**



Fuente: Elaboración propia



Como se indica en la figura n°1, los países, en América Latina, con leyes de acceso a la información pública son: Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, México, Honduras, Perú, República Dominicana y Uruguay<sup>25</sup>. El 2 de diciembre de 2010 se aprobó esta ley en El Salvador<sup>26</sup>, sin embargo aún no entra en vigencia.

A continuación presentaremos un trabajo comparativo que analiza dentro de estas leyes aspectos relevantes para el objetivo de este informe. Se consideran aspectos relevantes como:

- Sujetos activos, Sujetos Obligados y Contenido del Derecho;
- Transparencia Activa;
- Procedimiento Administrativo y Plazos; y
- Organismos de Implementación y Control.

#### 3.4.1 Sujetos activos, Sujetos Obligado y Contenido del Derecho

En materia de *sujetos activos*, es decir, quién puede solicitar información, la región parece exhibir una tendencia a no discriminar en función de ningún atributo, particularmente nacionalidad. De hecho, algunas legislaciones, como la uruguaya, lo prohíben expresamente. En la región, un ejemplo contrario a este principio podría ser la legislación de Honduras, la cual podría ser interpretada como restrictiva del derecho a ciudadanos y residentes.

En materia de *sujetos obligados*- es decir, quién debe proveer información pública- la distinción es un poco más compleja. En general, todos los poderes del Estado se encuentran regulados por las leyes de acceso a la información pública en la región, lo que coincide con lo que se considera la mejor práctica a nivel internacional. Asimismo, en general, las leyes indican expresamente qué organismos se encuentran cubiertos por la ley, lo cual, como ha señalado Mendel (2009), puede ser útil por su claridad, pero puede dejar fuera de la norma a otros organismos si la interpretación se torna taxativa.

Un área particularmente compleja en la región son las empresas públicas donde existen prácticas divergentes. A modo de ejemplo, en la ley de acceso en Perú, la información de las empresas públicas se encuentra incluida en las provisiones; en Uruguay, por otra parte, las empresas que pertenecen al Estado en su forma jurídica pública (Entes Autónomos, Servicios Descentralizados) se encuentran incluidas en la ley, mientras que las sociedad anónimas de economía mixta no está claro si se encuentran incluidas o no.

En lo que se refiere al *contenido del derecho* (lo que se puede solicitar), la mayoría de los países de la región define información en un sentido amplio del término, conforme a las prácticas internacionales. En general, las leyes en América Latina hacen referencia a la información en “poder de” o “en conocimiento de una determinada institución” incluida dentro de los sujetos obligados.

<sup>25</sup> Al momento de redactarse este informe, Argentina y Brasil se encuentran en proceso de aprobación de una ley de acceso a la información pública. El resultado de ambos procesos es aun incierto.

<sup>26</sup> <http://www.articulo19.org/articulo/boletinespagina/142>

TABLA N° 2: Resumen leyes de acceso en América Latina

Unidad/País	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	Nicaragua
<b>Sujeto Activo</b>	<p><i>Art.10</i> y referencia específica en el</p> <p><i>Art.11</i> No discrimina</p>	<p><i>Art.12 Ley D.57</i> 1985 No discrimina</p>	<p><i>Art.1</i> No discrimina</p>	<p><i>Art.5</i> No discrimina</p>	<p><i>Art.5</i> No discrimina</p>
<b>Sujeto Obligado</b>	<p><i>Art. 2</i> Todo el Poder Ejecutivo con provisiones específicas para Banco Central, Poder Legislativo, Empresas Públicas y Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Electoral y Tribunal Constitucional</p>	<p><i>Art. 14 y 27</i> Poder Ejecutivo, Empresas del Estado, Gobiernos Locales Poder Legislativo solo obligado a transparencia Activa.</p>	<p><i>Art.3</i>Todas las entidades del Estado. (con referencias a la Constitución de Ecuador</p>	<p>Todo el Estado incluyendo empresas publicas y privadas, fundaciones, asociaciones civiles que administren fondos públicos.</p>	<p><i>Art.4</i>Entidades públicas y privadas se cubren por separado /Todo el Estado</p>
<b>Definición de Información</b>	<p><i>Art. 5</i> Definición amplia.</p>	<p>Ausencia de definición</p>	<p><i>Art.4</i> Definición Amplia “todo documento en cualquier formato”</p>	<p><i>Art. 9 (6)</i> Definición amplia pero sujeta a restricciones si es confidencial o temporalmente reservada</p>	<p><i>Art.4</i> definición amplia</p>

Fuente: Elaboración Propia, basado en Mendel (2009) y leyes nacionales.

Honduras	Panamá	México	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay
<p><i>Art.4</i> No discrimina en principio</p> <p><i>Art.15</i> refiere a ciudadanos. Posible discriminación por nacionalidad</p>	<p><i>Art.2</i> No discrimina</p>	<p><i>Art.40</i> No discrimina</p>	<p><i>Art.7</i> No discrimina</p>	<p><i>Art.1</i> No discrimina</p>	<p><i>Art.3</i> No discrimina</p>
<p>En principio todo el Estado incluyendo empresas y asociaciones que administren fondos del Estado.</p>	<p>Todo el Estado</p>	<p>Todo el Estado con provisiones diferenciadas para el Poder Legislativo y el Poder Judicial y otros órganos constitucionales.</p>	<p>Todo el Estado incluida empresas de propiedad estatal.</p>	<p>Todo el Estado incluida empresas de propiedad estatal</p>	<p>Todo el Estado. Discusión sobre empresas públicas bajo forma jurídica de derecho privado.</p>
<p><i>Art. 3 (5)</i> Definición amplia aunque solo a partir de la vigencia de la ley (Art. 39)</p>	<p>Toda información registrada</p>	<p>Documentos que las entidades públicas obtienen, mantienen o preservan.</p>	<p><i>Art.10</i> definición amplia</p>	<p>Art.2 Documentos con fines o carácter público</p>	<p>Definición amplia</p>

### 3.4.2 Transparencia Activa

La mayoría de las leyes de la región cuentan con provisiones referentes al deber de publicar, en forma proactiva, información por parte del Estado, lo que se denomina la obligación de transparencia activa. Dicho esto, no todas las leyes obligan de igual forma a los Estados, variando las categorías y formas de publicación de información. Así, a modo de ejemplo, Chile establece que la publicación de información se llevará adelante por medios electrónicos, mientras otras leyes no establecen necesariamente los medios. En Colombia, en tanto, se establece que la difusión debe hacerse a través de boletines o diarios oficiales. La diferencia entre ambas legislaciones puede explicarse por el tiempo de aprobación de las leyes, y la consiguiente disponibilidad, o no, de medios electrónicos.

En aquellos países que cuentan con organismos de control de la ley de acceso a la información, ellos deberían emitir los lineamientos sobre cómo debe publicarse la información. Esto es visible en el caso de Chile, México y Uruguay.

La lista de información a publicar varía considerablemente de país en país<sup>27</sup>. En líneas generales, la información que se publica proactivamente hace referencia a:

- Actividades del organismo;
- Personal y salarios del organismo;
- Resoluciones y documentación;
- Información sobre actividades de la Dirección del organismo (Agenda);
- Información sobre presupuesto con amplio grado de discriminación;
- Información sobre adquisiciones y procesos de contratación; e
- Información sobre beneficiarios de programas sociales, subsidios u otras actividades del organismo.

Existe una tendencia, presente en la llamada Ley Modelo de la OEA, a requerir que toda información que se publique, más allá del formato en que se lo haga, pueda ser leída de forma clara y sea accesible a toda la población.

<sup>27</sup> La ley chilena tiene un contenido estándar conforme a las prácticas internacionales.

**TABLA Nº 3.A: Provisiones de Transparencia Activa en leyes de la región**  
*Primera parte: Chile, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Perú*

	Chile	Nicaragua	Honduras	Rep. Dominicana	Perú
<b>Transparencia Activa</b>	<p><b>Art.7</b></p> <p>a) Su estructura orgánica.</p> <p>b) Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.</p> <p>c) El marco normativo que les sea aplicable.</p> <p>d) La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.</p> <p>e) Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución</p>	<p><b>Art.22</b></p> <p>a. Su estructura orgánica, los servicios que presta, las normas jurídicas que las rigen y las políticas públicas que orientan su visión y misión.</p> <p>b. Los nombres de los servidores públicos.</p> <p>c. La remuneración mensual de la Dirección Superior y de todo el personal, incluyendo los trabajadores temporales y externos.</p> <p>d. Las convocatorias a concurso o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, concesiones, permisos, autorizaciones y contratación de personal de carrera.</p> <p>e. Los estudios, evaluaciones y experiencias acreditadas, así como</p>	<p><b>Art. 13</b></p> <p>Su estructura orgánica, sus funciones, las atribuciones por unidad administrativa, los servicios que presta, las tasas y derechos y los procedimientos, requisitos y formatos para acceder a los mismos;</p> <p>2) Las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general que rigen su funcionamiento;</p> <p>3) Las políticas generales, los planes, programas y proyectos, informes, actividades, los estados financieros y las liquidaciones presupuestarias trimestrales por programas;</p> <p>4) Toda la información catastral que posean y su vinculación con el Registro de la Propiedad Inmueble;</p>	<p><b>Art.3</b></p> <p>a) Presupuestos y cálculos de recursos y gastos aprobados, su evolución y estado de ejecución;</p> <p>b) Programas y proyectos, sus presupuestos, plazos, ejecución y supervisión;</p> <p>c) Llamado a licitaciones, concursos, compras, gastos y resultados;</p> <p>d) Listados de funcionarios, legisladores, magistrados, empleados, categorías, funciones y remuneraciones, y la declaración jurada</p>	<p><b>Art.5</b></p> <p>Las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información:</p> <p>1. Datos generales de la entidad de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama y procedimientos.</p> <p>2. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen.</p>

	Chile	Nicaragua	Honduras	Rep. Dominicana	Perú
<b>Transparencia Activa</b>	<p>de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.</p> <p>f) Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante</p>	<p>los avales y garantías y los fundamentos finales, contenidos en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento de permisos, concesiones o licencias, contratación de personal de carrera, temporales, de confianza y de asesores y consultores externos que se otorguen conforme la ley, así como los resultados de las contrataciones, licitaciones y los procesos de las adquisiciones de bienes o servicio.</p> <p>f. Los resultados de las auditorías realizadas de</p> <p>g. Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos cualquiera que sea su destino.</p> <p>h. Los servicios y programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos.</p>	<p>5) Los registros públicos de cual-quier naturaleza;</p> <p>6) El Diario Oficial La Gaceta actualizado;</p> <p>7) La remuneración mensual de los servidores públicos por puesto, incluyendo otros pagos asociados al desempeño del puesto;</p> <p>8) Los presupuestos, un informe trimestral y otro anual de la ejecución presupuestaria, que incluya el detalle de las transferencias, los gastos, la inversión física y financiera, la deuda y la morosidad;</p> <p>9) Las contrataciones, concesiones, ventas, subastas de obras convocatorias a concurso, licitación de obras públicas y suministros, los contratos de consultoría, las actas de apertura de ofertas y adjudicación, ampliaciones, prórrogas y declaratorias de compras directas,</p>	<p>patrimonial cuando su presentación corresponda por ley;</p> <p>e) Listado de beneficiarios de programas asistenciales, subsidios, becas, jubilaciones, pensiones y retiros;</p> <p>f) Estado de cuentas de la deuda pública, sus vencimientos y pagos;</p> <p>g) Leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, marcos regulatorios y cualquier otro tipo de normativa;</p> <p>h) Índices, estadísticas y valores oficiales;</p> <p>i) Marcos regulatorios legales y contractuales</p>	<p>La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.</p> <p>3. La información adicional que la entidad considere pertinente. Lo dispuesto en este artículo no exceptúa de la obligación a la que se refiere el Título IV de esta Ley relativo a la publicación de la información sobre las finanzas públicas. La entidad pública deberá identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet</p>

	Chile	Nicaragua	Honduras	Rep. Dominicana	Perú
<b>Transparencia Activa</b>	<p>procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios.</p> <p><b>g)</b> Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.</p> <p><b>h)</b> Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.</p> <p><b>i)</b> El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los</p>	<p><b>i.</b> Los balances generales, informe de resultados y su estado financiero.</p> <p><b>j.</b> Información anual de actividades que incluirá un resumen de los resultados de las solicitudes de acceso a la información pública.</p> <p><b>k.</b> Los resultados de las supervisiones, evaluaciones auditorías e investigaciones que realicen los entes reguladores, contralores o supervisores o comisiones institucionales de investigación.</p> <p><b>l.</b> El programa de obras a ejecutar, el de las adquisiciones anuales y las convocatorias de concurso para contratación de personal.</p> <p><b>m.</b> Los recursos que se han interpuestos contra los actos administrativos de esa entidad y las resoluciones que se han</p>	<p>así como sus resultados;</p> <p><b>10)</b> Los mecanismos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones;</p> <p><b>11)</b> El nombre de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública, la dirección, teléfono y dirección electrónica de su centro de trabajo;</p> <p><b>12)</b> Los Decretos Ejecutivos, Acuerdos y Resoluciones firmes que emita el Poder Ejecutivo, incluyendo las instituciones descentralizadas;</p> <p><b>13)</b> El Congreso Nacional, publicará además, las resoluciones que resulten de las mociones y decretos que se aprueben; asimismo publicará las iniciativas de leyes y sus respectivos dictámenes, y opiniones, para lo cual, quienes las presenten deberán</p>	<p>para la prestación de los servicios públicos, condiciones, negociaciones, cuadros tarifarios, y sanciones;</p> <p><b>j)</b> Toda otra información cuya disponibilidad al público sea dispuesta en leyes especiales.</p>	

	Chile	Nicaragua	Honduras	Rep. Dominicana	Perú
<b>Transparencia Activa</b>	programas sociales en ejecución. <sup>28</sup>	dictado para resolverlos.  <b>n.</b> Toda información relacionada con el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes pertinentes en relación a trámites para obtener registro, concesión, permiso, licencia, autorización, exoneración, subsidio o adjudicación de una licitación; así como los resultados de los mismos <sup>29</sup> .	entregarlas a la Secretaría por escrito y en formato electrónico para que proceda a publicarlas en el plazo máximo de diez (10) días, y difundir por Internet las sesiones del Pleno del Congreso Nacional y de las Comisiones;  <b>14)</b> El Poder Judicial, publicará además, las sentencias judiciales firmes que hayan causado estado o ejecutoria, sin perjuicio del derecho que tienen las partes para oponerse a la publicación de sus datos personales;  <b>15)</b> El Tribunal Superior de Cuentas, publicará además los informes definitivos de las intervenciones fiscalizadoras practicadas; así como la publicación de las resoluciones una vez que hayan quedado firmes;  <b>16)</b> La Procuraduría General de la República, publicará además la relación de los juicios en que sean parte		

<sup>28</sup> Chile a su vez tiene regulaciones especiales para empresas del Estado y otros organismos contenidos en Decreto 13 del 13 de Abril de 2009.

<sup>29</sup> Nicaragua tiene un set de obligaciones separadas para empresas privadas o asociaciones civiles, que a su vez administren fondos públicos.



	Chile	Nicaragua	Honduras	Rep. Dominicana	Perú
Transparencia Activa			<p>las instituciones públicas y las sentencias definitivas recaídas en ellos;</p> <p><b>17)</b> Las municipalidades publicarán además una relación de los juicios en que sean parte y las sentencias definitivas recaídas en ellas las resoluciones y actas de las sesiones de la Corporación Municipal;</p> <p><b>18)</b> Las instituciones respectivas, publicarán además las estadísticas y la información relativa al comportamiento macroeconómico y financiero del Estado que generen o manejen; y,</p> <p><b>19)</b> La información sobre actividades de empresas privadas que suministren bienes y servicios públicos con carácter de exclusividad o que celebren contratos financiados con recursos o fondos del Estado, será divulgada por medio de la entidad pública con la cual se hayan celebrado los contratos respectivos.</p>		

Fuente: Elaboración Propia, en base a Mendel (2009) y leyes nacionales.

**TABLA Nº 3.B: Provisiones de Transparencia Activa en leyes de la región**  
*Segunda parte: Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, México y Uruguay*

	Colombia	Ecuador	Guatemala	Panamá	México	Uruguay
<b>Transparencia Activa</b>	<p><b>Art.1-11</b>                      “cualquier información que el público deba saber sobre el manejo de asuntos públicos o para mantener su control efectivo...”                      Incluye:                      Contratos, Resoluciones, Actas.</p>	<p><b>Art.7</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Estructura orgánica y funciones</li> <li>· Directorio y personal</li> <li>· Remuneraciones del personal</li> <li>· Contratos</li> <li>· Formularios de tramites</li> <li>· Presupuesto con detalles</li> <li>· Contratos y Adquisiciones</li> <li>· Lista de empresas que incumplen o han incumplido contratos con la institución</li> <li>· Planes y Programas</li> <li>· Mecanismos de rendición de cuentas.</li> <li>· Datos del responsable de procesar las solicitudes de acceso.</li> </ul>	<p><b>Art.10</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Estructura orgánica</li> <li>· Dirección y teléfono</li> <li>· Directorio de empleados y servidores públicos</li> <li>· Número y nombre de funcionarios públicos incluyendo salarios</li> <li>· Informes Mensuales</li> <li>· Procesos de adquisición.</li> <li>· Información sobre los bienes “cotizados”</li> <li>· Contrataciones</li> <li>· Listado de viajes y viáticos</li> <li>· Inventario</li> <li>· Contratos de mantenimiento</li> <li>· Padrones de beneficiarios</li> <li>· Lista de empresas precalificados en procesos de</li> </ul>	<p><b>Art. 9</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· El reglamento interno actualizado de la institución.</li> <li>· Los manuales de procedimientos internos de la institución.</li> <li>· La descripción de la estructura organizativa de la institución.</li> <li>· La ubicación de documentos por categorías, registros y archivos de la institución, y el funcionario responsable de éstos.</li> <li>· La descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y dónde pueden ser obtenidos.</li> <li>· Las políticas</li> </ul>	<p><b>Art 7</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Estructura</li> <li>· Facultades</li> <li>· Tramites</li> <li>· Remuneración</li> <li>· Metas y Objetivos</li> <li>· Servicios</li> <li>· Presupuesto</li> <li>· Auditoria</li> <li>· Ejecución de Programas</li> <li>· Concesiones</li> <li>· Contrataciones</li> <li>· Marco normativo</li> <li>· Informes</li> <li>· Participación ciudadana.</li> </ul>	<p><b>Art.5</b></p> <p>Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Su estructura orgánica;</li> <li>B) Las facultades de cada unidad administrativa;</li> <li>· La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación;</li> <li>· Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados</li> </ul>

	Colombia	Ecuador	Guatemala	Panamá	México	Uruguay
<b>Transparencia Activa</b>			licitación · Org. Públicas o privadas de carácter internacional que manejen fondos públicos deben publicarla · Listado de material en archivo · Obras en ejecución o ejecutadas.	generales de la institución, que formen parte de su plan estratégico.		de las auditorías que en cada caso corresponda; · Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos; · Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo. · Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

Fuente: Elaboración Propia, en base a Mendel (2009) y leyes nacionales.

### 3.4.3 Procedimientos Administrativos y Plazos Asociados

En la mayoría de los países de América Latina se encuentran establecidos ciertos procedimientos, a nivel administrativo, para la obtención de la información pública.

En lo que refiere a la petición de la información, la mejor práctica internacional indica que los particulares no necesariamente deben explicitar para qué utilizarán la información. Un ejemplo, desafortunado de práctica, en el sentido adverso, es el caso de República Dominicana, que de hecho establece que se requiere saber la identidad del solicitante, perdiendo de esa manera el anonimato del pedido y, por ende, dejando abierta la opción de que la identidad (y profesión) del solicitante diera lugar a respuestas arbitrarias por parte del organismo público.

Los plazos varían según las particularidades de cada país, así como la existencia de regulaciones vinculadas al silencio de la administración. A modo de ejemplo, en Uruguay y México, el silencio de la administración al no responder una solicitud implica que existe una presunción contra la administración una vez que se inicie, en sede judicial o administrativa, la demanda de acceso a la información pública.

En lo que refiere a los plazos, los mismos oscilan entre 10 y 60 días (considerando extensiones o “prórrogas”), y el grado de cumplimiento de los distintos gobiernos difiere, según información de la sociedad civil<sup>30</sup>. Las extensiones, que se encuentran autorizadas en todas las leyes, deben ser por resolución fundada lo que se condice con las mejores prácticas a nivel internacional.

**TABLA N° 4: Plazos para la obtención de información pública en América Latina**

	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	Nicaragua
<b>Plazos</b>	20 días hábiles más prórroga de 10 días.	10 días Silencio positivo: si no se responde, se supone que la información ha sido aceptada y debe ser entregada en tres días.	10 días con 5 días de extensión en caso de justificación.	10 días más otros 10 días si existe justificación. En caso de incumplimiento del primer plazo, sin aviso al ciudadano, la información debe ser entregada gratuitamente.	15 días laborales más diez días.

<sup>30</sup> A modo de ejemplo, se pueden mencionar los informes de la Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información “Saber Mas” de 2009 ([http://alianzaregional.net/site/images/stories/saber\\_mas.pdf](http://alianzaregional.net/site/images/stories/saber_mas.pdf)) y “Saber Mas II” de 2010 ([http://www.said-on-net.com/alianza/septiembre\\_2010/SABERMASII.pdf](http://www.said-on-net.com/alianza/septiembre_2010/SABERMASII.pdf)).

