



Red de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe ILPES/AECID



Construcción del Índice de Gobierno Abierto



Documento de proyecto

Normas y calidad de la información

[Documento elaborado como insumo para discusiones en el marco de la Red de Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe]

Luis Paternina

Consultor

ILPES/CEPAL

luisleopg@gmail.com

Julio 2018

Subíndice: Acceso a la información

Componente: Normas y calidad de la información

Resumen: *El presente documento contiene un análisis extenso sobre Right to Information Rating, ya que del mismo se han extraído datos para la construcción del subíndice de acceso a la información del índice de gobierno abierto.*

Acceso a la Información: Normas y calidad de la información.

“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.”

- *Artículo 19 de La Declaración Universal de Derechos Humanos¹.*

El acceso a la información pública, como lo establecen las leyes y convenios nacionales e internacionales de los países de la región, representa un derecho fundamental para todos los ciudadanos y ciudadanas que deseen buscar, recibir información y datos en manos del Estado. Es un derecho que permite ejercer otros derechos², y una herramienta para fomentar mayor eficiencia y eficacia en el accionar del Estado, en los recursos públicos y rendición de cuentas. Asimismo promueve mayor responsabilidad en la atención a las necesidades y demandas públicas, formando parte de la consolidación de la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales de los países de la región.

La participación ciudadana, las políticas públicas y la gobernabilidad democrática se fortalecen con el ejercicio del acceso a la información, reforzando la legitimidad y sustentabilidad del quehacer político de una nación al información con la ciudadanía, dando como resultado la profundización de la transparencia y una cultura donde el Estado es concebido como un ente que no posee información privilegiada para algunos, por el contrario la idea fundamental es que la mayor cantidad de información esté disponible para aquellos que deseen acceder a ella. Ciertamente, es necesario considerar algunas excepciones sustentadas en el interés general de los ciudadanos vinculada a las razones de Estado y su legítima protección.

El derecho de Acceso a la Información además es amparado por el derecho fundamental de la libertad de expresión que ha sido ratificado en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948; el artículo 19 del Pacto Internacional de

¹ Naciones Unidas, “Declaración Universal de Derechos Humanos.”

² Departamento para la Gestión Pública Efectiva, “El Acceso a La Información Pública, Un Derecho Para Ejercer Otros Derechos.”

Derechos Civiles y Políticos de 1966; el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1984; en el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana en 2001 y; en la Carta de Datos Abiertos en el 2015.

Entender la importancia que tiene el acceso a la información es vital para el avance y la consolidación de políticas públicas más integrales, que contribuyan al empoderamiento ciudadano, haciendo posible aprender de dificultades que se presenten en el sector público; también ahorrando recursos a ciudadanos y funcionarios públicos al facilitar la información clara por vías de fácil acceso y, contribuyendo al enriquecimiento en conocimientos de interés público para que la ciudadanía tenga un mayor rango de decisión sobre circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana, ejecutando acciones concretas de manera informada que contribuyan a mejorar sus vidas.

El reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental para la ciudadanía ha dado como resultado la consolidación de estatutos y códigos de acceso a la información que han sido analizados para observar la profundidad de las leyes elaboradas y por otra parte, se han realizado investigaciones que buscan analizar la entrega de información, su calidad, su alcance y otros elementos, en muchos aspectos desde los medios de entrega de portales web.

Para el Índice de Gobierno Abierto: Acceso a la información y planificación participativa, el Acceso a la Información lo abordaremos a través de 2 componentes: (i) Normas de Acceso a la Información, (ii) Disponibilidad de la Información: implementación en portales web. El primer componente está vinculado al contexto, a las condiciones normativas en la que determinados países brindarán a sus ciudadanos, condicionando la manera en cómo se hace pública la información. El segundo componente, es el resultado de la aplicación de las normas, se puede definir como parte de la implementación, está vinculado a cómo se muestra la información a la ciudadanía y en qué condiciones ésta se presenta a los usuarios.

De esta manera, los componentes vinculados al Acceso a la Información pretenden abordar el espectro desde sus aspectos legales y en los resultados obtenidos a través de la implementación de dichas leyes, permitiendo observar por país los avances obtenidos y los retos que los países presentan en determinados elementos de evaluación.

Normas de acceso a la información: *Derecho a la información*

El derecho a la información amparado como una parte fundamental del derecho a la libertad expresión, formulado en distintos convenios internacionales, es un elemento vital en la constitución de instituciones gubernamentales sólidas, transparentes, que generen confianza a la ciudadanía y que ésta pueda utilizar la información suministrada por el Estado y logre reutilizarla, expresarla o criticarla libremente.

Como un paso fundamental para garantizar los derechos mínimos a la información, los países han creado leyes de derecho a la información y para evaluar los avances dentro del área de interés, han desarrollado el Right to Information Rating, un programa fundado por el Access Info Europe y el Centre for law and democracy que evalúa los cuerpos legales de los países en materia de derecho a la información.

La idea principal es proporcionar a los legisladores, reformadores, a los defensores de los derechos a la información y a la ciudadanía interesada, una herramienta confiable para evaluar

comparativamente las fortalezas y debilidades generales de un marco legal para el derecho a la información, proporcionando también un medio útil para identificar las áreas que necesitan ser mejoradas.