	Honduras	Panamá	México	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay
Plazos	10 días más 10 días	30 días calendario más 30 días calendario.	20 días hábiles más 20 días hábiles en casos excepcionales (Art.44)	7 días hábiles más 5 días hábiles en caso de dificultad.	15 días más 15 días excepcionalmente	<i>20 días más 20 días por razones fundadas. Existe silencio positivo.</i>

Fuente: Elaboración Propia

### 3.4.4 Organismos de Implementación y Control

A nivel comprado existen básicamente tres modelos de fiscalización de acceso a la información:

- Revisión del Poder Judicial
- Existencia de un Comisionado cuyas recomendaciones son obligatorias
- Existencia de un Comisionado cuyas recomendaciones no son obligatorias. (Neuman, 2009)

La revisión judicial implica básicamente que la fiscalización se encuentra a cargo del Poder Judicial casi exclusivamente. En la región, este es el caso de Uruguay, quien tiene un procedimiento especial de acceso a la información.

La existencia de Comisionados, Consejos o Defensores del Pueblo con distintos poderes es la otra constante del continente. De hecho en aspectos de organismos de implementación y control, el panorama en América Latina es variopinto. Solo tres países en la región con leyes de acceso a la información pública cumplen con el estándar recomendado a nivel internacional de contar con un organismo independiente que controle y oriente la política de acceso a la información. Estos tres países son:

- México – Instituto Federal para el Acceso a la Información (IFAI) (en funciones desde 2003)
- Chile- Consejo para la Transparencia (en funciones desde 2009)
- Honduras - Instituto para el Acceso a la Información Pública (en funciones desde 2007).

En el resto de los países analizados la situación es diversa, encontrándose:

- Unidades de implementación con débiles facultades de control (Uruguay).

- Unidades que asumen fácticamente el rol de promover el derecho, pero sin facultades de control (Defensor del Pueblo en Perú).
- Unidades que deben, por ley, asumir la promoción del derecho, pero sin facultades de control (Defensor del Pueblo en Ecuador)
- Unidades administrativas con variadas facultades (Nicaragua, Panamá, Rep. Dominicana y Colombia)

Algunos indicadores, como el elaborado por la ONG Access Info Europe, la ONG Artículo XIX y los trabajos preparatorios del OCDE<sup>31</sup>, asumen al evaluar las leyes de acceso a la información, que sería deseable contar con autoridades independientes en la materia.

A continuación, se presenta una tabla comparada con los aspectos más relevantes de las tres instituciones:

**TABLA N° 5: Aspectos más relevantes de tres instituciones de control (Chile, México y Honduras)**

Aspecto/Institución del país	Consejo para la Transparencia (Chile)	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública -IFAI- (México)	Instituto de Acceso a la Información Pública -IAIP- (Honduras)
<b>Régimen de selección y nombramiento de sus miembros.</b>	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 en ejercicio. Duración de 6 años en el cargo.	Cinco Comisionados nombrados por el Poder Ejecutivo con posibilidad de ser removidos por el Poder Legislativo. Duración en el cargo 7 años	Tres Comisionados votados por las 2/3 partes del Congreso Nacional, a propuesta de diversos organismos (Presidencia, Procuraduría General, Comisionado de Derechos Humanos, Tribunal Superior de Cuentas y Convergencia Nacional, cada uno dos candidatos) Duración en el cargo 5 años
<b>Competencias atribuidas por ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fiscalizar cumplimiento.</li> <li>· Resolver casos si existiere denegación de información.</li> <li>· Capacitar a los servidores públicos.</li> <li>· Promover a través de la educación el derecho al acceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fiscalizar cumplimiento</li> <li>· Interpretar administrativamente la ley.</li> <li>· Conocer y Resolver sobre los recursos interpuestos</li> <li>· Colaborar proveyendo guía en aspectos de implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fiscalizar cumplimiento</li> <li>· Conocer y Resolver sobre los recursos interpuestos</li> <li>· Aplicar las sanciones previstas por la ley</li> <li>· Capacitar a los servidores públicos</li> </ul>

<sup>31</sup> Estos indicadores se encuentran dentro de los seleccionados para el Estudio.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Generar instructivos para los sujetos obligados en aspectos vinculados a la política de transparencia.</li> <li>· Realizar estudios en aspectos vinculados a su materia. (Art.33)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(catalogar información, formato de solicitudes de acceso, etc)</li> <li>· Capacitar a los servidores públicos</li> <li>· Realizar estudios en aspectos vinculados a su materia.</li> <li>· Elaborar su presupuesto anual. (Art.37)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Colaborar proveyendo guía en aspectos de implementación (catalogar información, formato de solicitudes de acceso, etc</li> <li>· (Art.11)</li> </ul>
<b>Presupuesto (2009)</b>	2.042.906 (miles de pesos chilenos). 4.2 millones de dólares aprox.	260 millones de pesos mexicanos. 20 millones dólares aprox.	20 millones y medio de lempira (moneda de honduras) 1 millón de dólares aprox.
<b>Personal asignado</b>	74 personas con contrato indefinido 1 alumno en práctica, 7 personas con contrato a plazo fijo (Enero 2011). Total 82 personas.	230 (Memoria IFAI, 2008)	52 personas (2009)
<b>Plazo para emitir decisiones</b>	5 días (previo pase de diez días para que el sujeto obligado pueda hacer sus descargos)	20 días hábiles	10 días
<b>Número de decisiones</b>	1509 decisiones (desde creación hasta 2010)	6072 (2009) 32000 desde su creación	S/D Proxy: 4082 solicitudes.

Fuente: Elaboración Propia

Es conveniente notar que en el caso mexicano la implementación de la ley de transparencia y acceso a la información se encuentra ante un escenario más complejo debido a la estructura federal con la que cuenta este país. De esta forma, México tiene una autoridad de control a nivel federal, y “replicas” a nivel de cada Estado, con autonomía y legislación propia.

En general, el diseño institucional para designar las autoridades, que prevén los tres casos, busca lograr que las mismas cumplan con un mínimo de consenso en los respectivos sistemas políticos.

En lo que refiere a las competencias de las tres instituciones, las mismas cumplen roles similares con sutiles diferencias. A modo de ejemplo, si bien todas fiscalizan el cumplimiento de la norma, y realizan de alguna forma tareas de interpretación sobre aspectos de derecho administrativo, al tomar sus decisiones, algunas leyes especifican el rol (México) y otras no (Chile, Honduras). El caso de Honduras es el que parece tener más prerrogativas a la hora de poder imponer sanciones sobre otros organismos del gobierno (la ley establece la posibilidad de aplicar sanciones), mientras que en México y en Chile este no es el caso. A primera vista, el modelo seguido en Honduras tiene más potestades que sus pares, aunque la efectividad del mismo es posiblemente menor debido a las condiciones de gobernanza en ese país.



The background of the slide features several overlapping, semi-transparent blue shapes in various shades, creating a dynamic, abstract pattern. A bright yellow horizontal bar is positioned in the lower-middle section of the slide, containing the main text.

## IV. Transparencia y Acceso a la Información Pública: Definiciones en este informe

## IV. Transparencia y Acceso a la Información Pública: Definiciones en este informe

Como se ha observado en las dos secciones anteriores, el concepto de “Derecho al acceso a la información pública” se encuentra claramente definido, mientras que el de “Transparencia” se utiliza de forma más laxa y, consecuentemente, existen mayores problemas para contar con definiciones operativas,

### 4.1 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DEBER DE TRANSPARENCIA ACTIVA DEL ESTADO

En este informe, cuando se hace referencia al derecho al acceso a la información pública, se indica el derecho que toda persona tiene a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración del Estado, en las formas y condiciones que establezca la ley. Esta definición coincide con el Art. 10 de la ley 20.285, en Chile, que regula el ejercicio del mencionado derecho. Se entiende que este derecho comprende:

- El recibir la información.
- El solicitar y buscar la información.
- El derecho a hacer circular la información recibida y difundirla por los medios que crea pertinente.
- En caso de denegatoria, la fundamentación de la denegatoria dentro del marco legal.
- Vinculado al debido proceso y garantías judiciales, el tener posibilidades de re-clarar por las vías correspondientes, de manera efectiva, y que el Estado revea su posición.

Esta definición clásica del derecho al acceso a la información es considerada, a nivel comparado, como el aspecto “reactivo” de los regímenes de acceso a la información (Darbshire, 2009), pues se supone que los ciudadanos deben requerir al Estado la información.

El aspecto “reactivo” se ve complementado con los deberes de transparencia activa del Estado. Las leyes más modernas de acceso a la información han incluido dentro de sus previsiones el deber del Estado de publicar ciertas categorías de información en forma proactiva. La publicación de esta información se hace, en líneas generales, a través de los sitios Web gubernamentales, aunque no exclusivamente (Darbshire, 2009). En este sentido, cabe notar que, tanto la ley como el reglamento en Chile, hacen referencia al concepto de Transparencia Activa mediante “sitios electrónicos” (Art. 7 de la Ley 20285 y Art. 50 y 51 del decreto que lo regula).

## 4.2 TRANSPARENCIA: SIGNIFICADOS Y EFECTOS

Existe siempre un riesgo natural al hablar de “Transparencia”, de englobar dentro de este concepto, aspectos que son disímiles y que no necesariamente se vinculan al acceso a la información pública y la publicación activa de información, sino a otras agendas que se encuentran tangencialmente relacionadas, pero que tienen otro foco. En el punto 3 de este informe se ha dado cuenta de esas agendas.

Desde una perspectiva académica, transparencia es una palabra con variados significados y definiciones (Relly y Sabharwal, 2009, Grigorescu, 2003). En general, el uso del concepto es de forma transversal y en distintas áreas, lo cual lo hace difícil de conceptualizar. Transparencia en el gobierno, a nivel comparado, se entiende en general como el flujo de información desde el gobierno hacia terceros, de forma relevante, confiable, accesible y oportuna (Kauffman, 2002, Grigorescu, 2003). Como el concepto se usa de forma transversal, generalmente cada “público” lo interpreta según sus necesidades y formas.

Dicho esto, lo que sí puede apreciarse es que la transparencia posee efectos generalmente positivos en distintas áreas:

- Participación Ciudadana en el proceso de toma de decisiones.
- Lucha Contra la Corrupción.
- Mejora de la Eficiencia y Eficacia del sector público.
- Rendición de Cuentas de los recursos del gobierno.

### 4.2.1 Participación Ciudadana

Uno de los beneficios de las leyes de transparencia es que mejorarían la calidad de la participación ciudadana. En efecto, tal como lo indica la OCDE (2001), la provisión de información permite a los ciudadanos generar un nivel de discusión elevado. Si la información es completa, fácil de encontrar, veraz y objetiva, los procesos de consulta y de participación activa se dan con mayor facilidad. La premisa básica es que a mayor cantidad de información disponible para los ciudadanos, estos podrán plantear mejor sus requerimientos al gobierno, y también podrán participar de forma activa en las decisiones. Es decir, la reducción de asimetría de información entre gobernantes y gobernados permite que exista un mayor acercamiento y claridad en las expectativas y requerimientos entre ambos (Stiglitz, 2002).

La mayor disponibilidad de información pública facilita la relación gobierno- ciudadano desde el punto de vista de la legitimidad y comprensión de las decisiones del gobierno. Si existe información libremente disponible, los ciudadanos participan en relaciones constructivas con el gobierno, basadas en la confianza. El hecho que los ciudadanos confíen en el gobierno, es concebido como un hecho saludable dentro de una democracia. De hecho, los ciudadanos se encuentran en el corazón del sistema democrático, lo que implica que sin su participación el mismo pierde legitimidad.

La participación en una democracia puede tomar numerosas formas, pero en todas ellas se requiere contar con información relevante. Una de las posibles distinciones de participación, es la siguiente (OCDE, 2001):

**A) Información** → **Ciudadanía**

El gobierno disemina, en forma proactiva, información para que la ciudadanía conozca lo que se realiza, así como responde las solicitudes que se le plantean.

**B) Consulta** ↔ **Ciudadanía**

Los ciudadanos dan su parecer al gobierno sobre un tema o problema público, pero generalmente en base a propuestas que el gobierno envió previamente a la ciudadanía.

**C) Participación Activa** ↔ **Ciudadanía**

La participación de los ciudadanos se lleva a niveles en los cuales se generan propuestas en áreas específicas de política pública, y su naturaleza es asociativa con el gobierno, es decir, gobierno y ciudadanía comparten el proceso de diseño aunque la responsabilidad de la decisión sea finalmente del gobierno.

La transparencia, en los procesos de consulta y participación activa es un requisito fundamental sin el cual ninguna puede funcionar, para crear confianza entre la ciudadanía y el gobierno.

#### **4.2.2 Lucha Contra la Corrupción**

Otro de los beneficios de las leyes de transparencia es que el ejercicio del derecho de acceso a la información permite a los ciudadanos mantener a sus gobiernos y a los organismos públicos responsables de sus decisiones.

Debido a que las mencionadas leyes permiten que los ciudadanos puedan ejercer control sobre el accionar público, es que este tipo

de herramientas tiende a dificultar las prácticas corruptas, las cuales se benefician de regímenes opacos u oscuros. El acceso a la información es esencial para el empoderamiento ciudadano. Los ciudadanos confían a sus gobiernos con el poder mediante elecciones, y con los recursos a través del pago de impuestos. Aquellos que están encargados de manejar esos recursos tienen la responsabilidad de informar a los ciudadanos sobre la manera en que se realizan los procesos electorales, las decisiones que aquellos electos toman y la forma en que se ocupan sus recursos. Después de todo, los ciudadanos son, en última instancia, la fuente de poder, y quienes sufren las consecuencias de su abuso. (Transparency International, 2006). Un ejemplo práctico de lucha contra la corrupción a través del uso de las leyes de acceso a la información es la auditoría de presupuestos públicos por parte de la sociedad civil. El caso de “Pro-Vida” en México, es un ejemplo de como la ciudadanía puede controlar el accionar del gobierno. En síntesis, la solicitud de acceso develó que miembros del Poder Legislativo mexicano habían traspasado fondos inicialmente dirigidos al combate del VIH, hacia el programa “Pro Vida”, y que posteriormente los responsables de ese programa terminaron haciendo mal uso de esos fondos (entre otras cosas, adquiriendo regalos para miembros del equipo de trabajo y ropa de tiendas de lujo).<sup>32</sup>

#### **4.2.3 Mejora en la Eficiencia y Eficacia del Sector Público**

Es posible decir que un país con una ley de acceso a la información es más probable que permita un mejor y mayor flujo de información desde y dentro del sector público. De esa manera, y siguiendo el análisis economicista de Roumeen Islam (2006), la información es un ingrediente crítico en los mercados eficientes, tanto económicos como políticos. Ello se debe a que más información permite un mejor análisis y una mejor supervisión y evaluación de los acontecimientos que son significativos para el bienestar social. Asimismo, permite a los responsables de la economía y la política evaluar las oportunidades y gestionar mejor los riesgos. A su vez, permite al aparato estatal reducir sus costos de gestión e incorporar más valor a la cadena de toma de decisiones, lo que potencialmente aumenta su eficacia y eficiencia en la ejecución de las políticas. (Islam, 2006)

#### **4.2.4 Rendición Social de Cuentas sobre los Recursos del Gobierno.**

En relación a lo mencionado en los puntos anteriores, es conveniente destacar que el acceso a la información pública es uno de los pilares clave de la demanda de rendición social de cuentas (Social Accountability<sup>33</sup>).

Existe un amplio consenso acerca de que si el público no tiene acceso a la información, es muy difícil movilizar a los ciudadanos para que exijan a sus gobiernos que rindan cuentas sobre su accionar. Asimismo, dicha ausencia de demanda ciudadana para la rendición de cuentas, genera pocos incentivos para que los gobiernos sean realmente responsables.

Actualmente se pueden encontrar numerosos ejemplos de la utilización de herramientas que permiten movilizar a los ciudadanos para exigir una mejor gobernanza y rendición de cuentas. Algunos de ellas son el presupuesto participativo, las audiencias públicas, las auditorías sociales y las campañas de información pública; todas estas iniciativas dependen del acceso que los ciudadanos tengan a la información en manos del Estado. (Governance and Social Development Resource Centre, 2010).

<sup>32</sup> El caso fue conocido como “Tanga Gate” por la compra de importante cantidades de tangas. Una descripción de los hechos puede ser encontrada en [http://www.fundar.org.mx/index.html/transparencia/transparencia\\_breves.php?id=123](http://www.fundar.org.mx/index.html/transparencia/transparencia_breves.php?id=123) accedido el 14 de febrero de 2011

<sup>33</sup> Definición del concepto en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/documentos/2wp\\_LaRendicionSocialdeCuentas.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/documentos/2wp_LaRendicionSocialdeCuentas.pdf)

V. Indicadores a analizar en este estudio

## V. Indicadores a analizar en este estudio

El campo de la evaluación del acceso a la información es relativamente nuevo, y los intentos por evaluarlo a nivel comparado están aún en sus inicios. Como han señalado Kauffman y Bellver (2005), existe un vacío en la medición de este tipo de indicadores y su relación con otros procesos. Se entenderá por el concepto de “indicador”, la herramienta de medición estadística utilizada para determinar la cantidad o magnitud de un conjunto de parámetros o atributos de una sociedad. Para el caso de este estudio, nos centraremos en el estado de avance en materia de transparencia gubernamental. Adicionalmente, se analizarán también otros estudios, a los efectos de poder contemplar otras prácticas que también puedan ser de interés para el Consejo, y que reflejen el estado del arte en el campo de acceso a la información pública y transparencia, y que actualmente no conforman indicadores en el sentido que el término tiene en la jerga de los estudios de evaluación.

Consecuentemente, lo que hasta el momento se ha podido identificar son indicadores, que presentamos según esta clasificación:

- **Índices vinculados:** En esta clase de índice el acceso a la información pública juega un rol asociado a otra variable.
- **Índices normativos:** En esta clase de índice se evalúan las leyes de acceso en función de estándares internacionales. Por lo general, estos índices reflejan lo que ciertos grupos de activistas y expertos entiende como estándares de mejor cumplimiento y se focalizan en aspectos de diseño y no de implementación de la ley.
- **Indicadores de Transparencia Activa:** Los índices de transparencia activa se basan en medir el cumplimiento de los Estados de poner información a disposición de los ciudadanos. Toman por lo general forma de “checklist”.
- **Indicadores de Evaluación de acceso a la información:** Set de indicadores que algunos países vienen utilizando en aspectos relacionados a la implementación del derecho al acceso a la información pública.
- **Instrumentos de Gestión y Acceso a la Información:** En esta categoría residual se incorporan algunos instrumentos de gestión que se han desarrollado (marcos conceptuales, doctrinas de Management etc.), vinculados al derecho de acceso a la información.

A continuación, se presenta una tabla comparativa que incluye dentro de las categorías mencionadas los indicadores a analizar en este documento. Cada indicador, será analizado exhaustivamente en su respectivo contexto, por separado.

TABLA N° 6: Resumen de los indicadores a analizar

País de origen	Institución	Fundamento Jurídico	Contexto de creación	Antigüedad del Indicador	Tipo de Indicador	Nombre del Indicador	Principales enfoques y dimensiones
N/A	Global Integrity*	N/A	ONG internacional dedicada a procesos de lobby a favor de la transparencia.	7 años	Vinculado.	Global Integrity Index.	Foco en sistemas nacionales de integridad, su efectividad y uso por parte de los ciudadanos.
N/A	Freedom House*	Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948)	ONG internacional con Sede en Washington D.C. dedicada a la defensa de las libertades civiles.	10 años	Vinculado.	Freedom of Press Index.	Foco en libertad de prensa mide: Ambiente legal Ambiente político Libertades económicas.
N/A	Access-Info	- Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) / Convención del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos.	ONG internacional basada en Madrid, dedicada al Acceso a la Información	2010	Normativo	Estándar Normativo en aspectos de acceso a la Información Pública	Derecho al acceso Alcance Transparencia Activa Procesos de Apelación Sanciones Medidas de promoción
N/A	Art.19- Fundar	- Declaración de los Derechos Humanos de	ONG internacional basada en Londres y	2010	Normativo	Estándar Normativo en aspectos de	Disposiciones Normativas Diseño Institu-



País de origen	Institución	Fundamento Jurídico	Contexto de creación	Antigüedad del Indicador	Tipo de Indicador	Nombre del Indicador	Principales enfoques y dimensiones
		las Naciones Unidas (1948) / Convención del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos./ Mejores prácticas.	ONG mexicana basada en D.F			acceso a la Información Pública	cional Solicitudes de Acceso
<b>Países Nórdicos (Suecia, Noruega)</b>	Estándares de los gobiernos nórdicos disponibles Gobierno de Noruega Gobierno de Suecia.	-----	ONG regional de Centro América.	2010	Transparencia Activa	Estándares y prácticas en Transparencia Activa	
<b>EUA</b>	Suzzane Piotrowsky*	-----	Suzanne Piotrowsky es Profesora de la Universidad de Rutgers en Administración Pública.	2010	Transparencia Activa	Participación y transparencia a nivel local.	
<b>EUA</b>	Roumeen Islam (2005) *	-----	Roumeen Islam es economista y desempeña diversos puestos gerenciales en el Banco Mundial.	2010	Transparencia Activa	Índice Economic Transparency Index	

País de origen	Institución	Fundamento Jurídico	Contexto de creación	Antigüedad del Indicador	Tipo de Indicador	Nombre del Indicador	Principales enfoques y dimensiones
Uruguay	CAINFO-AGESIC	Ley de Acceso a la Información Pública (Uruguay)	CAINFO es una ONG uruguaya que trabaja en el derecho al acceso a la información AGESIC es el Órgano regulador de la ley de acceso en Uruguay	2010	Transparencia Activa	Índice de Transparencia Activa	
EUA	Carter Centre		Carter Centre (en base a otros estudios)	2010	Evaluación de las leyes de acceso	Evaluación de las leyes de Acceso a la Información	Liderazgo Reglas Sistemas Recursos Monitoreo
EUA	Bellver Ana y Kauffman Daniel. *	-----	Daniel Kauffman Brooking Institutions /WB (World Bank) Ana Bellver es oficial Senior del WB.	2005		Índice agregado de Transparencia	foco en Transparencia económica Transparencia política La variable de acceso a la información se usa en el índice.
N/A	Darbshire Helen*	-----	Estudio realizado para la Open Society y el Banco Mundial Darbshire, es experta en Derecho	2006	Indicadores de Evaluación de acceso a la información	Estudio comparado de solicitudes de acceso	Categorización de solicitudes de acceso

País de origen	Institución	Fundamento Jurídico	Contexto de creación	Antigüedad del Indicador	Tipo de Indicador	Nombre del Indicador	Principales enfoques y dimensiones
			a la Información				
<b>Reino Unido</b>	Constitution Unit: UCL.	FOI Act UK.	El estudio es liderado por Robert Hazzel de la University College London, y su Constitution Unit que trabajan en el tema desde hace 20 años	2010	Indicadores de Evaluación de acceso a la información	Evaluación Holística de la Ley de Acceso (Perspectiva académica)	N/A
<b>Australia</b>	Comisionado de la Información de Queensland	Queensland Freedom of Information Act.	El Comisionado de la Información de Queensland fue recientemente creado y ha puesto en funcionamiento los instrumentos de medición	2010	Indicadores de Evaluación de acceso a la información	- Modelo de Evaluación de la Ley de Acceso -Guía de Auto-evaluación	Liderazgo Rendición de Cuentas Principio de Máxima Publicación Cumplimiento
<b>México</b>	IFAI	Ley de Acceso a la Información México.	Estudios promovidos por el IFAI a los efectos de generar información e indicadores sobre acceso a la información pública y transparencia.	2010	Indicadores de Evaluación de acceso a la información	Indicadores desarrollados en aspectos de cumplimiento.	Normativa Transparencia Activa Recepción de Solicitudes Capacidad Institucional

País de origen	Institución	Fundamento Jurídico	Contexto de creación	Antigüedad del Indicador	Tipo de Indicador	Nombre del Indicador	Principales enfoques y dimensiones
México	IFAI	Ley de Acceso a la Información México.	Estudios promovidos por el IFAI para generar información e indicadores en aspectos de seguridad pública y medio ambiente.	2010	Indicadores de Evaluación de acceso a la información	Indicadores desarrollados en múltiples aspectos de cumplimiento.	Gestión administrativa e institucional de dependencias y entidades; Padrones de beneficiarios y ejercicio de recursos públicos y programas sociales; Diseño, implementación, gestión y/o evaluación de programas sociales; Estadísticas, estudios e investigaciones sobre el sector de desarrollo social; Información sobre funcionarios y ex funcionarios; Datos de viviendas, predios o terrenos de interés particular o comunitario; y Datos personales.

Fuente: Elaboración Propia

## VI. Análisis de los Indicadores

## VI. Análisis de los Indicadores

### 6.1 INDICADOR MÉTRICA TRANSPARENCIA (MÉXICO) –INDICADOR DE EVALUACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

#### 6.1.1 Marco Institucional

En el contexto de procesos de consulta con gran parte de la sociedad civil mexicana, el IFAI (Instituto Federal para el Acceso a la Información)<sup>35</sup> decidió realizar un estudio global de la transparencia y acceso a la información en México, el cuál fue comisionado al Centro de Investigaciones y Docencias (CIDE)<sup>36</sup>. El estudio es un insumo para el IFAI en su proceso de toma de decisiones, particularmente para la promoción de buenas prácticas en algunas de las áreas de análisis.

#### 6.1.2 Descripción del Indicador

El estudio presenta cuatro dimensiones de análisis:

**TABLA N° 7: Dimensiones de análisis**

Dimensión	Descripción
<b>Normativa</b>	Analiza el grado de conformidad de la legislación de los distintos estados mexicanos con el Art. 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (establece el derecho al acceso a la información)
<b>Información Pública de Oficio</b>	Analiza la “oferta de información” de los portales de los organismos públicos seleccionados para el estudio y su conformidad con criterios de transparencia.
<b>Respuestas a las solicitudes de acceso a la información</b>	Analiza la forma en que se estructuran las solicitudes de acceso de los ciudadanos y las respuestas obtenidas.
<b>Capacidad Institucional</b>	Se analiza la capacidad directiva, operativa y características organizacionales a los efectos de cumplir con las obligaciones.

Fuente: Elaboración Propia

<sup>35</sup> Descripción del organismo en la sección 3.4.4.

<sup>36</sup> El texto del acuerdo puede encontrarse en la siguiente página web <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/metrica>

Para llevar a cabo este estudio, se trabajó con una muestra de 18 sujetos obligados que pertenecen a distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y a distintos poderes del Estado. A continuación, se provee información sobre cada dimensión de estudio.

### 6.1.2.1 Dimensión Normativa

Para el estudio de la dimensión normativa, se utilizó una metodología basada en el análisis legal, conforme a un conjunto de indicadores - establecidos en el Art. 6 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Las 12 categorías que se presentan, a su vez, contienen sub-categorías y, dentro de ellas, variables. Las puntuaciones se establecen según los criterios que legalmente se consideran más importantes en la realidad mexicana. El puntaje otorgado a las variables se basa en un “modelo ideal” de ley que otorga el puntaje máximo de 100. A continuación se presenta en la tabla n°8, las 12 categorías del indicador <sup>37</sup>, así como la desagregación de las mismas.

**TABLA N° 8: Categorías del indicador**

Categoría	Descripción	Ponderación
<b>1. Principios</b>	Contiene expresamente los principios de publicidad de la información y máxima publicidad.	6
<b>2. Sujetos Obligados</b>	Establece expresamente a cada uno de los sujetos obligados incluyendo partidos políticos y contienen obligaciones para ellos.	6
<b>3. Información Pública de Oficio</b>	Desarrolla variables contenidas en el CBP incluyendo las especializadas para cada tipo de órgano y criterios de calidad de información.	10
<b>4. Información Reservada</b>	Establece las hipótesis de información reservada contenidas en el CBP, procedimiento y plazos de reserva, prueba de daño así como versiones públicas.	8
<b>5. Información confidencial</b>	Establece las hipótesis de información confidencial contenidas en el CBP, prueba de interés público y excepciones para secretos fiduciario y bancario en el caso de organismos gubernamentales.	8
<b>6. Datos personales</b>	Enuncia los principios en esta materia, establece los derechos ARCO y regula el	8

<sup>37</sup> En el anexo de este informe se añadirá el desglose de los indicadores.

Categoría	Descripción	Ponderación
	procedimiento, los niveles de protección y la transferencia de datos.	
<b>7. Archivos administrativos</b>	Contiene los principios básicos para la organización de archivos administrativos	8
<b>8. Órgano u organismo garante</b>	Garantiza de manera precisa la especialización, imparcialidad y autonomía del órgano garante y le otorga las facultades mínimas para ejercer sus funciones.	10
<b>9. Diseño institucional</b>	Establece, integra y faculta a las unidades de enlace o comités de información.	8
<b>10. Procedimiento de acceso</b>	Establece las garantías y condiciones mínimas del procedimiento de acceso	10
<b>11. Recurso de revisión</b>	Diseña adecuadamente el recurso de revisión y asegura las garantías para las partes.	10
<b>12. Responsabilidades y sanciones</b>	Establece sanciones, procedimientos y órganos responsables para imponerlas.	8
<b>Total</b>		<b>100</b>

Fuente: CIDE, 2010

### 6.1.2.2 Información Pública de Oficio

Por medio de este indicador, el estudio evalúa el cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, con lo estipulado acerca de la transparencia activa/publicación de oficio en las distintas leyes de información pública. Para eso se realiza un análisis de los portales de cada uno de los sujetos obligados, en base a variables comunes a todos ellos.

Variables para el análisis de los portales web (CIDE, 2010):

- Facilidad de Acceso (Hasta 5 Clicks)
- Existencia de un vínculo de “transparencia” visible desde la página de inicio
- Posibilidad de contacto con el responsable de dar mantenimiento a la página
- Buscador



- Fecha de última actualización
- Tiempo de respuesta del servidor
- Marco normativo
- Estructura orgánica
- Directorio de servidores públicos
- Trámites o servicios ofrecidos para cada área operativa
- Programas Operativos, planes estratégicos o equivalentes
- Datos de Unidad de Enlace
- Información Presupuestal
- Informe de avance de ejecución del presupuesto, gasto corriente o informe financiero
- Resultado de auditorías
- Tabulador de remuneración mensual por servidores públicos
- Contratos
- Informe de actividades
- Programas de apoyo y subsidios

Se hicieron dos consideraciones para permitir observar una tendencia (mejora o no de las páginas), y se asignan tres valores:

1	Información completa
0.5	Información incompleta
0	No se encuentra la información

### 6.1.2.3 Solicitudes de acceso

En la dimensión relacionada con las solicitudes de acceso, el indicador evalúa los procesos que enfrentan los ciudadanos a la hora de realizar solicitudes y la calidad de respuestas recibidas. Para dicha evaluación se utiliza la herramienta de usuario simulado, enviando solicitudes a distintos sujetos obligados. Para este ejercicio, un total de 1800 solicitudes fueron enviadas.

A los efectos de medir la calidad de respuesta, se realizaron 3 preguntas en las solicitudes realizadas a cada institución; dos transversales y una particular, y se establecen tres niveles de evaluación de respuesta:

1	Completa
0.5	Parcial
0	Sin respuesta

Las dos preguntas transversales a todas las unidades tuvieron como objeto conocer sobre viáticos del titular y presupuesto de la organización respectivamente.

#### 6.1.2.4 Capacidades institucionales

Dentro de esta dimensión se miden las capacidades institucionales, para lo cual se tiene en cuenta:

1. Capacidad Directiva: Se mide en función del nivel de escolaridad de los directivos de las instituciones analizadas en tres niveles.
2. Organización: Se mide en función de la existencia de indicadores que permitan establecer la presencia de rutinas y procedimientos dentro del sujeto obligado.
3. Capacidad Operativa: Es establecida en función de 4 componentes:
  - a. Personal: Valores de 0 a 1 e incrementa 0.1 cada 6 empleados.
  - b. Presupuesto: Valores de 0 a 1. (Forma de medición: gasto en el organismo sobre gasto público total).
  - c. Tecnología de la Información: Valores de 0 a 1 en distintos requisitos de la organización, como tener una unidad de informática, redes, etc.
  - d. Estadísticas: Valores de 0 a 1. Binario quien recaba estadísticas tiene 1 y quien no 0.

A su vez, el estudio propone en un Anexo técnico un posible “índice de transparencia”, el cuál aparentemente no ha sido utilizado por el IFAI. (Ver Anexo)

Los indicadores reseñados si han sido utilizados recientemente por el IFAI estableciendo un set de indicadores disponibles en su página web.

### 6.1.3 Utilidad del indicador para el Consejo de la Transparencia

El estudio es, hasta la fecha, uno de los intentos más completos por conocer cómo operan las leyes de acceso en México. Si bien, el contexto chileno es distinto al mexicano, particularmente debido a la estructura federal mexicana y a algunas diferencias en cuanto a sus respectivas leyes de acceso a la información, las dimensiones y varios de los indicadores pueden ser aplicados al caso chileno. En particular, los indicadores referidos a transparencia activa, solicitudes de acceso y capacidad institucional deberían ser fácilmente adaptables a la realidad chilena, debido a que, en el fondo, la regulación y la estructura prevista para la aplicación de la ley son similares. El indicador sobre “normativa” no parece en principio aplicable a la realidad chilena. (Ver Anexo). Dicho esto, si podría ser de utilidad ante consultas sobre futuros estándares de la ley de transparencia.

El estudio utiliza métodos cuantitativos y cualitativos, lo cual permite una visión completa del funcionamiento de la ley en México, brindando datos duros, pero a la vez, complementando con narrativa y entrevistas.

El índice propuesto, si bien puede ser interpretado como un proxy del nivel de apertura del gobierno, no es exactamente un sinónimo. Probablemente, para que refleje de forma más acertada la realidad de la apertura del gobierno, deberían poder establecerse índices específicos (ej. Índice de Acceso a la Información Pública en materia de Defensa, en materia de Ambiente, etc.). Otra forma de análisis podría ser establecer índices por organismo, demostrando cuales son los organismos que son “más abiertos”. En este sentido, se analizarán también, estudios sectoriales del impacto en transparencia.

Como en gran parte de los índices en la materia, es conveniente tener en cuenta las diferentes interpretaciones que diversos actores pueden hacer del mismo. En efecto, algunos organismos pueden ser más “abiertos” porque la mayoría de las solicitudes que se realizan no caen dentro de las excepciones legales, o son temas, en general, de poca controversia. Asimismo, es conveniente notar que es difícil establecer una distinción entre outputs (productos de una política) y outcomes (resultados de largo plazo de esa política). Consecuentemente, el hecho que se libere una mayor cantidad de información no implica, necesariamente, que exista más transparencia o que la sociedad sea más transparente. El estudio realizado por el IFAI no permite realizar este tipo de inferencias.

## 6.2 ESTUDIOS SECTORIALES DEL IMPACTO EN TRANSPARENCIA

### 6.2.1 Marco Institucional

En el contexto de procesos de consulta con la sociedad civil, el IFAI decidió realizar una serie de estudios de impacto de la transparencia y acceso a la información en distintos sectores. Las áreas de los estudios comisionados a especialistas externos son:

- Seguridad Pública
- Desarrollo Social
- Economía
- Medio Ambiente

## 6.2.2 Descripción de los Indicadores

### 6.2.2.1 Acceso a la Información y Seguridad Pública

El estudio, llevado a cabo por la empresa Indexa, pretende identificar el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental en el sector de seguridad pública. Seguridad Pública en este estudio, está definida como las actividades vinculadas a la seguridad interna de México, excluyendo de esta manera, la Defensa Nacional.

El universo de análisis considerado son las resoluciones del IFAI vinculadas a organismos de seguridad del gobierno federal mexicano (un total de 764 recursos que el IFAI recibió sobre esos organismos). El estudio genera 26 posible sub-categorías que, a su vez, se agrupan en 7 categorías temáticas más generales:

1. Gestión administrativa e institucional de dependencias y entidades
2. Padrones de beneficiarios y ejercicio de recursos públicos y programas sociales
3. Diseño, implementación, gestión y/o evaluación de programas sociales
4. Estadísticas, estudios e investigaciones sobre el sector de desarrollo social
5. Información sobre funcionarios y ex funcionarios
6. Datos sobre viviendas, predios o terrenos de interés particular o comunitario
7. Datos personales

Asimismo, las respuestas del IFAI son clasificadas en 6 categorías: entrega, versión pública, búsqueda exhaustiva, acceso condicionado, declaración de inexistencia y reclasificación.

La tabla n°9 presenta el resumen de los resultados.

**TABLA N° 9: Tema de solicitud de información por tipo de instrucción principal contenido en las resoluciones del IFAI**

Tema de la solicitud de información original	Entrega		Versión pública	
	Núm.	%	Núm.	%
Asuntos administrativos	8	2.7	2	2.0
Asuntos institucionales	12	4.0	2	2.0
Autorizaciones, licencias y permisos	8	2.7	0	.0
Averiguaciones previas o documentos MP	3	1.0	2	2.0
Compras, contratos y licitaciones	21	7.1	9	9.1
Datos de funcionarios o ex funcionarios	23	7.7	13	13.1
Datos de funcionarios o ex funcionarios en AP	13	4.4	12	12.1
Datos de particulares	5	1.7	4	4.0
Datos de particulares en AP	3	1.0	4	4.0
Datos de reos	9	3.0	2	2.0
Datos de reos en AP	4	1.3	3	3.0
Datos personales	13	4.4	1	1.0
Datos personales de reos	10	3.4	0	.0
Derechos humanos	4	1.3	7	7.1
Estadísticas capacidades o desempeño dependencia	20	6.7	7	7.1
Estadísticas sobre temas de seguridad pública	31	10.4	1	1.0
Información de accidentes	6	2.0	2	2.0
Información de instalaciones	6	2.0	2	2.0
Información de operativos	24	8.1	10	10.1
Información de viajes funcionarios	10	3.4	0	.0
Información de vuelos	5	1.7	1	1.0
Información general	2	.7	0	.0
Investigación sobre temas de seguridad pública	17	5.7	11	11.1
Material y equipo de seguridad pública	7	2.4	1	1.0
Personal y recursos humanos (general)	17	5.7	3	3.0
Presupuesto o gasto de dependencias	16	5.4	0	.0
<b>Total</b>	<b>297</b>	<b>100.0</b>	<b>99</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Indexa de México, 2008

Búsqueda exhaustiva		Acceso condicionado		Declaración de inexistencia		Reclasificación		Total	
Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
2	.7	1	4.0	7	10.9	0	.0	20	2.6
9	3.3	0	.0	1	1.6	0	.0	24	3.1
0	.0	0	.0	2	3.1	1	10.0	11	1.4
0	.0	0	.0	4	6.3	0	.0	9	1.2
6	2.2	0	.0	9	14.1	1	10.0	46	6.0
12	4.5	7	28.0	9	14.1	1	10.0	65	8.5
3	1.1	1	4.0	0	.0	0	.0	29	3.8
2	.7	4	16.0	2	3.1	1	10.0	18	2.4
2	.7	0	0	0	.0	0	.0	9	1.2
2	.7	0	0	3	4.7	0	.0	16	2.1
2	.7	0	0	0	.0	0	.0	9	1.2
2	.7	0	0	3	4.7	0	.0	19	2.5
70	26.0	1	4.0	3	4.7	0	.0	84	11.0
0	.0	0	0	0	.0	0	.0	11	1.4
9	3.3	4	16.0	0	.0	0	.0	40	5.2
71	26.4	4	16.0	3	4.7	1	10.0	111	14.5
2	.7	0	0	1	1.6	0	.0	11	1.4
1	.4	0	0	0	.0	0	.0	9	1.2
34	12.6	1	4.0	4	6.3	1	10.0	74	9.7
1	.4	0	0	0	.0	0	.0	11	1.4
1	.4	0	0	0	.0	0	.0	7	0.9
0	.0	1	4.0	0	.0	0	.0	3	0.4
18	6.7	0	0	5	7.8	1	10.0	52	6.8
3	1.1	0	0	2	3.1	3	30.0	16	2.1
14	5.2	1	4.0	5	7.8	0	.0	40	5.2
3	1.1	0	0	1	1.6	0	.0	20	2.6
269	100.0	25	100.0	64	100.0	10	100.0	764	100.0

De esta forma, es posible obtener información detallada sobre aquellos aspectos de seguridad interior que más interesan al público. Así, la tabla n°9 muestra que la información más requerida son las estadísticas de seguridad, seguida de informes operativos.

Posteriormente, el informe realiza un rastreo de casos donde se ha utilizado esa información liberada, y consecuentemente donde ha tenido mayor impacto mediático. En este sentido el informe no evalúa en datos duros cuanto impacto mediático tuvo una información liberada, sino que sólo hace un recuento narrativo del impacto causado.

#### 6.2.2.2 Acceso a la Información y Desarrollo Social

El estudio llevado a cabo tiene como objetivo medir el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental en el sector de desarrollo social. Como el estudio explicita, el desarrollo social es un concepto amplio y, en general, se lo vincula a un conjunto de actividades del gobierno relacionadas con la prestación de servicios sociales, y a las instituciones que los brindan.

El estudio toma como universo de análisis las resoluciones del IFAI vinculadas a los organismos de seguridad social (un total de 167 recursos que el IFAI recibió sobre esos organismos). El estudio genera 24 posible sub-categorías donde los recursos pueden ser clasificados, que luego se resumen en 6 categorías:

1. Gestión administrativa e institucional de dependencias y entidades
2. Padrones de beneficiarios y ejercicio de recursos públicos y programas sociales
3. Diseño, implementación, gestión y/o evaluación de programas sociales
4. Estadísticas, estudios e investigaciones sobre el sector de desarrollo social
5. Información sobre funcionarios y ex funcionarios
6. Datos sobre viviendas, predios o terrenos de interés particular o comunitario

Asimismo, clasifica las respuestas brindadas por el IFAI en seis categorías, tal como en el estudio mencionado anteriormente (entrega, versión pública, búsqueda exhaustiva, acceso condicionado, declaración de inexistencia y reclasificación), cuyos resultados se expone en la tabla n°10.

**TABLA N° 10: Instrucción Principal de las resoluciones del IFAI por tema general de la solicitud de información**

Instrucción del IFAI	Gestión administrativa e institucional		Padrones de beneficiarios		Diseño, Implementación		Estadísticas, estudios		Funcionarios y ex funcionarios		Datos sobre viviendas		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Entrega	23	50	22	59.5	15	65.2	7	36.8	8	44.4	9	37.5	84	50.3
Versión pública	0	0	1	2.7	0	0	0	0	2	11.1	0	0	3	14.8
Búsqueda exhaustiva	16	34.8	9	24.3	5	21.7	5	27.8	4	16.7	4	16.7	44	26.3
Acceso condicionado	3	6.5	8	3.9	8	8.5	1	1.1	4	6.6	10	41.7	19	3.6
Inexistencia	4	8.7	8	3.9	9	9.6	5	5.4	9	14.8	1	4.2	17	8.8
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100.0</b>	<b>37</b>	<b>100.0</b>	<b>23</b>	<b>100.0</b>	<b>19</b>	<b>100.0</b>	<b>18</b>	<b>100.0</b>	<b>24</b>	<b>100</b>	<b>167</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Indexa de México, 2009

A su vez, la tabla n°11 refleja el nivel de cumplimiento de las resoluciones, dictadas por el IFAI, por parte del sujeto obligado.