Siete categorías conforman el Right to Information Rating: (i) derecho de acceso, (ii) alcance de la ley, (iii) procedimientos de solicitud, (iv) excepciones y denegaciones, (v) apelaciones, (vi) sanciones y protecciones, y (vii) medidas promocionales. Estas 7 categorías aglomeran lo que denominan ellos 61 indicadores, construidos a través del estudio y el análisis de una amplia gama de estándares internacionales sobre el derecho a la información, así como el estudio comparativo de leyes sobre derecho a la información, acompañado de un Consejo Consultivo de expertos sobre el tema.

Derecho al Acceso:

En esta categoría de análisis el RTI evalúa si el marco legal estudiado reconoce un derecho fundamental de acceso a la información, si existe una presunción específica a favor del acceso a toda información en poder de las autoridades públicas, sujeto solo a excepciones limitadas, si el marco legal contiene una declaración específica de principios y si enfatiza los beneficios del derecho a la información.

Alcance:

Para el RTI analizar el alcance de la ley, centraron el enfoque en las personas que podían acceder a la información. Es decir, si todos los ciudadanos pueden presentar solicitudes de información, incluidos los no ciudadanos y las personas jurídicas. También evalúan si el derecho al acceso se aplica a todo material en poder o en nombre de las autoridades públicas, independientemente de quien haya producido la información y si los solicitantes pueden acceder a registros o documentos específicos.

Por otra parte, analizan si el derecho al acceso se aplica a la rama ejecutiva del sector público, a la rama judicial, a empresas estatales, autoridades públicas u organismos privados que realizan una función pública o reciben financiamiento público, y estudian si se contempla el acceso a información administrativa y de otra índole.

Solicitud de procedimientos:

Las unidades de análisis en esta categoría van relacionadas a la obligación de los solicitantes de proporcionar los motivos de sus solicitudes, la existencia de procedimientos claros y relativamente simples para realizar la solicitud de información y si las solicitudes pueden enviarse por cualquier medio de comunicación, sin necesidad de utilizar formularios oficiales. También se evalúa la ayuda por parte de funcionarios públicos a los solicitantes en caso de que las solicitudes requieran aclaraciones o asistencia por necesidades especiales.

Por otro lado también se evalúa la etapa posterior a la solicitud de información, es decir, si el solicitante recibe alguna notificación de acuse de recibo al presentar la solicitud dentro de un plazo razonable (que no exceda los 5 días hábiles) y en caso de que la autoridad a la que se le hace la solicitud en caso de no poseer la información, se le notifique al solicitante y se le remita a la institución competente o transferir la solicitud a la autoridad pública que posee la información solicitada.

Otro indicador que el RTI analiza en esta categoría, es el tiempo de respuesta para una solicitud, evalúan si la ley contempla tiempos claros para la entrega de información y excepciones especiales que aborden las extensiones de tiempo. Para concluir esta unidad de

análisis, aborda las tarifas de acceso, si hay excepciones de tarifas para solicitantes sin recursos o la existencia de cargos por la reutilización de información recibida por organismos públicos.

Excepciones:

Sobre la presente categoría de análisis el RTI evalúa si las excepciones de la ley analizada son consistentes con estándares internacionales, relacionadas a: seguridad nacional; relaciones internacionales; salud y seguridad pública; la prevención, investigación y enjuiciamiento; intimidad; intereses comerciales, entre otros. Se contempla la existencia de una prueba de daños a todas las excepciones, de modo que sólo cuando la divulgación presenta un riesgo real sea rechazado.

Se analiza la existencia de una anulación obligatoria de interés público, para que la información que se divulgue cuando sea de interés público general, incluso si puede dañar intereses protegidos, por ejemplo: información sobre derechos humanos, corrupción o crímenes de lesa humanidad. También se estudia si la ley contempla un sistema de desclasificación de la información, es decir, si después de un período aproximado a 20 años, la información protegida debe ser publicada.

Se evalúan la existencia de cláusulas de divisibilidad para que cuando solo parte de un registro esté cubierta por una excepción el resto sea publicado y, en caso de no poder entregarse la información, las autoridades deben explicar los motivos legales sobre la denegación del proceso al solicitante.

Apelaciones:

La categoría de apelaciones, contiene indicadores que analizan si la ley ofrece una apelación interna simple, gratuita, dentro de plazos claros y permita presentar un recurso externo a un organismo de supervisión administrativa independiente (comisión de información u Ombudsman). Por otro lado, se evalúa en varios indicadores si los organismos de supervisión independiente contemplan el mandato y el poder necesarios para desempeñar funciones por parte de los organismos de supervisión independiente de manera que no se vean influenciados por presiones políticas y las decisiones tomadas sean vinculantes.

Otro factor de análisis está vinculado a la gratuidad del proceso de apelación ante un organismo independiente o el poder judicial. También se evalúan los motivos para apelar, si incluye no solo negaciones de proporcionar información sino también denegaciones de proporcionar información en la forma solicitada, silencio administrativo, el cobro de tarifas excesivas, entre otros. Para finalizar, otros indicadores están relacionados a la capacidad del órgano de apelación externo de imponer medidas estructurales apropiadas a la autoridad pública responsable de proporcionar la información al solicitante.