**TABLA N° 11: Grado de cumplimiento de las resoluciones por parte de los sujetos obligados**

Grado de cumplimiento	N° Resoluciones	%
Completo o satisfactorio	124	74.7
Parcial	39	23.5
Sin evidencia de cumplimiento	3	1.8
<b>Total</b>	<b>166</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Indexa México, 2008

Según este estudio, la gran mayoría de las causas de incumpliendo se encuentran relacionadas con problemas de conservación de la información. A su vez, al igual que en el estudio sobre seguridad pública, este informe busca analizar los casos donde el impacto de la liberación de información haya tenido una repercusión mediática significativa.



### 6.2.2.3 Acceso a la Información y Economía

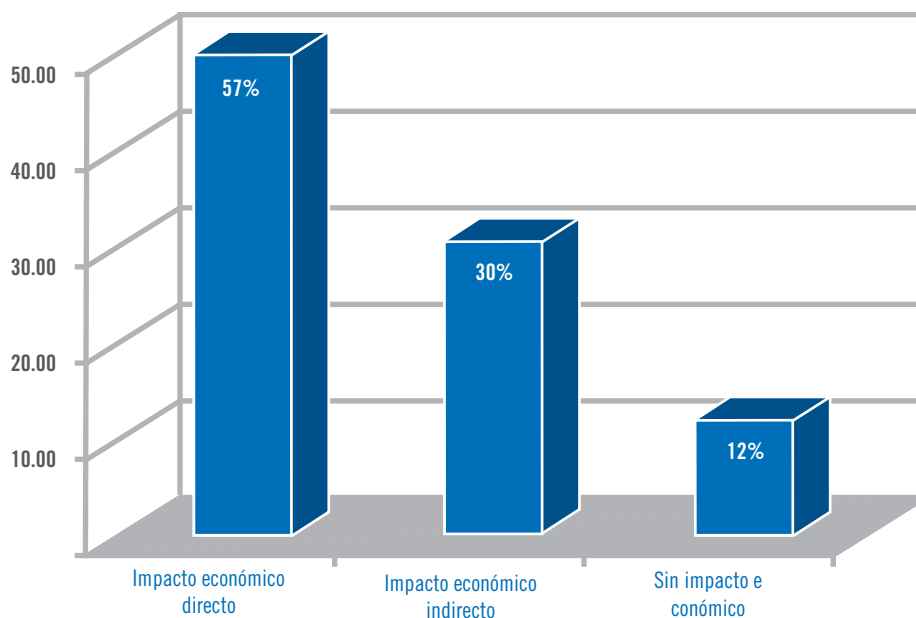
Este estudio tiene como objetivo identificar el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el sector de la economía. El documento parte de un marco analítico basado en la teoría económica de la información, donde asume que a mayor información disponible, los procesos de toma de decisiones de los actores serán menos costosos y, consecuentemente, mayor valor se agregará a la economía. Este marco de análisis considera la provisión de información pública como un bien público impuro, lo cual implica que una vez producido puede ser disfrutable por todos los ciudadanos sin exclusión, y con oportunidades similares, aunque no iguales.

El estudio toma en consideración dos muestras: 1) las solicitudes realizadas a los organismos y 2) las solicitudes realizadas al IFAI de todos los organismos del Estado. El informe clasifica la información pública en tres categorías en función de su posible uso, como se muestra en la tabla n°12 y el gráfico n°2.

**TABLA N° 12: Clasificación de las solicitudes según el tipo de impacto económico**

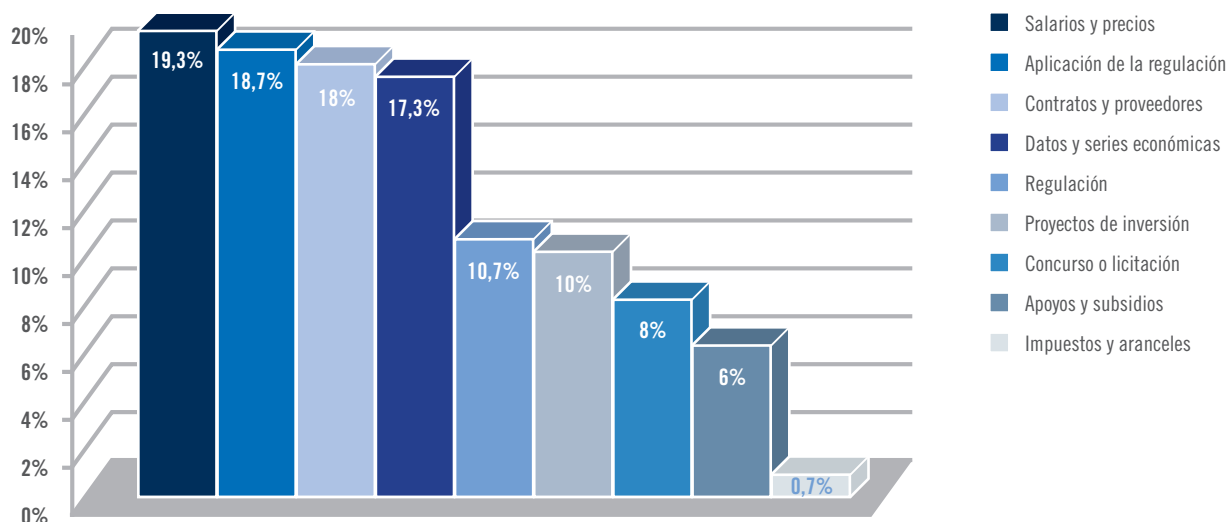
Clasificación	N° Resoluciones
<b>Impacto económico directo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Concursos y licitaciones</li> <li>· Gasto Público</li> <li>· Salarios y precios</li> <li>· Impuestos y aranceles</li> <li>· Datos o series económicas</li> <li>· Apoyos y subsidios</li> <li>· Regulación</li> <li>· Aplicación de la regulación</li> </ul>
<b>Impacto económico indirecto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Condiciones laborales y organigrama</li> <li>· Motivación Inquisitiva</li> </ul>
<b>Sin impacto económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Diversos</li> </ul>

Fuente: AEQUUM, 2007

**GRÁFICO N° 2: Participación porcentual de solicitudes por tipo de impacto económico**

Fuente: AEQUUM, 2007

A su vez, dentro de la categoría de información de Impacto Económico Directo puede identificarse cuál es la información más requerida en términos porcentuales, las cuales se agrupan en nueve categorías, a saber: Salarios y Precios, Aplicaciones de la regulación, Contratos y proveedores, Datos y series económicas, Regulación, Proyectos de inversión, Concurso o Licitación, Apoyos y Subsidios, e Impuestos y Aranceles.

**GRÁFICO N° 3: Distribución de temas económicos de las solicitudes**

Fuente: AEQUUM, 2007

El estudio luego realiza un análisis sectorial para el caso de las telecomunicaciones, el cual complementa con entrevistas a los principales actores del sector.

#### 6.2.2.4 Acceso a la Información y Medio Ambiente

El estudio tiene como objetivo medir el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la economía y el medio ambiente. Para ello se analizaron 172 solicitudes de acceso a la información y 137 recursos presentados ante el IFAI en relación a temas de medio ambientales. Esencialmente, el estudio procura determinar cual es la información relevante para quienes trabajan en aspectos vinculados al medio ambiente, y posteriormente le asigna una importancia económica. De esta forma, determina cuál es el porcentaje de información relativamente valiosa en materia ambiental, disponible para los tomadores de decisiones.

La información se clasifica según las categorías expuestas en la tabla N°13.

**TABLA N° 13: Clasificación temática de las solicitudes**

Categoría	Definición
<b>Concesiones, permisos y autorizaciones</b>	Solicitudes referentes a la realización, términos, condiciones o resultados de los procesos de concesiones, permisos y/o autorizaciones actuales o futuros.
<b>Contratos y proveedores</b>	Información sobre convenios, contratos y acuerdos legales entre empresas, particulares y los distintos sujetos obligados de la Administración Pública Federal. Incluye la solicitud de copias de los contratos suscritos, la duración de los mismos, clausulado, mecanismos de pago, así como sus montos y proveedores, entre otros aspectos.
<b>Proyectos de inversión</b>	Es una propuesta de acción utilizando recursos materiales y/o tecnológicos del sector público y/o privado. Esta información permite al solicitante evaluar el valor actual o potencial de ciertos mercados, así como anticipar y ubicar algunos efectos multiplicadores de naturaleza diversa derivados de inversiones.
<b>Salarios y precios</b>	Tabuladores de salarios de los empleados del sector público y precios de los bienes y servicios adquiridos por las dependencias, entidades y organismos.
<b>Impuestos</b>	Trámites, interpretación de la ley en materia fiscal y comercial.
<b>Dato / serie estadística / información técnica</b>	Datos o series de datos referentes a distintas variables económicas. Manuales e información técnica sobre procesos químicos, físicos y otros, así como sus mediciones.
<b>Apoyos y subsidios</b>	Montos, planeación o asuntos relacionados con apoyos, subsidios y programas orientados a la conservación de los recursos naturales, el fomento de las actividades sustentables, así como la educación ambiental.
<b>Procedimientos/requisitos</b>	Se refiere a la descripción de actividades que deben seguirse en la realización de un trámite o procedimiento administrativo.
<b>Aplicación de la ley sectorial, resoluciones, decretos, programas de manejo</b>	Requerimientos sobre criterios aplicados a un caso en particular por las autoridades que dictaminan o resuelven. Información referente al marco regulatorio, incluyendo leyes, reglamentos, normas, disposiciones administrativas, oficios, circulares, acuerdos, programas de manejo o cualquier otro mecanismo regulatorio. Incluye la aplicación de sanciones.

<b>Laboral y organigrama</b>	Información sobre los empleados públicos, el organigrama de la dependencia y su composición. Investigación sobre la competencia, las funciones y las áreas de responsabilidad de cada funcionario, así como de sus aptitudes, su historial académico y su experiencia laboral. Políticas para otorgar préstamos internos, constancias, explicaciones sobre los resultados en concursos por plazas laborales, etc.
<b>Rendición de cuentas</b>	Comprende las solicitudes de información relacionada con la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, así como con las acciones, omisiones y resultados en el cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios públicos y el mandato que les ha sido conferido a las instituciones.

Fuente: AEQUUM, 2007

Y a su vez, se establece una clasificación conforme el posible impacto económico expuesto en la tabla n°14.

**TABLA N° 14: Clasificación conforme el posible impacto económico**

<b>Impacto económico en otros sectores</b>	Esta categoría resume las solicitudes que presentan un impacto en un sector económico diferente al ambiental.
<b>Impacto potencial</b>	En esta categoría se incluyeron los casos donde por diversas razones el solicitante no obtuvo la información solicitada (inexistencia de la información, falta de competencia del sujeto obligado, información reservada o confidencial, notificación de existencia de la información sin constancia de la entrega y falta de respuesta por cualquier razón), siendo que dicha información habría podido generar algún tipo de impacto económico directo o indirecto.
<b>Datos insuficientes</b>	En esta categoría se encuentran las solicitudes donde no existen datos suficientes para clasificar el tipo de información solicitada y/o para determinar si la respuesta del sujeto obligado contenía dicha información.

Fuente: AEQUUM, 2007

Al analizar ambos conjuntos de categorías, el estudio clasifica las solicitudes de información de la siguiente manera:

**TABLA N° 15: Clasificación de las solicitudes según el tipo de impacto económico**

<b>Impacto económico directo</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Concesiones, permisos, autorizaciones</li><li>- Contratos y proveedores</li><li>- Proyectos de inversión</li><li>- Salarios y precios</li><li>- Impuestos</li><li>- Dato/serie estadística/información técnica</li><li>- Apoyos y subsidios</li><li>- Aplicación de la ley sectorial, resoluciones, decretos, programas de manejo</li><li>- Procedimientos/requisitos</li><li>- Impacto económico en otros sectores</li></ul>
<b>Impacto económico indirecto</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Condiciones laborales y organigrama</li><li>- Rendición de cuentas</li></ul>
<b>Sin impacto económico</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Impacto potencial</li><li>- Datos insuficientes</li></ul>

Fuente: AEQUUM, 2007

Asimismo, en relación al tema específico del medio ambiente, el estudio elabora los siguientes criterios:

**TABLA N° 16: Aspectos ambientales para la clasificación de las solicitudes**

Alcance espacial del impacto ambiental
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Regional</li> <li>· Local</li> </ul>
Aspecto ambiental que puede recibir el impacto
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Agua</li> <li>· Suelo</li> <li>· Aire</li> <li>· Ruido</li> <li>· Ecosistemas</li> <li>· Biodiversidad</li> <li>· Servicios ambientales</li> <li>· Residuos sólidos</li> <li>· Materiales y residuos peligrosos</li> <li>· Cambio climático</li> <li>· Desarrollo sustentable</li> <li>· Organismos genéticamente modificados</li> <li>· Contaminación radioactiva</li> </ul>

Fuente: AEQUUM, 2007

De esta forma, el estudio muestra la cantidad de solicitudes vinculadas a temas ambientales de forma discriminada, y potencialmente podría cruzar los datos con el aspecto económico de los mismos, aunque el Estudio realizado no hace explícito ese cruce.

### 6.2.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia

Todos los estudios sectoriales analizados en esta sección presentan una metodología relativamente similar, que permiten establecer un proxy de las categorías de información más requeridas por la ciudadanía en áreas que se consideran estratégicas, y de cómo los organismos cumplen con la entrega de esa información. En este sentido, los indicadores presentados pueden ser aplicables a la

realidad chilena, con los ajustes necesarios, y sobre todo, explorando si es posible dotar de cierta sostenibilidad a los estudios, de forma de agregar datos y poder comparar las tendencias.

Los informes no evalúan el posible impacto económico de la liberación de información, por lo cual, no es posible determinar un valor al mismo. Por otra parte, tampoco los informes hablan de introducir una lógica de creación de capital social, o beneficios sociales, de forma más amplia, como producto de la liberación de información. Es decir, aunque no fuera posible, por cuestiones de metodología, asignar un monto estimado al valor de la liberación de información, tal vez hubiera sido posible, con otras categorías de información, medir el impacto de la liberación de información pública en aspectos de creación de capital social.

Esto último hubiera sido posible, al menos, en el estudio referido a acceso a la información y medio ambiente.

En lo que refiere a qué categorías se consideran económicamente útiles, y cuáles no, la determinación ha sido a priori. Consecuentemente, existe el riesgo de que en realidad la información no sea relevante para los actores que la utilizan, y por otra parte, existe el riesgo de que, aunque la solicitud sea clasificada como información económica a priori, en realidad la solicitud se realice por otro tema (una cuestión de corrupción, por ejemplo). De esta forma, el instrumento no estaría midiendo lo que pretende medir. A su vez, aquello que es considerado como valor potencial, puede tornarse por información de alto valor económico. Estas críticas no invalidan el esfuerzo en sí, sino que es necesario tomar conciencia de lo que estos indicadores pueden medir y lo que no pueden medir.

### **6.3 MARCO PARA LA EVALUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN – GOBIERNO DE QUEENSLAND AUSTRALIA- INSTRUMENTO DE GESTIÓN**

#### **6.3.1 Marco Institucional**

Australia tiene una estructura federal que permite a sus distintos gobiernos estatales puedan sancionar sus propias regulaciones sobre el acceso a la información, así como crear distintas unidades de control e implementación de la ley. En general, los encargados de implementar la ley de acceso son los Ombudsmen estatales (Comisionados), quienes tienen poderes de recomendación en lo que refiere a la resolución de disputas en torno al acceso a la información pública. De todos modos, cabe aclarar que, si bien sus resoluciones no son vinculantes, en su amplia mayoría son cumplidas por los sujetos obligados. La función del Ombudsmen es comparable a la que realiza el Consejo para la Transparencia en Chile.

La ley de libertad de información del Estado de Queensland (Freedom of Information Act) data de 1992, y fue sustituida en 2009 por la Ley de Derecho al Acceso a la Información (Right to Information Act. 2009).<sup>38</sup> La nueva ley se basa en las recomendaciones realizadas en el Reporte “Solomon” elaborado por una comisión de estudios que marcó la necesidad de:

<sup>38</sup> Disponible en <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/R/RightInfoA09.pdf>



1. Reducir los tiempos de procesamiento
2. Promover un nuevo marco institucional
3. Reducir el campo de excepciones
4. Establecer la transparencia activa dentro del sistema y promover la publicación de información<sup>39</sup>

Asimismo, esta nueva ley crea la figura del Comisionado de la Información, al cual se le atribuyen, entre otras, las siguientes responsabilidades:

1. Fijación de estándares
2. Monitoreo y evaluación
3. Resolución de casos en vía administrativa
4. Funciones de soporte y promoción de la ley

En este sentido, la ley indica como una de las responsabilidades del Comisionado el monitoreo y evaluación de la misma, particularmente en aspectos de transparencia activa.

La responsabilidad del Comisionado en aspectos de monitoreo y evaluación se implementa a través de diversos instrumentos:

- Auditorías integrales a las agencias
- Auditorías online (desktop audits) a los sitios web de las agencias
- Consolidación de las auto-evaluaciones que provienen de las agencias
- Análisis de temas emergentes
- Análisis estadísticos

### 6.3.2 Descripción del Indicador

Antes de describir el indicador, conviene aclarar que el mismo se encuentra todavía en una etapa incipiente.<sup>40</sup> El modelo contempla estándares e indicadores (“standards and performances measures” según el documento inicial) de desempeño<sup>41</sup>. Los estándares son creados a partir del marco legal del Comisionado de Queensland. El Comisionado elige, en función de las prioridades de su plan estratégico, las agencias donde realizará la aplicación de su marco de análisis. Dicho proceso, además incluye un análisis de riesgo en materia de acceso y privacidad para la institución. Los estándares que el modelo analiza son:

<sup>39</sup> Disponible en [http://www.foireview.qld.gov.au/documents\\_for\\_download/FOI-review-report-10062008.pdf](http://www.foireview.qld.gov.au/documents_for_download/FOI-review-report-10062008.pdf)

<sup>40</sup> Esta consultoría ha establecido contacto con el departamento de investigación del Comisionado de Queensland, quien respondió que el modelo no se encuentra aún finalmente establecido. Consecuentemente no existen aún instrumentos de medición para muchas de sus dimensiones, y si bien la llamada “Hoja de Autoevaluación” y el modelo deberían ser relativamente similares, hay discrepancias entre ambos instrumentos.

<sup>41</sup> No es claro si el marco se usa como medida general para todas las agencias que se encuentran en su jurisdicción (600 organizaciones del sector público según su información) o si se aplica solamente a aquellas agencias donde el Comisionado decide hacer una revisión integral.

- Liderazgo
- Rendición de Cuentas
- Principio de Máxima Publicación
- Cumplimiento

Estos estándares, a su vez, presentan sub-categorías que permiten identificar distintos aspectos de cada uno de ellos.

**TABLA N° 17: Liderazgo**

Estándar	Indicadores
<b>1. Los procesos del gobierno son más inclusivos con la comunidad</b>	Las agencias deberían asegurar que existen procesos de consulta con la comunidad, particularmente en aspectos vinculados a la toma de decisiones y políticas públicas.
<b>2. El Gobierno es más abierto y es percibido como tal</b>	Las percepciones que se tomarán en cuenta dentro de este indicador son: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Percepciones de la propia agencia</li> <li>· Percepciones del liderazgo de la agencia</li> <li>· Percepciones sobre los comunicados de las agencias, así como sus políticas y compromisos públicos.</li> <li>· Mejoras identificadas en aspectos de Archivos.</li> <li>· Percepciones de la agencia y la comunidad sobre confianza.</li> <li>· Actitudes del staff frente al esquema de servicio.</li> <li>· Tendencias frente a la opinión pública (mapeo de noticias, etc).</li> </ul>
<b>3. Las medidas implementadas tienen el efecto buscado para cumplir con la legislación</b>	Percepciones de los participantes sobre el estado de la medida.
<b>4. Se establece un mecanismo de gobernanza adecuado</b>	Se han establecido las unidades de enlace (campeones). <sup>42</sup> Los “campeones” participan activamente en el proceso de implementación. Usando la herramienta de autoevaluación las agencias deberán indicar si el proceso de desarrollo de políticas es efectivo. Usando las herramientas de autoevaluación las instituciones deberían asegurarse de que los recursos para las Unidades de Información y Privacidad son los suficientes.

Fuente: Elaboración propia

<sup>42</sup> “Champion” es la palabra usada en inglés cuando se asigna a alguien la responsabilidad de impulsar un cambio organizacional determinado.

TABLA N° 18: Rendición de Cuentas

Estándar	Medida
<b>Los procesos del gobierno son más inclusivos para la comunidad</b>	Perfiles de usuarios/ grupos de stakeholders relevantes reciben la información que precisan. La Oficina del Comisionado establecerá procesos de consulta.
<b>La Confianza en el gobierno se incrementa</b>	Encuestas sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Conocimiento de los derechos.</li> <li>· Procedimientos.</li> <li>· Confianza de los usuarios.</li> </ul>
<b>Existe una base de datos en la institución</b>	El Comisionado pretende revisar si las instituciones construyen cuerpos de conocimiento con las características de las solicitudes, formas etc.
<b>Oportunidades para la mejora son identificadas e implementadas.</b>	El Comisionado pretende realizar encuestas con las agencias a los efectos de establecer el nivel de confianza existente, así como las mejores prácticas a compartir.
<b>Los mecanismos de revisión de solicitudes se encuentran formalmente establecidos en todas las oficinas.</b>	Conforme al mecanismo de autoevaluación, existe una implementación sistémica de cómo se manejan los solicitudes de información.

Fuente: Elaboración propia

TABLA N° 19: Máxima Divulgación

Estándar	Medidas
<p><b>La información del gobierno es fácil de alcanzar por parte del público</b></p>	<p>Las agencias deben medir si tienen o no mayor información cómo lo indica la guía de auto evaluación.</p> <p>El Comisionado revisará:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El volumen de documentos disponibles a través de los esquemas de publicación y los registros de información liberada</li> <li>- Los cambios en el volumen de solicitudes de información</li> <li>- Las agencias muestran una tendencia favorable a liberar información por principio.</li> <li>- Existe consistencia entre la revisión interna y las decisiones del Comisionado que indican que la información se libera apropiadamente.</li> <li>- Se publica información adicional</li> <li>- Existen un set de datos disponibles vía Internet.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

TABLA N° 20: Cumplimiento

Estándar	Medidas
<p><b>Las agencias se encuentran activas tratando de cumplir con las responsabilidades dentro del presente esquema.</b></p>	<p>Las agencias deben demostrar que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplen en tiempo y forma (tiempo de las aplicaciones que realizan los ciudadanos).</li> <li>- Lo hacen de forma eficiente (bajo costo, si es que se registra costo).</li> <li>- La búsqueda de documentos ha sido extensiva (número de documentos chequeados por búsqueda).</li> <li>- La toma de decisiones refleja los criterios aceptados por el Comisionado o varía según ellos.</li> <li>- Provisión de razones para denegar/ dar una solicitud analizan (la cantidad de quejas en la cual se piden razones).</li> <li>- Negociación, analizando su uso a los efectos de reducir la complejidad de las solicitudes.</li> <li>- Comunicación analizando la satisfacción de los usuarios con el proceso.</li> </ul>

<p><b>Los esquemas de publicación se encuentran tal como han sido planificados.</b></p>	<p>Usando la guía las agencias deberían:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplir con las normas y estatutos de Queensland.</li> <li>- Poner banners que indiquen donde se encuentran los documentos.</li> <li>- El website es amigable al usuario, se actualiza cuatrimestralmente y contiene información relevante.</li> <li>- Los documentos son apropiados.</li> <li>- Todos los documentos que no pasen la prueba de interés público deben estar disponibles.</li> <li>- Todos los documentos tienen condiciones en las cuales se pueden reutilizar.</li> </ul>
<p><b>Los registros de información liberada están en su lugar como se han planificado.</b></p>	<p>Usando la guía las agencias deberían:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumplir con las normas y estatutos de Queensland.</li> <li>- Poner banners que indiquen donde se encuentran los documentos.</li> <li>- Los registros tienen los documentos y puede accederse al documento original.</li> <li>- Los documentos se publican al registro en tiempo y forma.</li> <li>- Cualquier cambio en la categorización se registra públicamente.</li> <li>- Se ha desarrollado conforme a los estándares del gobierno, un ambiente de control que define la política de liberación de información e incluye: procesos de negocio, organización, etc.</li> </ul>
<p><b>El proceso de aplicación se realiza conforme los términos legales.</b></p>	<p>En particular las agencias deberán asegurarse que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los procesos se encuentren funcionando de la manera prevista.</li> <li>- Se utilicen las formas correctas para pedir información.</li> <li>- Las aplicaciones se procesen en tiempo y forma.</li> <li>- La revisión externa no es la regla.</li> <li>- El Comisionado se propone revisar estos datos tomando en cuenta las particularidades de cada agencia.</li> </ul>
<p><b>La información personal se maneja de forma adecuada</b></p>	<p>El comisionado se asegurara mediante auditorias que la información personal sea manejada conforme a las reglas de privacidad del Estado.</p>
<p><b>El sistema de almacenamiento respeta los principios de privacidad.</b></p>	<p>Los principios incluyen cubrir áreas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recolección</li> <li>- Almacenamiento</li> <li>- Acceso y enmienda</li> <li>- Actualización</li> <li>- Uso</li> <li>- y liberación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 6.3.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia

El modelo del Comisionado de Queensland tiene la virtud de ser uno de los pocos ejemplos de modelos de evaluación de la ley, desde un organismo de implementación, a nivel comparado.

Este modelo es de desarrollo incipiente y, consecuentemente, todavía no se encuentra claramente determinado qué instrumentos de medición se utilizarán para muchos de los estándares y medidas que se proponen. No obstante, puede inferirse que la idea del Departamento de Investigaciones es aplicar su modelo de la forma más general posible a las unidades que se encuentran bajo su jurisdicción.

En cuanto a los estándares, el Comisionado hace hincapié en la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones, lo cual no es usual encontrar vinculado al tema de acceso a la información pública. En efecto, si bien es reconocido como vinculado, y mencionado como deseable su vinculación, lo cierto es que usualmente la asociación no se encuentra explícita. Es interesante considerar la dimensión a los efectos de eventualmente generar indicadores de participación ciudadana y acceso a la información. Sin embargo, el Modelo del Comisionado dice poco a este respecto, más allá de la enunciación.

## 6.4. ARTÍCULO XIX Y FUNDAR - NORMATIVO

### 6.4.1 Marco Institucional

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es una organización de la sociedad civil mexicana que centra su accionar en el monitoreo y análisis de los procesos y toma de decisiones del presupuesto y la hacienda pública con el objetivo de fortalecer y formalizar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Por su parte, la organización británica Artículo XIX, es una ONG internacional, con sede en Londres y otras ciudades en el mundo- incluyendo México DF-, que se dedica a realizar cabildeo a nivel internacional a favor de la libertad de expresión y causas asociadas como el acceso a la información pública. Ambas organizaciones unieron esfuerzos y desarrollaron un índice de acceso a la información con el objetivo de evaluar las 33 leyes de acceso a la información en México (32 de las entidades federativas y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental). Asimismo, tomando el ejemplo de lo realizado en México<sup>43</sup>, ambas organizaciones elaborarán un índice global en materia de acceso a la información que mida las leyes de acceso en función de ciertos estándares, considerados como buenas prácticas internacionalmente.

### 6.4.2 Descripción del Indicador

El indicador, basado en la evaluación normativa, y su marco conceptual se encuentran en proceso de consulta- con otros actores de la sociedad civil- hasta finales del presente año. La tabla n°21 presenta las variables principales del mismo:

<sup>43</sup> Para mayor información: [www.checatuley.org](http://www.checatuley.org)

TABLA N° 21: Variables

Variables principales	Variables internas
<p><b>Disposiciones normativas</b></p> <p><b>Diseño Institucional</b></p> <p><b>Procedimientos para el acceso a la información, interponer recursos de difusión y para la difusión proactiva de información pública (obligaciones de transparencia)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Positivización del derecho de acceso a la información.</li> <li>· Información restringida.</li> <li>· Sanciones al incumplimiento de la Ley.</li>   <li>· Instituciones internas de acceso a la información.</li> <li>· Promoción del derecho de acceso a la información.</li> <li>· Órganos garantes de la transparencia y acceso a la información.</li>   <li>· Procedimientos de acceso a la información.</li> <li>· Procedimientos para el recurso de revisión.</li> <li>· Procedimientos para la difusión proactiva de información pública.</li> </ul>

Fuente: Artículo XIX y Fundar (2010)

Dentro de cada variable interna, se establecen un conjunto de indicadores que en total conforman 31. Cada indicador compone la medición de una variable interna y, a su vez, cada variable interna aporta a las variables principales. Todas las variables son consideradas de un peso equitativo en relación a las otras (ver Anexo).

El índice se elabora en función de los verificadores obtenidos para cada uno de los indicadores y se expresa entre 0 y 1, siendo las leyes que se encuentran más cerca del 1 aquellas más cercanas a las buenas prácticas internacionales. Asimismo, se elabora un índice de “progresividad” en función de lo que ambas organizaciones consideran sería deseable en las distintas variables, más allá del mínimo legal, que ellas mismas definen.

Los elementos “progresivos” son variados, y algunos de ellos no aplican a varias realidades latinoamericanas. Dentro de algunos que podrían aplicar se citan:

- Inclusión de privados y terceros que ejecuten fondos del Estado
- Inclusión de los sindicatos a texto expreso

- Inclusión de la obligación de proporcionar actas
- Limitación del secreto bancario y fiduciario en el caso de los sujetos obligados
- Existencia de la prueba de daño (todo el indicador en este caso es progresivo)

### **6.4.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia.**

El índice preparado por estas organizaciones, ofrece una perspectiva de lo que es deseable para la sociedad civil mexicana, en el contexto de su sistema federal. El índice busca favorecer modificaciones legislativas, a los efectos de estandarizar prácticas en torno al acceso a la información pública.

Una de las debilidades del ejercicio es la forma en la cual se sopesan los indicadores, ya que, siguiendo el marco teórico, los indicadores presentan igual peso. Sería conveniente, en cambio, asignar mayor o menor relevancia a varios de ellos, de acuerdo a criterios explícitamente establecidos, cuando sea posible.

De todos modos, el punto de mayor debilidad de esta clase de indicadores es su excesiva normatividad. Es decir, la evaluación de los marcos normativos, deja de lado el análisis de las prácticas institucionales y de los actores de la sociedad civil. Es por ello que este tipo de ejercicios pueden evaluar en forma positiva a una normativa que, en la práctica, quizás no esté siendo implementada correctamente.

Por último, en el caso chileno, si bien el Consejo para la Transparencia puede recomendar cambios en la legislación del país y este indicador puede ser una eventual guía para elaborar recomendaciones, posiblemente tenga un campo de aplicación limitado en Chile.

## **6.5 ACCES INFO-EUROPE CENTRE OF LAW AND DEMOCRACY- RANKING DE LEYES DE ACCESO- NORMATIVO**

### **6.5.1 Marco Institucional**

Acces Info Europe es una organización no gubernamental emplazada en Madrid, dedicada a promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europa y el mundo. Por otro lado, el Centre for Law and Democracy (Centro para la Democracia y la Ley) es una organización no gubernamental con base en Canadá, que promueve el respeto de los derechos humanos que sirven de fundamento de la democracia, tales como el derecho a la información, el derecho a participar y votar, la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación.

Para realizar el proyecto de Calificación de leyes de acceso (llamado RTI legislation rating methodology), ambas organizaciones contaron con el aval de un comité de expertos internacionales en la materia<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Ver sus biografías aquí <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/09/Advisory-Council-list4.pdf>



### 6.5.2 Descripción del Indicador

El indicador tiene como objetivo medir el nivel de adecuación de las leyes de acceso a la información y compararlo a un estándar normativo considerado como óptimo. Los valores oscilan entre 0 y 150 puntos. Existen 7 categorías que el indicador toma en cuenta, que a su vez, tienen distinto peso para el cálculo del resultado final:

**TABLA N° 22: Categorías y peso**

Categoría	Puntos
Derecho al Acceso a la Información Pública	6
Alcance de la ley	30
Procedimientos para realizar solicitudes	30
Excepciones legales	30
Procesos de Apelación	30
Sanciones y Protección legal	8
Medidas de promoción	16
<b>Total</b>	<b>150</b>

Fuente: Acces Info-Europe/ Centre of Law and Democracy

La tabla n°23 describe los distintos indicadores que se ubican dentro de cada una de las categorías:

TABLA N° 23: Indicadores y su respectivo peso

Derecho al Acceso a la Información Pública	Puntos
El marco legal/constitucional/consuetudinario reconoce el derecho al acceso a la información pública.	0-2
Existe una presunción legal a favor del acceso a la información pública limitada solo por excepciones legales.	0-2
Existe un conjunto de principios que permiten una interpretación amplia del derecho al acceso a la información y que se encuentran establecidos en la ley.	0-2
<b>Alcance</b>	
Todos (incluyendo no ciudadanos y entidades legales) tienen derecho a solicitar información.	0-2
El derecho al acceso a la información pública aplica a toda la información que posea una entidad pública, independientemente del soporte y quien la produjo.	0-2
Los requirentes tienen derecho a solicitar la información y los archivos/documentos (es decir existe el derecho a solicitar documentos específicos).	0-4
El derecho al acceso a la información pública se aplica al Poder Ejecutivo sin exclusiones.	0-8
El derecho al acceso a la información pública se aplica al Poder Legislativo, sin excluir ningún tipo de información (incluyendo información administrativa).	0-4
El derecho al acceso a la información pública se aplica al Poder Judicial.	0-4
El derecho al acceso a la información se aplica a empresas del Estado.	0-2
El derecho de acceso a la información pública se aplica a otras autoridades (Tribunales Constitucionales, Corte Electoral, etc.).	0-2
El derecho de acceso a la información pública se aplica a entidades privadas que realizan funciones públicas o a entidades privadas que reciben fondos públicos significativamente.	0-2
Los requirentes no precisan exponer las razones por las cuales piden información.	0-2
Los requirentes solo proveen la información necesaria para ser contactados y la información entregada.	0-2

Hay procedimientos simples y claros. No existen formularios o formatos pre-ordenados para solicitar información pública.	0-2
Los servidores públicos deben asistir a los requirentes, y contactarlos en caso de que la solicitud de acceso a la información sea vaga o poco clara.	0-2
Los servidores públicos deben asistir a los requirentes que tengan dificultades (ej. discapacitados).	0-2
Existe un procedimiento claro y específico para cuando la información no es encontrada o no se encuentra en poder del sujeto obligado.	0-2
Las autoridades deben otorgar la información en el formato solicitado por el requirente cuando sea posible.	0-2
Las autoridades deben responder al requirente lo antes posible.	0-2
Hay plazos claros y razonables para entregar la información independientemente de la manera de entrega (20 días hábiles).	0-2
Hay límites claros a la posibilidad de extender los plazos (20 días hábiles).	0-2
Solicitar la información es gratis.	0-2
Hay reglas claras en cuanto a las tarifas, las cuales son fijadas centralmente. En particular se requiere que las tarifas se limite al costo de reproducción y envío de información.	0-2
Las tarifas no se cobran a quien no tiene medios para pagarlas.	0-2
No hay limitaciones para reutilizar la información liberada, salvo en los casos que afecte derechos de propiedad intelectual de terceras personas.	0-2
<b>Excepciones y Denegatoria</b>	<b>Puntos</b>
En principio, la ley de acceso a la información deroga la legislación sobre secretos que existiera anteriormente.	0-4
Las excepciones son consistentes con la práctica internacional. Se permiten: seguridad nacional, relaciones internacionales, salud y seguridad pública, investigaciones sobre ilícitos, privacidad, secretos comerciales y científicos, conservación del medio ambiente, e información sobre operaciones o procesos de tomas de decisiones en materia de políticas públicas. También es admisible redirigir a los usuarios al lugar donde la información se encuentre publicada.	0-10

Se aplica la prueba de daño.	0-4
Una vez que la excepción cesa, la información se libera. Existe una cláusula legal que indica que el máximo tiempo que una información puede estar clasificada son 20 años.	0-2
Existe una prueba de interés público, donde en caso que se demuestre que el interés público es mayor al interés protegido, la información es liberada. Existe un núcleo duro de intereses (derechos humanos, crímenes contra la humanidad) que aplican <i>ipso iure</i> .	0-4
Existen procedimientos claros con terceros que proveyeron información al Estado, la cual será liberada. Las terceras partes interesadas tienen derecho a ser consultados pero no tienen poder de veto.	0-4
Existe la posibilidad de liberar fragmentos de un documento, que no se encuentre protegidos por la ley.	0-2
La denegación de acceso a la información pública.	0-2
<b>Apelaciones</b>	<b>Puntos</b>
Si existe un procedimiento administrativo interno de recurso, antes de apelar a alguna autoridad externa, el mismo tiene que tener un plazo razonable (20 días hábiles).	0-2
Los requirentes pueden recurrir a una autoridad externa.	0-2
Ambos procedimientos de recursos mencionados anteriormente, son gratis y sin asistencia letrada.	0-2
Las razones para realizar una apelación externa son amplias.	0-4
Existen procesos claros y plazos en la apelación externa.	0-2
En el proceso de apelación externa, la carga de la prueba para demostrar que no operó contra las normas, es del gobierno.	0-2
Al decidir un proceso, la autoridad independiente puede ordenar desclasificar la información.	0-2
La autoridad independiente puede ordenar medidas generales para mejorar el estado del acceso a la información pública.	0-2
El organismo independiente tiene su presupuesto aprobado por el Parlamento y existen las debidas salvaguardas para que se preserve su autonomía financiera.	0-2

Existen prevenciones para que los nombramientos no tengan que ver con conexiones políticas.	0-2
Los requirentes pueden además recurrir al Poder Judicial.	0-2
<b>Sanciones</b>	<b>Puntos</b>
Existen sanciones para quienes decidan obstruir el acceso a la información, particularmente, destruyendo información.	0-2
El personal del organismo independiente tiene inmunidad por aquellos actos en los que actuó de buena fe ordenando liberar información.	0-2
Hay protecciones legales para quienes de buena fe, han revelado información.	0-2
<b>Medidas promocionales</b>	<b>Puntos</b>
Las autoridades deben nombrar servidores públicos a cargo de oficinas de la información en las distintas unidades.	0-2
Existe un organismo central independiente que tiene la responsabilidad de llevar adelante la política de acceso.	0-2
En la ley se prevé que existan esfuerzos para educar en aspectos de acceso a la información pública.	0-2
Se requieren programas de entrenamiento para servidores públicos.	0-2
Las autoridades deben publicar datos sobre la cantidad de información liberada.	0-2
Una autoridad central tiene el deber de rendir cuentas al Parlamento.	0-2

Fuente: Acces Info-Europe/ Centre of Law and Democracy

Los autores de este índice han excluido de las categorías a analizar a los deberes de publicación (transparencia activa), porque consideran que se encuentran en un gran número de leyes de diversa índole, lo cual dificulta el proceso de evaluación.

### 6.5.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia

El indicador desarrollado por Acces Info-Europe es relevante para el Consejo, en cuanto ejemplifica las mejores prácticas a nivel comparado, y permite hacer una revisión de aspectos que la ley chilena podría eventualmente incorporar o mejorar. Dicho esto, el otor-

gamiento de los puntajes a cada una de las variables, podría ser considerada arbitraria, ya que no parece responder a la construcción de un marco teórico elaborado. Esto plantea problemas al indicador en general, y posiblemente a su aplicación. Sin embargo, ambas organizaciones dejan expresamente claro que se encuentra en proceso de construcción, por lo cual habrá que esperar su desarrollo.

Asimismo, el indicador se basa en una visión normativa del acceso, la cual nuevamente no está explicitada completamente, por lo cual también, aún desde un punto de vista normativo, plantea detalles a resolver.

## **6.6 MODELO DE EVALUACIÓN DE LEYES DE ACCESO CARTER CENTER (INTERNACIONAL, EVALUACIÓN DE LEYES DE ACCESO)**

### **6.6.1. Marco Institucional**

El Carter Center es una organización no gubernamental sin fines de lucro basada en Atlanta, Estados Unidos de América. Su misión, inspirada en los ideales del ex presidente norteamericano James Carter, es promover los derechos humanos y la democracia a nivel mundial, así como el acceso a la salud.

En particular, Carter Center, en su Programa para las Américas, promueve el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, así como la implementación de dichas regulaciones en los distintos países de América Latina. Actualmente, su modelo de evaluación para las leyes de acceso se encuentra en una etapa piloto para posteriormente ser aplicado a nivel regional. Al encontrarse aún en desarrollo, consecuentemente tiene aspectos referidos a la medición incompletos.

### **6.6.2 Descripción del indicador**

En líneas generales, el modelo propuesto por el Centro Carter se centra en evaluaciones del estado de implementación de la ley de acceso a la información pública en organismos públicos determinados. El Centro Carter pone énfasis en que el objetivo de este instrumento no es generar una medición que permita comparar los diferentes países de la región, sino servir de “aporte” para la toma de decisiones en los organismos públicos. Desde este punto de vista, el Centro Carter específicamente, se centra en la implementación de las leyes y no en su evaluación normativa.

Teniendo en cuenta el objetivo del indicador, se puede constatar si el organismo ha tomado o no, determinadas medidas tendientes a la implementación de la ley. De esa manera, la implementación, por parte de cada uno de los organismos públicos evaluados, puede clasificarse en tres niveles:

1. Verde (satisfactorio)

2. Amarillo (puede mejorarse)
3. Rojo (insatisfactorio)

El indicador presenta, a su vez, indicadores transversales a todo el organismo público, así como indicadores específicos para tres áreas referidas a manejo de las solicitudes, transparencia activa y manejo de archivos, tomando cinco dimensiones de análisis.

A continuación se presenta un cuadro resumen de los indicadores en la tabla n°24:

**TABLA N° 24: Resumen de los indicadores**

	Indicadores transversales funciones del acceso a la información pública	Indicadores específicos del gobierno en aspectos de acceso a la información pública		
		Recepción de solicitudes y Respuestas	Transparencia Activa	Administración (Gerenciamiento) de Archivos
<b>Liderazgo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Dirección</li> <li>· Compromiso</li> <li>· Plan de Implementación</li> <li>· Plan estratégico para incorporar las Leyes de Acceso a la Información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Compromiso</li> <li>· Plan de Implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Compromiso</li> <li>· Plan de Implementación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Plan de Implementación</li> </ul>
<b>Reglas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Guías para Interpretar la ley</li> <li>· Regulaciones Internas para aplicar la ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Guías y estándares de procedimientos para recibir y responder respuestas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Guías y estándares para transparencia activa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Guías y estándares para el procesamiento de archivos</li> </ul>
<b>Sistemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Presupuesto</li> <li>· Estructura de costos</li> <li>· Asignación de recursos y monitoreo de gastos</li> <li>· Control Interno</li> <li>· Concientización pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sistemas para recibir y controlar la evolución de las respuestas</li> <li>· Sistemas para emitir respuestas</li> <li>· Campañas para concientizar a la ciudadanía sobre cómo realizar solicitudes.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sistemas para el manejo de documentos y la búsqueda de documentos</li> </ul>

<b>Recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Designación de oficiales de información pública</li> <li>· Personal</li> <li>· Entrenamiento</li> <li>· Infraestructura</li> <li>· Uso de nuevas tecnologías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Servidores públicos y staff responsable</li> <li>· Entrenamiento</li> <li>· Infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Servidores públicos y staff responsable</li> <li>· Entrenamiento</li> <li>· Infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Staff y Oficina responsable</li> <li>· Entrenamiento e Infraestructura</li> </ul>
<b>Monitoreo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Reportes</li> <li>· Información de Performance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Capturar estadísticas de solicitudes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Registrar estadísticas de transparencia activa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Registrar estadísticas de solicitudes.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Como se ha mencionado, los indicadores transversales hacen referencia a aspectos vinculados a toda la organización, mientras que los indicadores por área hacen referencia a la actividad del organismo en esa área específica.

A nivel transversal los indicadores se definen de la siguiente manera:

### Liderazgo

- Las políticas de acceso a la información son implementadas y revisadas.
- Oficiales de alto nivel jerárquico de las franjas 1 a 3 de la organización participan en las decisiones y en particular en reuniones con los equipos de la organización que trabajan en temas de acceso a la información pública;
- El plan de implementación está siendo llevado a cabo y:
  - Se revisa y ajusta periódicamente.
  - Se disemina la información dentro de la organización con referencia al plan.
  - Se disemina la información externamente.
- El proceso de planificación de la organización incorpora metas, objetivos y resultados específicos.

### Reglas

- La agencia ha creado un set de reglas para el acceso a la información pública.
- Las reglas pueden ser consultadas.



## Sistemas

### Presupuesto y Costo

- La agencia evalúa su presupuesto para cumplir con las necesidades de llevar adelante su plan de acceso a la información pública.
- La agencia determina el costo del personal destinado a tareas de acceso a la información pública.
- La agencia determina el costo de la infraestructura destinada a las tareas de acceso a la información pública.
- La agencia determina el costo de las actividades necesarias para el entrenamiento del personal a los efectos de cumplir con las tareas de acceso a la información pública.
- La agencia determina el costo de las campañas de concientización pública.
- La agencia destina recursos a monitoreo y evaluación de la ley de acceso a la información pública.

## Recursos

Existe un oficial de acceso a la información que:

- Tiene establecidos deberes claros.
- Su nivel en la estructura organizacional está determinado.
- Tiene experiencia sustantiva en la agencia.
- Tiene el tiempo necesario para cumplir con sus responsabilidades.
- Tiene los recursos humanos para cumplir las responsabilidades.

## Entrenamiento

- Todos los servidores públicos conocen lo básico en materia de acceso a la información pública.
- El oficial designado y su staff tienen capacitación específica en el tema.
- Existe un centro de referencia de materiales que puede ser consultado por todos los servidores públicos.

## Infraestructura

- La agencia tiene los instrumentos básicos para cumplir con los deberes de las leyes de acceso, entre otras cosas fotocopiadora, scanners y computadoras.
- La agencia ha creado espacios físicos o virtuales donde los ciudadanos pueden acceder a la información pública.
- Las tecnologías de la información utilizadas por la agencia sirven para cumplir con las funciones transversales en aspectos de acceso a la información.

## Monitoreo y Evaluación

- La agencia emite un reporte sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de acceso a la información pública.
- La evaluación de los servidores públicos de la agencia, considera dentro de alguna de sus dimensiones, el cumplimiento de los

deberes en aspectos de evaluación pública.

### 6.6.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia

El modelo piloto del centro Carter permite realizar un chequeo de que tan “firmes” se encuentran los procesos vinculados al acceso a la información pública y la transparencia activa en una organización determinada. En algunos aspectos, el modelo puede ser útil para asistir en los procesos de implementación de la ley en organizaciones que tengan poca capacidad institucional.

Dicho esto, el Centro Carter no indica de qué forma medirá cada una de las variables. Dentro de los documentos disponibles, el Centro Carter indica que las mediciones se realizarán utilizando información oficial de la propia organización, así como opinión de expertos. Esto, por supuesto, plantea problemas sobre la “objetividad” del instrumento para evaluar. Asimismo, dependiendo de dónde y cómo se aplique el instrumento de evaluación, permitirá o no que la información extraída sea comparable.

El modelo del Centro Carter guarda similitudes con el que utiliza el Comisionado de Queensland. La mayores similitudes que presentan son las dimensiones y unidad de análisis. Ambos indicadores se centran en evaluar organizaciones y la situación de la política de acceso dentro de esas organizaciones. Ambos, a su vez adoptan un checklist approach, es decir que básicamente marcan la existencia o inexistencia de determinado ítem dentro de una dimensión de análisis. Sin embargo, ambos modelos difieren desde la perspectiva de quienes lo aplican, es decir el gobierno y la sociedad civil.

## 6.7. ESTUDIO TRANSPARENCIA Y SILENCIO

### 6.7.1. Marco Institucional

“Transparencia y Silencio” fue un estudio desarrollado en el año 2006 por el Open Society Institute, a través de su programa “Iniciativa de Justicia”. La Open Society es una organización internacional que tiene como misión promover una sociedad abierta y libre, construyendo democracias tolerantes. La organización fue creada, y aún es liderada, por George Soros. Actualmente trabaja a nivel global, presente en más de 70 países con sedes en Nueva York, Londres y Budapest. Muchos de los programas de la fundación tienen alguna vinculación con el acceso a la información pública, en distintas formas y contextos.

### 6.7.2 Descripción del Estudio

Este estudio no es propiamente un “indicador” de transparencia, pero sí una comparación internacional en materia de acceso a la información pública. El estudio se realizó en 14 países<sup>45</sup>, incluido Chile – en la etapa previa a la adopción de su legislación actual sobre transparencia-. La metodología del estudio fue concebida como una especie de “usuario simulado”, es decir se requirió que una serie de organizaciones, de distintos perfiles en cada país, realizan solicitudes a distintos organismos públicos acerca de determinada

<sup>45</sup> Armenia, Bulgaria, Chile, Ghana, Francia, México, Perú, Argentina, España, Kenia, Nigeria. Sudáfrica y Macedonia.

información. En total, se realizaron 1.926 solicitudes. Para cada uno de los países que participaron en el ejercicio, se realizaron 70 preguntas, en “dos olas” de solicitudes, a través de 7 solicitantes en cada país.

Las respuestas se clasificaron según criterios en los casos en que la autoridad cumplía o no con responder.

· La clasificación en caso de cumplir con responder al solicitante es:

- Respuesta total
- Respuesta Parcial
- Denegación por escrito
- Ausencia de información
- Transferencia a otro organismo.

· En caso de no cumplir, la clasificación utilizada fue:

- Inadecuada
- Sin respuesta
- Denegación oral
- Imposibilidad de presentar la solicitud
- Rechazo a aceptar la solicitud
- Respuesta tardía

El resultado general del estudio indicó que aquellos países que contaban con legislación que regulaban el ejercicio del derecho de acceso a la información al momento de realizarse los solicitudes, liberaban mayor cantidad de información y, consecuentemente, eran considerados más transparente. Los resultados de este estudio fueron altos índices de incumplimiento por parte de los Estados, así como la ausencia de evidencia escrita y justificada en caso de denegación, y una prevalencia del silencio administrativo (no respuesta) por parte de la administración pública.

### **6.7.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia**

Si bien, la clasificación utilizada en el estudio puede no ser la ideal (podrían haberse abierto dimensiones por tiempo, calidad, tipo de instituciones, etc.), el hecho de que contenga información sobre la situación previa a la ley de acceso, puede servir para contrastar la realidad chilena de 2004 en materia de solicitudes con la realidad actual, donde luego de la introducción de la ley, así como de la creación del Consejo probablemente se constata una mejora importante.

## 6.8 ESTUDIO DE IMPACTO SOBRE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (REINO UNIDO)

### 6.8.1 Marco Institucional

El estudio fue realizado por la Universidad de Londres, a través de la Unidad de Estudios Constitucionales (Constitution Unit), que fue fundada y es dirigida por Robert Hazzel, un académico y ex servidor público británico que ha estudiado aspectos relacionados con el acceso a la información pública y transparencia desde comienzos de los 80. La Unidad es muy activa en debates sobre política en el Reino Unido, en particular en temas de acceso a la información pública y reforma institucional.

### 6.8.2 Descripción del Estudio

El estudio realizado por Hazzel, Worhty y Glover (2010) tiene como objetivo determinar si la ley de acceso a la información pública (Freedom of Information Act) en el Reino Unido ha cumplido con las expectativas que se tenían a la hora de su promulgación. Es así que los autores realizan un estudio de impacto de la ley, en distintas áreas del sistema de gobierno británico. El estudio propone una evaluación “holística” del acceso a la información pública en el marco del gobierno británico, desde un punto de vista académico.

En líneas generales, la evaluación se realiza contra metas que la propia legislación británica había establecido. De esta forma los autores destacan que no se trata de una evaluación “formativa”, del estilo de las evaluaciones que se realizan al inicio de una experiencia, mientras las primeras etapas de implementación se llevan adelante, sino de una evaluación “agregativa” que, según los autores, busca obtener evidencia de los resultados que ha producido la legislación desde el comienzo de su implementación a la fecha. El estudio afirma que han existido cuatro grandes dificultades a la hora de evaluar:

1. La falta de objetivos explícitos de la legislación.
2. Los eventos que han acontecido en el gobierno, con políticas que no se encuentran asociadas directamente al acceso a la información.
3. La gradualidad de las reformas.
4. Los “mitos” acerca de que, tanto solicitantes como servidores públicos, tienen sobre el acceso a la información pública.

El foco del estudio se basa en el efecto que las reformas de acceso a la información pública tuvieron en “Whitehall” es decir, la administración central inglesa.

A los efectos de determinar los objetivos de la legislación, los autores realizaron un estudio de contexto, basándose en la historia de la aprobación de la legislación, así como los documentos que sirvieron de soporte para su aprobación. A diferencia de otras legislaciones, la ley del Reino Unido no establece objetivos específicos. Empero, el estudio indica que del análisis contextual pueden extraerse al menos cinco grandes objetivos:

1. Incrementar la apertura y la transparencia del gobierno.
2. Incrementar la rendición de cuentas del gobierno.
3. Incrementar la calidad de la toma de decisiones en el sector público.
4. Incrementar la confianza en el gobierno.
5. Incrementar la participación pública en el gobierno.

Sobre estos objetivos los autores realizan la evaluación, para lo cual metodológicamente apelan a:

- Entrevistas en profundidad con servidores públicos y solicitantes.
- Encuesta online a servidores públicos y solicitantes.
- Análisis de los medios escritos.
- Análisis de los casos ante el Comisionado y la Justicia.

En promedio han existido alrededor de 18.426 solicitudes de acceso por año desde 2005 al gobierno central británico.

Aproximadamente, 196 casos por año son atendidos por el Comisionado de la información, de los cuales la mayoría se resuelven informalmente (48 %). En el 65% de los casos el Comisionado concuerda con la decisión inicial del gobierno, y en general los casos tienen una duración menor a 30 días.

El estudio concluye, basado en las percepciones de los entrevistados y en las encuestas realizadas, que el gobierno británico ha mejorado en lo que refiere a transparencia, y transparencia activa en particular. En lo que refiere a procesos de rendición de cuentas, el estudio indica que el público percibe que una mejoría en los procesos de rendición de cuentas, aunque esto no necesariamente vinculado a casos de acceso a la información pública. Los autores no encuentran evidencia de que el acceso a la información pública haya mejorado la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

### **6.8.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia**

El estudio es concebido como uno de los primeros en su tipo en el Reino Unido por su amplitud, así como por los temas que busca abordar, generalmente los más controvertidos en aspectos de acceso a la información pública. Sin embargo, la metodología utilizada impide que sus conclusiones sean definitivas, particularmente por la baja tasa de respuesta de la encuesta, así como por la muestra de entrevistados en profanidad. Esto no invalida la información que contiene el estudio, pero sí plantea determinados recaudos a la hora de su análisis. Si bien, se trata de una evaluación de forma integral de la ley, las conclusiones podrían llegar a ser demasiado tajantes. Por otro lado, este estudio es una reflexión académica, y generalmente, quienes buscan medir o analizar el fenómeno del acceso a la información pública, pueden buscar contexto, pero no necesariamente instrumentos de medición. El Consejo podría

fomentar, junto a centros académicos, esta clase de reflexiones a los efectos de poder generar reflexión colectiva sobre transparencia y acceso a la información pública.

## 6.9 CAINFO –AGESIC TRANSPARENCIA ACTIVA

### 6.9.1 Marco Institucional

En el marco de cooperación firmado por el Centro de Acceso a la Información Pública (Cainfo) y la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC), se construyó un índice para poder medir el nivel de transparencia activa online (Índice de transparencia activa en línea- ITAeL) de los organismos públicos uruguayos. De esta forma, el índice se desarrolló como un emprendimiento de cooperación entre la sociedad civil y el Estado uruguayo a los efectos de poder marcar una línea base para futuras mediciones de transparencia activa.

### 6.9.2 Descripción del Indicador

Este índice, tiene en cuenta cuatro dimensiones para evaluar la transparencia activa “en línea” del sector público. Estas dimensiones hacen referencia a los contenidos y formas en que se estructura la información y a la interacción de los usuarios con la misma. Ellas son:

1. información general;
2. información presupuestaria;
3. interacción y participación; y
4. actualización y usabilidad.

**Información General:** La información general indica al ciudadano las funciones que cumple el organismo y las autoridades a cargo. Esta dimensión se refiere a información que brinda el organismo sobre su estructura, funciones, personal, contexto y actividades.

Los indicadores definidos para medir esta dimensión son:

- Misión y visión del organismo o descripción de funciones, competencias, etc.
- Plan Estratégico
- Estructura (organigrama)\*
- Facultades de cada unidad\*
- Calendario de actividades
- Servicio de Noticias

\* Los indicadores marcados con un asterisco corresponden a aquellos ítems de información que la LDAIP (18.381) obliga a publicar de modo permanente y actualizado en las páginas web.

- Memoria Anual
- Autoridades\*
- CV de Autoridades
- Agenda de las Autoridades
- Gastos y viáticos de las autoridades
- Estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistemas de compensación\*
- Personal discriminando por tipo, grado, descripción de tareas y remuneraciones
- Oportunidades laborales presentadas en la página
- Links a otras páginas web del Estado
- Publicaciones y/o estadísticas asociadas a los fines de cada organismo
- Estructuración de la página web (existencia de banner transparencia)

**Información Presupuestaria, Financiera y Adquisiciones:** La provisión de información presupuestaria y financiera permite conocer la gestión de la institución en cuanto a la asignación y gastos de recursos de dinero público. Ésta dimensión permite analizar cuestiones relacionadas al costo de los servicios, la transparencia en el manejo del dinero público, el seguimiento de estándares de contabilidad, etc.

Algunos indicadores para poder medir esta dimensión son:

- Presupuesto asignado\*
- Ejecución del Presupuesto\*
- Gastos clasificados por Objeto, Programa, Actividad, Producto
- Información Presupuestal anterior
- Auditorías\*
- Reporte Anual financiero
- Reglas contables utilizadas
- Provisión de Información sobre concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones (especificando titulares o beneficiarios)\*
- Posibilidad de presentarse a licitación en línea

**Interacción y participación:** Esta dimensión refiere a la posibilidad de los ciudadanos de participar en diversos grados y formas, de la gestión de la organización pública. En este sentido, el estándar es tomar al ciudadano como “centro” en materia de participación y provisión de servicios:

\* Los indicadores marcados con un asterisco corresponden a aquellos ítems de información que la LDAIP (18.381) obliga a publicar de modo permanente y actualizado en las páginas web.

- Contacto (nombre de alguna o algunas personas)
- Dirección postal del organismo
- Teléfono
- Correo electrónico de oficina u organismo
- Correo electrónico de jerarca/s
- Formulario para presentar solicitud de información●\*
- Web 2.0
- Redes sociales (Facebook o Twitter)

Actualización y Usabilidad: Esta dimensión hace referencia a la información de actualidad que provee la página, así como a las herramientas para facilitar su uso y el acceso a la información para el usuario:

- Avisos
- Newsletter
- Notificación de actualización de la página. Feedburner (u otros)
- Foros de opinión
- Servicios de búsqueda en la página
- Uso de gráficos explicativos
- Mapa del Sitio
- Ayuda en la página
- Preguntas Frecuentes.
- Glosario
- Otros idiomas
- Formato de Impresión
- Accesibilidad
- Materiales (formularios) en línea
- Servicios en línea (transacciones, trámites)
- Disponibilidad de aplicaciones para personas con capacidades diferentes

Cada uno de estos indicadores será evaluado de acuerdo a la siguiente escala y puntajes:



0	No Existe
0,5	Existe pero está incompleto y/o desactualizado
1	Existe, completo y actualizado

Conjuntamente con el ITAEL, se ha desarrollado un índice específico denominado Índice de Cumplimiento de las Obligaciones Legales (ICL). Este índice da cuenta del nivel de cumplimiento de las obligaciones de proveer determinada clase de información en forma permanente y actualizada a través de las páginas web de los respectivos organismos, contenidas en el Art. 5 de la Ley 18.381. En el fondo, la única diferencia entre ambos índices es que el ITAEL es más “progresivo” y requiere aspectos no específicamente previstos dentro de la normativa, mientras el ICL mide estrictamente la obligación legal.

### 6.9.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia

El índice de CAINFO –AGESIC tiene alguna similitud con anteriores iniciativas de la sociedad civil y del Consejo para la Transparencia en materia transparencia activa<sup>46</sup> en Chile y, consecuentemente, la metodología podría no resultar novedosa. De todos modos, la categorización y la distinción entre los elementos previstos en la norma y aquellos elementos “deseables” (lo cual ha conducido a la construcción de dos índices), permitiría que el Consejo pueda promover mejoras en la política pública de transparencia. Es decir, y a modo de ejemplo, si el Consejo considerara deseable que los organismos incluyeran datos abiertos en sus sitios web, podría incluirlos dentro de esta clase de indicadores.

## 6.10 INDICADORES DE TRANSPARENCIA ACTIVA EN NORUEGA

### 6.10.1 Marco Institucional

Los países nórdicos han liderado tradicionalmente todas las métricas de transparencia comparadas y, de hecho, es en Suecia donde el concepto de transparencia comienza a desarrollarse en el mundo occidental. En los aspectos de transparencia activa han sido las agencias de gobierno electrónico las encargadas generalmente de llevar adelante estándares y modelos a los efectos de publicar la información en línea.

En este caso tomaremos el marco de evaluación utilizado por la Agencia para la Administración Pública y el Gobierno Electrónico de Noruega.

<sup>46</sup> <http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2009/04/monitoreo-transparencia-activa-21-04-09.pdf>;  
<http://www.portaltransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-realiza-segundo-taller-de-expertos/consejo/2009-05-12/172503.html>

### 6.10.2 Descripción del Indicador

A los efectos de describir los indicadores, han sido agrupados en cuatro categorías, siguiendo el análisis propuesto por los analistas de EGOV Monitor, una consultora basada en el Reino Unido especializada en gobierno electrónico:

1. Interacción con la ciudadanía
2. Transparencia presupuestal
3. Transparencia en los procesos de tomas de decisiones
4. Transparencia y Datos Públicos

#### ***1. Interacción con la ciudadanía***

El marco previsto por las autoridades noruegas prevé:

- Uso de medios relativamente sencillos para comunicarse a dos vías con el ciudadano (sms, correo electrónico, chat, RSS).
- Provisión de Información sobre las tareas básicas de la organización.
- Provisión de detalles de contacto de la organización.
- Provisión de la estructura organizativa y responsabilidades específicas de los jefes de área.

#### ***2. Transparencia Presupuestal***

Junto con el requerimiento de poner el presupuesto en línea, ciertos contratos y procesos de compra que superen un monto determinado, deben ser publicados en el portal de compras del Estado y deben ser licitados dentro de todo el área económica europea.

#### ***3. Transparencia y proceso de toma de decisiones***

Los ciudadanos noruegos tienen derecho a estar presentes en las reuniones de sus autoridades locales, así como en general tienen derecho a estar presente en las sesiones del Poder Legislativo.

La autoridad noruega pide a los organismos que:

- Se provea acceso a toda la documentación generada en el encuentro, así como a toda la documentación que se haya tratado en la reunión.
- Se provean canales de participación tales como video conferencia o foros de debate donde la ciudadanía pueda expresar su opinión.

#### ***4. Transparencia y Datos Públicos***

Recientemente el Gobierno de Noruega ha ordenado publicar en formatos reutilizable toda la información pública que las agencias noruegas tengan en su poder, y que cumpla con el criterio de ser:

- Reutilizable
- Tenga valor para la sociedad
- Sean relativamente barata de publicar
- Que no se encuentre protegida por una excepción legal<sup>47</sup>

Previo a esta decisión la agencia noruega también solicitaba que las unidades:

- Proveyeran información de forma innovadora (mapas, mash ups, etc.)
- Brindaran posibilidades a los ciudadanos de obtener información de forma automatizada.

### **6.10.3 Relevancia para el Consejo para la Transparencia**

Las comparaciones con los países nórdicos en temas de transparencia pueden tender a sobrevalorar determinadas características de los mismos.

En el caso particular de transparencia activa en línea, no parece que existan prácticas que difieran sustancialmente de lo que el Consejo viene desarrollando. Dicho esto, la información disponible es relativamente escasa y en su mayoría no se encuentra traducida al inglés o español.

<sup>47</sup> <http://data.norge.no/blogg/2010/11/a-small-step-toward-more-open-data/>

## VII. Resumen de la Situación Comparada sobre Indicadores en Materia de Transparencia

## VII. Resumen de la Situación Comparada sobre Indicadores en Materia de Transparencia

En este documento se ha provisto un análisis de aquellos indicadores e iniciativas en materia de acceso a la información pública que se consideraron relevantes y que representan el estado del arte en materia de indicadores de acceso a la información pública y transparencia.

La primera constatación ha sido la diversidad de iniciativas y su difícil clasificación. El campo de estudio en materia de acceso a la información pública y transparencia se encuentra aún en sus primeras etapas de desarrollo y coexisten múltiples enfoques sobre esta materia. A su vez, por tratarse de un fenómeno transversal, involucra varios campos de actividad, los cuales adoptan distintos discursos sobre el acceso a la información pública y la transparencia activa; por lo cual es una tarea compleja el mapeo del escenario. Por otra parte, la rápida evolución de la tecnología y el desarrollo de comunidades de activistas a través del uso de la tecnología web, permite conocer con facilidad iniciativas en todo el mundo, con distintos grados de consolidación y confiabilidad, lo cual hace que el trabajo que se ha emprendido sea aún más complejo.

La segunda constatación con respecto al panorama de indicadores en materia de acceso a la información pública y transparencia es que, en su mayoría, se encuentran o bien en etapa de diseño, o en etapa de piloto, tanto en iniciativas que provienen desde la sociedad civil, así como desde el gobierno. De los casos reseñados, sólo el IFAI de México ha intentado generar nuevos indicadores<sup>48</sup> basados en estudios, anteriormente reseñados, que apuntan a conocer la clase de información solicitada, la capacidad institucional para procesar las solicitudes, el tiempo de respuesta y la transparencia activa de los organismos. Dicho esto, los indicadores mexicanos fueron puestos en línea hace aproximadamente en la primera quincena del mes de enero, lo cuál es, en sí mismo, un dato revelador sobre lo nuevo del fenómeno.

En tercer lugar, se puede constatar que en los indicadores reseñados, las herramientas metodológicas han sido bastante similares. La mayoría de los indicadores obtienen información y la presentan a través de:

- Entrevistas en profundidad: generalmente utilizadas para dar contexto y obtener datos que permitan calibrar mejor los instrumentos.
- Encuestas en línea: Las encuestas en línea generalmente se hacen a los usuarios a los efectos de relevar información sobre la entrega de información.
- Análisis de medios: En busca de impacto y cuantificación algunos estudios han aplicado distintas técnicas de análisis de medios y discursos a los efectos de entender como las leyes de acceso han influenciado la política pública. En general, se limitan a contabilizar los fenómenos.

<sup>48</sup> <http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>

- Evaluación vía juicio de expertos: Algunos de los indicadores son aplicados obteniendo información sobre un grupo de expertos en la materia, según lo determine quien realice el estudio.
- Establecimiento de estándares en base a juicio de expertos y evaluación contra estándares y objetivos.
- Enfoque de “check list”, que implica la generación de estándares y constatación de existencia o inexistencia de los mismos (particularmente utilizado en aspectos de transparencia activa).
- Utilización de técnicas de usuario simulado a los efectos de probar la calidad de los servicios.

Asimismo, es conveniente notar que la mayoría de los indicadores no presentan sus resultados de forma sofisticada. Por el contrario, el objetivo en la mayoría de los estudios es presentar la evaluación de forma simple sobre lo que se considera o no una buena “calificación”.

Existe, a su vez, una serie de indicadores asociados a temas de acceso con foco en otros temas (libertad de prensa, integridad pública, percepciones de transparencia, etc). Estos indicadores, en general, si bien consideran el acceso a la información pública como algo positivo, no aportan demasiada información acerca de cómo se mide, o qué importancia juega.

En cuarto lugar, cabe señalar la existencia de intentos de crear indicadores vinculados a transparencia y acceso a la información con la transparencia económica como los casos de Islam (2006) y Bellver y Kauffman (2005). Estos estudios, donde se utiliza gran cantidad de información agregada, si bien pueden decir algo sobre el marco general de la “transparencia” y distintas variables a nivel global y de forma agregada, pierden peso a la hora de explicar fenómenos más puntuales. Dicho esto, la mayoría de estos indicadores utiliza fuentes de información variada y con distintos grados de confiabilidad, algo que los autores reconocen explícitamente.

En quinto lugar, cabe señalar la presencia de indicadores normativos que intentan promover reformas legislativas en lo que refiere a acceso a la información. En los ejercicios relevados hasta la fecha — si bien aún se encuentran en etapa de consulta- no parece ser claro cuáles son los fundamentos sobre los que se establecen las categorías y los puntajes.

En sexto lugar, es conveniente mencionar que existen, por el momento, pocos intentos de medir la implementación de las leyes de acceso a la información más allá del caso de México, Australia y el ejercicio del Carter Center. Todos estos intentos buscan individualizar, de forma medianamente homogénea, el modo en que determinadas agencias cumplen con sus deberes en materia de acceso a la información pública y transparencia activa.

En séptimo lugar, debe mencionarse que todos los indicadores relevados hacen hincapié en los llamados productos inmediatos de una política pública determinada (output) y no en sus efectos generales (outcome)<sup>49</sup>. La relación entre outcomes y outputs es clave para determinar el éxito o continuidad de ciertas actividades públicas, ya que es necesario saber si determinados bienes o servicios producidos por una organización estatal afectan determinado objetivo general de la política pública. A modo de ejemplo, saber si la

<sup>49</sup> La distinción entre outputs y outcomes, es una vieja discusión presente en el campo de la evaluación, en particular, en aquellos países que han avanzado hacia modelos de gestión basados en la doctrina del New Public Management o Nueva Gestión Pública. Los outputs o resultados inmediatos pueden ser definidos como los bienes y servicios que una organización pública produce y, por los cuáles, los contribuyentes pagan. Los outcomes, o resultados de impacto, pueden ser definidos como los objetivos generales de una política pública (Scott, 1996)

liberación de información ordenada por el Consejo, en el marco de las potestades que le brinda la ley chilena (output), tiene un impacto último en reducir los costos de transacción de los actores en la economía chilena (outcome) es aún difícil de establecer. Por una parte, ello se debe a que la ley ha regido por corto tiempo, y consecuentemente, puede que ese efecto aún no se haya materializado. Pero, por otro lado, otros elementos (como cambios en la regulación, etc., que afectaron la política) pueden haber influenciado el fenómeno y torna difícil la evaluación. Es por estas razones que, hasta la fecha, no hay conocimiento de un estudio de éstas características que responda tan directamente a esta distinción. Esto significa que no exista evidencia primaria sobre los efectos de la liberación de información en la economía, pero dista de ser lineal.

La existencia de organismos especializados e independientes, generalmente posibilita la creación y mantención de los esfuerzos de medición. Muchos de los indicadores recabados para este informe no han sido continuados en el tiempo, y generalmente se debe a la inexistencia de un organismo que lo haga.

Además, ante la falta de estándares totalmente acordados por todos los actores involucrados (Estado, ciudadanía, etc.) en un foro relativamente representativo, los distintos organismos, dentro de los distintos modelos de fiscalización, aún no han desarrollado indicadores que permitan comparaciones entre países.

La mayoría de los indicadores podrían, con variantes, ser aplicados por organismos de fiscalización. Sin embargo, aquellos que tienen un excesivo sesgo normativo, no serán de demasiada utilidad para medir el desarrollo de la implementación de una política pública de transparencia.

Finalmente, se aprecia una tendencia a avanzar en aspectos de transparencia activa y, crecientemente, en formatos abiertos que permitan la reutilización de la información que se encuentra en manos del Estado. Esto plantea desafíos a todos los Estados, pero a su vez, abre oportunidades de colaboración en cuanto exista demanda por parte de los ciudadanos y, particularmente, de los desarrolladores para generar aplicaciones web que permitan dar sentido a los datos que el gobierno posee.

The background consists of several overlapping, semi-transparent blue shapes in various shades, creating a layered, geometric effect. A bright yellow rectangular box is positioned in the lower-middle section of the slide, containing the text.

## VIII. Consideraciones para el caso Chileno: Dimensiones de Análisis



## VIII. Consideraciones para el caso Chileno: Dimensiones de Análisis

El actual marco legal e institucional chileno se encuentra alineado con lo que se considera las mejores prácticas institucionales en la materia. La ley chilena y sus correspondientes reglamentos son consistentes y, asimismo, la experiencia chilena, en el contexto latinoamericano, es considerada de avanzada. Tal como fue reseñado en la sección dedicada al estado de situación del acceso a la información pública y la transparencia en América Latina, Chile es una de los pocos países, en la región, que cuenta con una autoridad de contralor y aplicación independientes.

El rol que, en la legislación chilena, se le asigna al Consejo para la Transparencia, lo posiciona en un lugar clave para generar mayor información sobre la aplicación e implementación de la ley y, consecuentemente, el desarrollo de indicadores en materia de acceso a la información pública y transparencia activa.

En vista de la experiencia internacional, así como del propio desarrollo que el Consejo ha llevado adelante, es necesario comenzar a proveer indicadores que den cuenta del avance de la transparencia y el acceso a la información pública en Chile. En este sentido, el Consejo parece contar con la capacidad institucional adecuada para gestionar el desarrollo y aplicación de los indicadores que finalmente terminen por adoptarse.

En este apartado, se mencionarán las dimensiones de análisis que deben ser consideradas a la hora de generar los indicadores, así como a la posible metodología a implementar.

### 8.1 TRANSPARENCIA ACTIVA

Una de las dimensiones donde el Consejo ya cuenta con experiencia previa, es la transparencia activa. Aun más, actualmente, se encuentran implementando una experiencia piloto pidiendo a los distintos organismos del Estado chileno que se autoevalúen en aspectos de transparencia activa.

Sería conveniente que el Consejo pudiera establecer un estándar de transparencia activa que refleje las categorías previstas en la legislación chilena, y que a su vez, establezca una distinción entre:

- El mínimo legal

- Buenas prácticas que el Consejo considere oportunas.

El mínimo legal será de fácil cumplimiento para aquellos organismos con buen nivel de capacidad institucional, aunque posiblemente, a nivel local, aún existan falencias en estos aspectos. Consecuentemente, institucionalizar un indicador sobre transparencia activa, puede animar a aquellos organismos que aún no cumplen con lo establecido y, asimismo, a mejorar sus prácticas para aquellos que ya cumplen con los requisitos mínimos. En este sentido el Índice elaborado por CAINFO/AGESIC, así como la experiencia noruega y aquella del IFAI, pueden ser de utilidad al caso chileno. En particular, sería deseable generar sub-categorías que permitieran diferenciar la clase de información pública diseminada y el estado de la misma<sup>50</sup>. En este sentido debe considerarse, a modo de ejemplo:

- Información General
- Información Presupuestal
- Actualización y Usabilidad
- Participación e Interacción

Dentro de estas categorías pueden ubicarse las provisiones que se encuentran previstas dentro de la legislación y otros que el Consejo considere deseables. Asimismo, sería conveniente calificar si la información se encuentra disponible adecuadamente o no, según el criterio que el Consejo establezca.

## 8.2 SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (ASPECTO REACTIVO DE LA TRANSPARENCIA)

Generar indicadores sobre las solicitudes de acceso a la información pública que se realizan a la administración, puede iluminar cuáles son los lugares donde se demanda mayor información, y cómo la misma se entrega a la ciudadanía.

Desde este punto de vista, es deseable generar indicadores sobre:

- Tiempo de respuesta (Oportunidad)
- Completitud de las Respuestas
- Formato de las Respuestas
- Consistencia de la respuestas

Estos criterios se encuentran presentes en los indicadores desarrollados por el IFAI, basados en los estudios ya reseñados. La forma en la cual se recolecta esta información puede variar, pero implicaría el desarrollo de modelos de usuario simulado o cooperación

<sup>50</sup> Tal como lo hace el índice CAINFO/Agasic o el índice elaborado por el IFAI en aspectos de transparencia activa.

con organizaciones de la sociedad civil para realizar un monitoreo.

### 8.3 CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Chile ha desarrollado, a través de sus Programas para la Mejora de la Gestión (PMG), elementos que permiten mejorar los sistemas de acceso a la información pública. Es por ello que es posible acceder a información sobre el modo en que las distintas unidades implementan el sistema y medir la situación de su capacidad institucional, particularmente en lo que refiere a gestión de la política de acceso y archivos. Para mejorar aun mas dichos programas, deberían considerarse aspectos como:

- Cantidad de personal afectado a las tareas de transparencia a tiempo completo.
- Presupuesto del organismo destinado a transparencia.
- Nivel de entrenamiento del personal.
- Nivel jerárquico del personal dedicado a la política del transparencia.
- Estadísticas de solicitudes y evaluación.
- Plan Estratégico de la Institución.

### 8.4 SATISFACCIÓN DEL USUARIO

El Consejo para la Transparencia avanzó en la caracterización de los usuarios del sistema, generando información agregada sobre los distintos perfiles y sobre los niveles de satisfacción que los usuarios han obtenido con su gestión frente al Consejo. En este sentido, esta política es positiva, ya que permite tener mayor información sobre sus clientes.

Sin embargo, en una etapa previa, es decir cuando se realiza una solicitud frente a la administración, esta clase de mediciones puede resultar contraproducente. En efecto, uno de los estándares más liberales, en temas vinculados al acceso a la información pública, indica que los ciudadanos no necesariamente deben identificarse a la hora de realizar solicitudes. En caso de que fuera necesario hacerlo, la identificación debe limitarse a los datos necesarios para que el solicitante pueda ser contactado. De esta forma, generar perfiles de usuarios, aunque potencialmente con la buena inspiración de mejorar la implementación del sistema, puede contraponerse con el cumplimiento de los estándares del ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

Considerando la advertencia anterior, entonces, es posible solicitar a los organismos que ante cada pedido de acceso ofrezcan a los solicitantes una encuesta (de preferencia, estandarizada y administrada por el Consejo) que pueda medir aspectos como:

- Percepción sobre el trato recibido
- Percepción sobre la asistencia a recibir el pedido
- Satisfacción con el proceso en general
- Satisfacción con la información obtenida

Los potenciales riesgos de esta clase de indicadores se encuentran en la modalidad de administración de las encuestas, ya que las encuestas de satisfacción deberían ser voluntarias y en realizadas en ámbitos que permitan la confidencialidad. Desde este punto de vista, los medios electrónicos son adecuados para esto, aunque se corre el riesgo de excluir usuarios que no estén familiarizados con los mismos.

## 8.5 TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN

Como se ha indicado previamente, es complejo asociar empíricamente la difusión de información pública con la participación ciudadana. De todos modos, algunos datos que pueden contribuir, en tanto la tecnología disponible se encuentre, son:

- El número de visitas a los sitios vinculados con la transparencia en los Ministerios como porcentaje total de las visitas (aunque este dato tampoco podría ser desagregado).
- Registrar las aplicaciones electrónicas que se han generado en base a información pública.

El primer ítem señalado no necesariamente es un indicador de participación, pero sí de interés de la ciudadanía en los aspectos clasificados como de “transparencia” por la ley y el gobierno. Con esa precaución, la información puede llegar a ser útil.

Con respecto a las aplicaciones electrónicas basadas en información pública, la situación cambia, pues, en este caso, puede llegar a ser un indicador de uso de la información pública por parte de activistas, desarrolladores y organizaciones, que han dejado de tener una actitud pasiva para transformar información en utilidad. Potencialmente, es posible, asimismo, mapear el uso de esas aplicaciones para entender la magnitud del fenómeno.

Por otra parte, y sin que se entienda como un indicador, sería deseable la promoción de repositorios de solicitudes de acceso a la información electrónicamente. Si todas las reparticiones públicas chilenas hicieran públicos, en formatos reusables, los datos sobre las solicitudes de acceso que se dirigen a ellos, sería relativamente más sencillo evitar la doble publicación de información, así como promover el uso de información agregada por parte de los ciudadanos y generar análisis sobre la misma.

## 8.6 DECISIONES ADMINISTRATIVAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Las denegatorias decisiones administrativas que llegan al Consejo para la Transparencia, generalmente, son acompañadas por una resolución que fundamenta la decisión de no liberar información. Un posible indicador sobre la práctica administrativa, sería analizar el número de resoluciones en las cuáles el Consejo falla a favor del reclamante, parcialmente a favor del reclamante, o mantiene la decisión original de la administración.

Esos datos podrían indicar, si se brinda información de contexto, que tan “abierto” es la administración pública chilena, o los criterios que predominan a nivel administrativo y a nivel del Consejo. Es razonable suponer que el Consejo busca promover que se libere la mayor cantidad de información pública, mientras que la Administración por más que realice esfuerzos de capacitación, todavía podría verse imbuida en una cultura del secreto. Un desarrollo de este indicador, en el paso del tiempo, podría mostrar si la administración se adapta a las posiciones del Consejo, o si por el contrario resiste las mismas.

Así sería deseable obtener datos sobre:

- Cantidad de decisiones favorables al solicitante al Consejo como porcentaje total de solicitudes (en distintos grados, totalmente favorables o parcialmente favorables).
  - Cantidad de solicitudes sobre un puntos jurídicos similares donde el Consejo ha fallado previamente a favor del solicitante en otros casos.
  - Cantidad de solicitudes sobre puntos jurídicos similares donde el Consejo ha fallado previamente a favor de la administración.
- Es decir, sería deseable obtener información sistematizada y de fácil acceso sobre la jurisprudencia del Consejo que pudiera ser rápidamente reutilizada y compilada por los tomadores de decisiones a nivel administrativo y los ciudadanos.

## 8.7 CONSIDERACIONES FINALES

El mapa de indicadores de transparencia y acceso a la información pública continuará evolucionando rápidamente en los próximos años, particularmente debido a la presión de la sociedad civil, así como el rol que los organismos internacionales tendrán en la difusión de los mismos. Las leyes de acceso a la información pública son todavía una novedad para muchos países de la región, pero la explosión que ha acontecido en los últimos 10 años continuará. Consecuentemente, comenzarán a crearse un mayor número de autoridades de aplicación que tendrán dentro de sus mandatos generar estudios. Asimismo, a medida que la comunidad académica comienza a interesarse por el campo de estudio con mayor rigurosidad, es de esperarse que la generación de indicadores y estándares sobre los mismos, continúe en los diversos foros internacionales.

Lo que ciertamente es poco probable que acontezca, al menos de forma rigurosa, es el desarrollo de estudios de impacto de leyes de acceso a la información pública en países donde recientemente se han aprobado estas iniciativas. Se requiere un plazo prudencial para permitir la puesta en marcha de una ley, para luego, observar si ha afectado sustancialmente las reglas de juego de una democracia a nivel macro, así como a los resultados de políticas públicas. Aunque existe necesidad de esta clase de estudios, a los efectos de legitimar el rol que cumple el acceso a la información y la transparencia, cuantificar el impacto es todavía un proceso que requiere de mayor agregación de datos. Lo mencionado anteriormente no equivale a decir que no sea posible cuantificar algunos de los efectos relativamente rápido, sino que un cambio estructural toma tiempo.

Con el uso de las TICs (Tecnologías de Información y Comunicación), gran parte de los indicadores que se han tratado en este informe podrán, o bien quedar obsoletos, o bien desarrollarse en profundidad. Este fenómeno se notará particularmente en el campo de datos abiertos, que de alguna forma, transformará el concepto de transparencia activa si es que existe demanda del público suficiente. De esta forma, es probable que comiencen a surgir mayores requisitos para que el Estado publique la información en línea, utilizando estándares determinados (linked data). Si bien, parece una realidad alejada, los fenómenos que comienzan a aparecer en Estados Unidos y el Reino Unido, indican que en unos años serán posiblemente realidad en América Latina, y en particular en Chile.

## IX. Referencias y Bibliografía

## IX. Referencias y Bibliografía

### NORMAS LEGALES Y JURISPRUDENCIA

**Claude Reyes Vs. Chile**, Corte Interamericana de Derechos Humanos disponible en <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>

**Convención Interamericana de Derechos Humanos** disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>

**Convención Interamericana de Derechos Humanos** disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

**Declaración de los Derechos del Humanos**. Organización de Naciones Unidas.

**Ley de Derecho al Acceso a la Información del Estado de Queensland** disponible en <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/R/RightInfoA09.pdf>

**Ley de Transparencia 20285 (Chile)** disponible en <http://www.bcn.cl/ley-transparencia>

**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Perú)** disponible en [http://www.produce.gob.pe/RepositorioAPS/1/jer/DERACUI/docs/ley\\_27086\\_ley\\_acceso\\_info\\_pub.pdf](http://www.produce.gob.pe/RepositorioAPS/1/jer/DERACUI/docs/ley_27086_ley_acceso_info_pub.pdf)

**Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip)** disponible en: [http://www.transparencia.espol.edu.ec/documentos/L\\_acceso.pdf](http://www.transparencia.espol.edu.ec/documentos/L_acceso.pdf)



## BIBLIOGRAFÍA

**Ackerman, John & Sandoval, Irma** (2006) *The Global Explosion of Freedom of Information Law*. Chicago Administrative Law Review, Association- American University, Vol. 58, No. 1, March, 2006, pp. 85-130.

**Apaza, Carmen** (2009). *Measuring Governance and Corruption through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion*. Political Science & Politics, 42: 139-143 Cambridge University Press.

**Artículo XIX** (1999). *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. Londres, Reino Unido. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

**Artículo XIX & Fundar** (2010). *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)*. México. Disponible en: <http://www.checatuley.org./resultados.pdf>

**Banco Mundial** (1994). *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/10/01/000009265\\_3970311122847/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/10/01/000009265_3970311122847/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

**Banisar, David** (2006). *Freedom of Information around the World*. Privacy International. Disponible en: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006part1.pdf>

**CIDE** (2007). *Métrica de la Transparencia en México*. México. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/eventos/&a=MetricaTransparenciaFINAL.pdf>

**Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

**Darbishire, H. y Carson, T.** (2006) *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*. Open Society Justice Initiative.

Disponible en: [http://www.soros.org/resources/articles\\_publications/publications/transparency\\_20060928/transparency\\_20060928.pdf](http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/transparency_20060928/transparency_20060928.pdf)

**Darbishire, Helen** (2009). *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*. Instituto del Banco Mundial. Washington DC. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf)

**Florini, Anna** (1999). *Does the invisible hand need a transparency glove? The politics of Transparency*. Documento preparado para la Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C. Disponible en: [www.worldbank.org/research/abcde/papers.html](http://www.worldbank.org/research/abcde/papers.html)

**Governance & Social Development Resource Centre** (2010). *Information and social accountability*. Disponible en: <http://www.gsdr.org/go/topic-guides/communications-and-governance/access-to-information--and-its-constraints#accountability>

**Government of Queensland** (2008). *The right to Information* (Solomon Report) available at <http://www.foireview.qld.gov.au/>

**Hazell, Robert & Worthy, Ben** (2010). *Assessing the Performance of Freedom of Information*. *Government Information Quarterly* 27 (4), 352-359. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6W4G-50P527G-1/2/833f62d52171368aea250c60c280de69>

**Islam, Roumeen** (2006). *Does More Transparency Go Along with Better Governance?*. *Economics & Politics*, 18: 121-16. Disponible en: <http://ideas.repec.org/a/bla/ecopol/v18y2006i2p121-167.html>

**Kaufmann, Daniel & Bellver, Ana** (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. World Bank Policy Research Working Paper Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=808664>

**Kaufmann, Daniel & Kraay, Aart** (2002). *Growth without Governance*. Policy Research Working Paper 2928, Banco Mundial. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/12/21/000094946\\_0212060414208/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/12/21/000094946_0212060414208/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

**López-Ayllón, Sergio** (2007). *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*. Presentado en el Seminario internacional “Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía” Abril. México. En Hernández Valdez Alfonso (2008) Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de seguridad pública. Indexa. México. Disponible en: [http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios\\_de\\_interes/estudios/est\\_inv/&a=Estudio%20impacto%20de%20la%20LAI%20en%20SP.pdf](http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudios/est_inv/&a=Estudio%20impacto%20de%20la%20LAI%20en%20SP.pdf)

**Mendel, Toby** (2008). *Freedom of Information: A comparative legal Survey*. Disponible en [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=28958&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

**Mendel, Toby** (2009). *The Right to Information in Latin America: A comparative legal survey*. UNESCO. Disponible en [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=28958&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

**Mendel, Toby** (2003). *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. UNESCO. Paris, Francia. Disponible en: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=26159&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26159&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

**Mulgan, Richard** (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, UK.

**Neuman, Laura** (2009). *Enforcement Models Tools, Contents and Context*. WBI, Washington DC.

**OECD** (2000). *Building Public Trust Ethics Measures in OECD Countries*. PUMA Policy

Brief No. 7. OECD, Paris. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>

**OECD** (2001). *Citizens as Partners - OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. OECD, Paris. Disponible en: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=422001141p1>

**OECD** (2002). *Best Practices for Budget Transparency*. OECD, Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

**OECD** (2005). *Public Modernisation and Open Government*. Policy Brief. OECD, Paris. available at <http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf>

**OECD** (2010). *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. OECD, Paris. Disponible en: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=5KS8BTTK6JMT>

**Perry, Guillermo & Burki, Shahid Javed** (1998). *Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington DC.

**Pina, Vicente. Torres, Lourdes. & Royo, Sonia** (2007). *Are ICT's improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study*. Public Administration, 85 (2), 449-472. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2007.00654.x/full>

**Piotrowski, S. and Bertelli, A. M.** (2010). *Measuring Municipal Transparency*. Documento presentado en el Annual meeting of the Southern Political Science Association, Crowne Plaza Hotel Ravinia, Atlanta, Georgia Online.

**Piotrowski, Suzzane** (2007). *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. State University of New York Press, New York

**Rourke, Francis E.** (1960). *Administrative Secrecy: A Congressional Dilemma*. The

American Political Science Review 54 (3): 684-694

**Scott, Graham, C** (1996). *Government Reform in New Zealand*. IFM. Washington DC. Disponible en: <http://books.google.com/books?id=itaBbv4Gm68C&lpg=RA1-PR31&ots=c79-6ANoTk&dq=outputs%20outcomes%20new%20zealand&hl=es&pg=RA1-PR31#v=onepage&q=outputs%20outcomes%20new%20zealand&f=false>

**Sen, Amartya** (1980). *Famines*. World Development. Vol. 8(9): 613-21.

**Stiglitz, Joseph** (2002). *Transparency in Government*. Banco Mundial (2002) The Right to tell: The role of mass media in economic development. Banco Mundial. Washington DC. Disponible en: <http://www.amazon.com/Right-Tell-Economic-Development-Studies/dp/0821352032>

**Suominen, Kati** (2003). *Access to Information in Latin America and the Caribbean*. Comparative Media Journal 2. Disponible en [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/comlawj/cont/2/arc/arc2.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/comlawj/cont/2/arc/arc2.pdf)

**Thomas, Paul** (2010). *Advancing Access to Information Principles through Performance Management Systems*. World Bank Institute. Washington DC. Disponible en [http://sitereources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Access\\_to\\_Info\\_Canada.pdf](http://sitereources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Access_to_Info_Canada.pdf)

**Transparency International** (2006). *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool*. Berlin. Alemania. Disponible en: [http://www.transparency.org/global\\_priorities/access\\_information](http://www.transparency.org/global_priorities/access_information)

**Tromp, Stanley**. *FOI resources* (Canada) <http://www3.telus.net/index100/foi>

**Vleugels, Roger** (2010). *Overview of all FOI laws*. Disponible en: <http://www.statewatch.org/news/2010/sep/foia-fringe-special-overview-sep-20-2010.pdf>

The background consists of several overlapping, semi-transparent blue shapes in various shades, creating a layered, abstract effect. A solid yellow horizontal bar is positioned in the lower-middle section of the image. The text 'X. Anexo' is centered within this yellow bar.

X. Anexo

## X. Anexo

### 1. DESGLOSE INFORME DE MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA (CIDE, 2009)

<b>1</b>	<b>Principios</b>	<b>6</b>	
1.1			Información gubernamental es pública
1.2			Principio de máxima publicidad
<b>2</b>	<b>Sujetos obligados</b>	<b>6</b>	
2.1			Sujetos obligados
2.1.2			Poder Ejecutivo
2.1.2			Administración Pública Municipal
2.1.3			Poder Legislativo
2.1.4			Poder Judicial
2.1.5			Universidades Autónomas
2.1.6			Instituto Electoral
2.1.7			Partidos políticos
2.1.8			Instituto de Acceso a la Información
2.1.9			Órgano de Fiscalización Superior (*)
2.1.10			Comisión de Derechos Humanos
2.1.11			Particulares que ejercen actos de autoridad
2.1.12			Consejo de la Judicatura (*)
2.2			Obligaciones genéricas de los sujetos obligados
2.2.1			Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones
2.2.2			Capacitar a los servidores públicos en materia de la ley de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales

2.2.3			Permitir que los integrantes del Órgano Garante puedan tener acceso a toda la información gubernamental y los archivos administrativos
2.2.4			Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental
2.2.5			Proteger de los datos personales
<b>3</b>	<b>Inf púb de oficio</b>	10	
3.1			Información pública de oficio mínima para todos los sujetos obligados
3.1.1			Estructura orgánica y las facultades de cada unidad administrativa
3.1.2			Marco normativo (leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, manuales, etc.) que regulen al sujeto
3.1.3			Indicadores de gestión
3.1.4			Directorio de los servidores públicos
3.1.5			Remuneración mensual por puesto y el sistema de compensación (debe contener todos)
3.1.6			Lista con el importe de viáticos o equivalentes: por ejemplo, gastos de representación, transportación, consultorías y alimentación erogados
3.1.7			Perfil de los puestos de los servidores públicos
3.1.8			Planes o programas
3.1.9			Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo
3.1.10			Nombre, domicilio oficial o dirección electrónica de los servidores públicos encargados del Comité de Información o en su caso, de la Unidad de Información
3.1.11			Informes de actividades
3.1.12			Archivos administrativos
3.1.13			Resultados de las auditorías
3.1.14			Información sobre los contratos celebrados por los sujetos obligados
3.1.15			Nombre o razón social del titular de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones otorgados
3.1.16			Relación de los servidores públicos comisionados por cualquier causa
3.1.17			Listado con los servicios o trámites que ofrece



3.2			Obligaciones de información pública de oficio para cada autoridad
3.2.1			Obligaciones de información específica para el Poder Ejecutivo
3.2.2			Obligaciones de información específica para el Poder Legislativo
3.2.3			Obligaciones de información específica para el Poder Judicial
3.2.4			Obligaciones de información específica para los Municipios
3.2.5			Obligaciones de información específica en materia de Seguridad Pública
3.2.6			Obligaciones de información específica en materia de Procuración de Justicia
3.2.7			Obligaciones de información específica para el Instituto Electoral
3.2.8			Obligaciones de información específica para la Comisión de Derechos Humanos
3.2.9			Obligaciones de información específica para Universidades e Instituciones públicas de Educación Superior
3.2.10			Obligaciones de información específica para Partidos Políticos
3.3			Criterios para la calidad de la información
3.3.1			Plazos de forma periódica para la actualización de la información
3.3.2			Existencia de buscadores temáticos
3.3.3			Obligación de indicar la fecha de última actualización en la página de Internet
3.3.4			Responsable (unidad o servidor público) de generar o actualizar la información
3.3.5			Indicadores de gestión
4	Inf reservada	8	
4.1			Causales de reserva
4.1.1			Información que ponga en riesgo la seguridad pública
4.1.2			Información que dañe la estabilidad financiera o económica
4.1.3			Información que ponga en riesgo la vida o la salud de cualquier persona
4.1.4			Información que cause un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes
4.1.5			Información que cause un serio perjuicio a la impartición de la justicia

4.1.6			Información que cause un serio perjuicio a la recaudación de las contribuciones
4.1.7			Información que cause un serio perjuicio las estrategias procesales de los sujetos obligados en procesos judiciales, administrativos o arbitrales
4.1.8			Información que por disposición expresa de una ley sea calificada como confidencial o reservada
4.1.9			Información que menoscabe seriamente el patrimonio de una entidad público
4.1.10			Información que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos
4.2			Plazo máximo de reserva
4.3			La información reservada debe ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación
4.4			Atribución de generar los procedimientos de clasificación de la información
4.5			Órganos o funcionarios responsables de la clasificación
4.6			Posibilidad de generar versiones públicas
4.7			Prueba de daños (u obligación de motivar la reserva)
<b>5</b>	<b>Inf confidencial</b>	<b>8</b>	
5.1			Información confidencial
5.1.1			Los datos personales
5.1.2			La información protegida por la legislación en materia de derechos de autor o propiedad intelectual
5.1.3			La protegida por los secretos comercial, industrial, bancario, profesional o fiduciario
5.1.4			Establece cual es la información que los particulares pueden entregar a las dependencias o entidades con carácter de confidencial
5.2			“Prueba de interés público” o la “prueba de balance”
5.3			No aplica el secreto bancario para entidades públicas
5.4			No aplica el secreto fduciario para entidades públicas
<b>6</b>	<b>Datos personales</b>	<b>8</b>	
6.1			Definición de datos personales
6.2			Principios pra el tratamiento de los sistemas de datos personales

6.3			Mecanismo para asegurar la identidad del solicitante de datos personales
6.4			Derecho de acceso a datos personales
6.5			Derecho de rectificación
6.6			Derecho de cancelación
6.7			Niveles de protección de datos personales
6.8			Criterios para la conservación de datos personales
6.9			Reglas para la transmisión de datos entre organismos públicos
6.10			Protección de los datos personales a las personas físicas
<b>7</b>	<b>Archivos</b>	<b>8</b>	
7.1			Obligación para los sujetos obligados, de tener archivos administrativos actualizados
7.2			Los archivos administrativos constan al menos de tres niveles (fondo, sección y serie documental)
7.3			Instrumentos de control y consulta
7.4			Series documentales si se trata de documentos reservados o confidenciales
<b>8</b>	<b>Órgano garante</b>	<b>10</b>	
8.1			Órgano garante especializado
8.2			Mecanismo de selección de los comisionados que involucre por lo menos a dos poderes con candidatos propuestos de la sociedad civil
8.3			Los comisionados no son removibles salvo por causales especificadas en la ley
8.4			El cargo de comisionado tiene un periodo fijo
8.5			El órgano garante tiene autonomía operativa, de gestión y decisión
8.6			Establece que el órgano garante tiene autonomía presupuestal
8.7			El órgano garante es colegiado
8.8			Decisiones del órgano garante definitivas: Es decir tales resoluciones tienen fuerza de cosa juzgada y deben ser acatadas por los sujetos obligados contra ellas sólo procede el juicio de amparo
8.9			Requisitos para ser comisionado
8.10			Sistema de servicio profesional de carrera para los demás servidores públicos del órgano garante

8.11			Atribuciones para el órgano garante
8.11.1			En materia de acceso a la información pública
8.11.2			En materia de protección de datos personales
8.11.3			En materia de promoción de derechos de acceso o de cultura de transparencia
8.11.4			Lineamientos para los sujetos obligados
8.11.5			En materia de administración y gobierno interno
8.11.6			En materia de realciones interinstitucionales
8.11.7			En materia de supletoriedad de los municipios
8.12			Obligación de rendir un informe ante el Congreso del Estado u otros órganos
<b>9</b>	<b>Diseño Inst</b>	<b>8</b>	
9.1			Disposiciones que contemplen a las unidades de información, comité de información o sus equivalentes en los sujetos obligados
9.2			Integración de unidades de información, comité de información o sus equivalentes en sujetos obligados
9.3			Facultades de las unidades de información, comité de información o sus equivalentes en los sujetos obligados
9.4			Mecanismos específicos para la subsidiaridad de los municipios en materia de acceso a la información
9.5			Establece la obligación de rendir un informe periódico al Órgano Garante
<b>10</b>	<b>Proc de acceso</b>	<b>10</b>	
10.1			El procedimiento de acceso no excede el plazo de 20 días hábiles
10.2			El particular tiene derecho a que el sujeto obligado le preste servicios de asesoría para presentar una solicitud de acceso a la información o para iniciar otro procedimiento
10.3			Establece un sistema electrónico para el uso remoto de los mecanismos de acceso a la información
10.4			La solicitud de acceso únicamente requiere como datos obligatorios, el nombre del solicitante, medio para recibir notificaciones y la descripción clara y precisa de los documentos que solicita
10.5			Los costos no son mayores a la reproducción y el envío de la información
10.6			Medio de prevención al solicitante, en caso de que la solicitud no contenga todos los datos requeridos
<b>11</b>	<b>Rec de revisión</b>	<b>10</b>	

11.1			El recurso de revisión procede en caso de negativa de acceso total o parcial
11.2			El recurso de revisión procede en caso de información incompleta
11.3			El recurso de revisión procede en caso de que la información sea entregada en un formato distinto al solicitado
11.4			El recurso de revisión procede en caso de información inexistente
11.5			El recurso de revisión procede en caso de rectificación de datos personales y negativa de acceso
11.6			El recurso de revisión puede interponerse por medios electrónicos o de manera directa
11.7			El procedimiento de revisión no excede el plazo de 4 meses
11.8			Suplencia de la queja en todos los casos
11.9			No establece supuestos de desechamiento excesivos, al grado que impidan el fácil acceso a la información
11.10			Causales de sobreseimiento del recurso de revisión explícitas
11.11			Posibilidad de una audiencia de conciliación
11.12			Procedimiento para el caso del silencio de la autoridad, ya sea a) positiva ficta
			b) negativa ficta
11.13			Si el Órgano Garante no resuelve el recurso de revisión en el plazo establecido por la ley, la decisión recurrida se entiende confirmada
11.14			Procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento de una resolución en un recurso de revisión, a fin de hacerla cumplir
11.15			Medidas de apremio para lograr que la tramitación del recurso de revisión sea expedita
11.16			Cuando se determine que no existe la información solicitada, el Comité de Información o equivalente podrá ordenar que ésta se genere, cuando sea posible
<b>12</b>	<b>Resp y sanciones</b>	<b>8</b>	
12.1			Catálogo específico de conductas sancionables
12.2			Órgano calificado para sancionar, ya sea: a) Faculta al órgano garante
			b) Remite a otro órgano
12.3			Establece o remite a un procedimiento disciplinario, ya sea: a) Remite a otra ley
			b) Establece un procedimiento específico de responsabilidad en la propia ley

## 2. INDICADORES ARTÍCULO XIX Y FUNDAR

	INDICE	VARIABLES PRINCIPALES		VARIABLES INTERNAS
INDICE	$\frac{(DN) + (DI) + (P)}{3}$	Disposiciones Normativas	$\frac{(a) + (b) + (c)}{3}$	a) Positivización del derecho de acceso a la información (Forma en que se reconoce el derecho en la legislación)
				b) Información restringida
				c) Sanciones al incumplimiento de la ley

## INDICADORES

$\frac{(1) + (2) + (3) + (4) + (5)}{5}$	1. Conceptualización e interpretación del derecho de acceso a la información		
	2. Objetivos de las legislaciones de acceso a la información		
	3. Sujetos obligados (autoridades públicas a las que aplican las Leyes de Transparencia)	$\frac{(i) + (ii) + (iii)}{3}$	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Tres poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial)</li> <li>ii) Otros entes públicos</li> <li>iii) Organismos privados que reciben recursos públicos o desempeñan funciones públicas</li> </ul>
	4. Obligaciones de los Sujetos Obligados		
	5. Sujetos del derecho ¿Quién puede solicitar información?		
$\frac{(6) + (7) + (8)}{3}$	6. Criterios legales para restringir información		
	7. Lista de excepciones		
	8. Prueba tripartita		
$\frac{(9) + (10)}{2}$	9. Sanciones establecidas		
	10. Responsabilidades específicas y entegade información de Buena Fe	$\frac{(iv) + (v) + (vi)}{3}$	<ul style="list-style-type: none"> <li>iv) Protección a los funcionarios públicos por entregar información con motivos de interés público</li> <li>v) Sanciones específicas a los funcionarios públicos que intimidan a los solicitantes</li> <li>vi) Sanciones al incumplimiento de las obligaciones de difundir proactivamente información pública</li> </ul>

	INDICE	VARIABLES PRINCIPALES		VARIABLES INTERNAS
INDICE	$\frac{(DN) + (DI) + (P)}{3}$	Diseño Institucional	$\frac{(d) + (e) + (f)}{3}$	d) Instituciones internas de acceso a la información
				e) Promoción del Derecho de Acceso a la Información
				f) Órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información



INDICADORES			
$\frac{(11) + (12) + (13) + (14)}{4}$	11. Integración de las Oficinas de Información		
	12. Atribuciones de las Oficinas de Información		
	13. Integración de los órganos internos de revisión (Comités de Información)		
	14. Facultades de los órganos internos de revisión		
$\frac{(15) + (16) + (17) + (18)}{4}$	15. Acciones de sensibilización		
	16. Capacitación		
	17. Manejo de archivos		
	18. Rendición de cuentas de los sujetos obligados a los órganos garantes y de los órganos garantes al poder legislativo		
$\frac{(19) + (20) + (21) + (22)}{4}$	19. Naturaleza Jurídica		
	20. Facultades de los órganos garantes		
	21. Órganos de conducción de los órganos garantes	$\frac{(vii) + (viii) + (ix)}{3}$	vii) Integración del órgano colegiado viii) Mecanismos para la Resolución de Conflictos de Interés ix) Mecanismos para la Remoción de los Comisionados/as

	INDICE	VARIABLES PRINCIPALES		VARIABLES INTERNAS
INDICE	$\frac{(DN) + (DI) + (P)}{3}$	Procedimientos para el acceso a la información, recursos de revisión y la difusión de obligaciones de transparencia	$\frac{(g) + (h) + i}{3}$	g) Procedimientos de acceso a la información
				h) Procedimientos de revisión
				i) Difusión proactiva de información pública (Obligaciones de transparencia)

Fuente: Artículo XIX y Fundar (2010)

## INDICADORES

$\frac{(23) + (24) + (25) + (26)}{4}$	22. Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información	
	23. Requisitos para solicitar información	
	24. Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información	
	25. Cuotas por la reproducción de la información solicitada	
$\frac{(27) + (28) + 2}{3}$	26. Requisitos para interponer procedimientos de revisión	
	27. Plazos para interponer procedimientos de revisión	
	28. Garantías jurídicas del recurso de revisión	
$\frac{(30) + (31) + (32)}{3}$	29. Lista de información que debe ser publicada sin que medie solicitud de información	$\frac{(x) + (xi) + (xii) + (xiii)}{4}$ <ul style="list-style-type: none"> <li>x) Organización Interna del ente público y apartado regulatorio</li> <li>xi) Información sobre la toma de decisiones y relación con la sociedad</li> <li>xii) Información financiera</li> <li>xiii) Información relevante</li> </ul>
	30. Modalidades de difusión	
	31. Reglas para la publicación de obligaciones de transparencia	

### 3. POSIBLE MODELO DE INDICADOR DESARROLLADO POR MÉTRICA TRANSPARENCIA (MÉXICO)

**Fórmula IAI:**

$$\frac{1 - \text{RRpp} - (\text{RRconf} + \text{RR Soc})}{\text{Total SIP}} \times 100$$

**Índice de Acceso a la Información (IAI) donde:**

**IAI:** Índice de Acceso a la Información.

**RRpp:** Total de recursos de revisión resueltos por el pleno.

**RRconf:** Total de recursos de revisión en los que se confirma la respuesta del sujeto obligado.

**RR Soc:** Recursos de revisión sobreseídos por otras causales.

**Total SIP:** Total de solicitudes de información

EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA  
ESTADO DEL ARTE DE INDICADORES  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS CPLT / ELABORADO POR FABRIZIO SCROLLINI