Sanciones y protección:

El RTI analiza la existencia de sanciones para aquellas personas que intencionalmente actúan para socavar el derecho a la información, mediante la destrucción no autorizada de información y autoridades públicas que de manera sistemática no divulgan información o en los procesos de rendición de cuentas no hacen declaraciones completas. Por otro lado, se analiza la existencia de protecciones legales para aquellas personas u organismos que divulguen información que revele irregularidades de interés público.

Medidas promocionales:

En la última categoría de análisis del RTI se evalúa si se contempla la preparación del personal público, si existe un esfuerzo por la sensibilización pública sobre la explicación acerca del derecho a la información. Por otro lado, las autoridades deben informar periódicamente sobre las medidas que han tomado para implementar sus obligaciones de divulgación.

Comentarios adicionales:

Es importante mencionar que el RTI se limita a medir el marco legal, no mide la calidad de la implementación. En algunos casos los países con leyes relativamente débiles pueden tener resultados positivos, debido a los efectivos esfuerzos de implementación, mientras que aquellos países con leyes relativamente fuertes, no necesariamente garantizan resultados positivos si no se implementan las leyes adecuadamente³. A pesar de los casos que se puedan presentar, una ley de acceso a la información es importante para profundizar los derechos fundamentales; si bien la apertura a la información se extiende a factores que van más allá del marco legal, para el RTI un marco legal sólido es un requisito fundamental para que los países implementen de manera adecuada el derecho a la información.

Para el componente de Normas de Acceso a la Información del IGA, se han utilizado indicadores del RTI por su rigidez y convergencia teórica con la herramienta que se pretende desarrollar, y también por su transparencia en la publicación de resultados obtenidos, acompañados de la argumentación que respalda a los resultados.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, resulta importante especificar de donde se ha extraído la información utilizada para la construcción del componente de Normas de Acceso a la Información.

³ Access Info Europe and Centre For Law And Democracy, “Global Right to Information Rating.”

Fuente de Información utilizada para el Subíndice de Derecho a la Información

Categorías	Argentina	Chile	Colombia	México	Uruguay	Guatemala	El Salvador	Honduras
<i>Derecho al acceso</i>	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Argentina	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Chile	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Colombia	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - México	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Uruguay	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Guatemala	Report of Country Data by Scoring: Right of Access – El Salvador	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Honduras
<i>Alcance</i>	Report of Country Data by Scoring: Scope - Argentina	Report of Country Data by Scoring: Scope - Chile	Report of Country Data by Scoring: Scope - Colombia	Report of Country Data by Scoring: Scope - México	Report of Country Data by Scoring: Scope - Uruguay	Report of Country Data by Scoring: Scope - Guatemala	Report of Country Data by Scoring: Scope – El Salvador	Report of Country Data by Scoring: Scope - Honduras
<i>Solicitud de procedimientos</i>	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Argentina	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Chile	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Colombia	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - México	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Uruguay	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Guatemala	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures – El Salvador	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Honduras
<i>Excepciones</i>	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Argentina	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Chile	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Colombia	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - México	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Uruguay	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Guatemala	Report of Country Data by Scoring: Exceptions – El Salvador	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Honduras
<i>Apelaciones</i>	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Argentina	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Chile	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Colombia	Report of Country Data by Scoring: Appeals - México	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Uruguay	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Guatemala	Report of Country Data by Scoring: Appeals – El Salvador	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Honduras
<i>Sanciones</i>	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Argentina	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Chile	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Colombia	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - México	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Uruguay	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Guatemala	Report of Country Data by Scoring: Sanctions – El Salvador	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Honduras
<i>Medidas promocionales</i>	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Argentina	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Chile	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Colombia	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - México	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Uruguay	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Guatemala	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures – El Salvador	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Honduras

Fuente: Elaboración propia

Fuente de Información utilizada para el Subíndice de Derecho a la Información

Categorías	Nicaragua	Panamá	Jamaica	Rep. Dom.	Ecuador	Perú	Brasil	Paraguay
<i>Derecho al acceso</i>	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Nicaragua	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Panamá	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Jamaica	Report of Country Data by Scoring: Right of Access – Rep. Dominicana	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Ecuador	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Perú	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Brasil	Report of Country Data by Scoring: Right of Access - Paraguay
<i>Alcance</i>	Report of Country Data by Scoring: Scope - Nicaragua	Report of Country Data by Scoring: Scope - Panamá	Report of Country Data by Scoring: Scope - Jamaica	Report of Country Data by Scoring: Scope – Rep. Dominicana	Report of Country Data by Scoring: Scope - Ecuador	Report of Country Data by Scoring: Scope - Perú	Report of Country Data by Scoring: Scope - Brasil	Report of Country Data by Scoring: Scope - Paraguay
<i>Solicitud de procedimientos</i>	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Nicaragua	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Panamá	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Jamaica	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures – Rep. Dominicana	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Ecuador	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Perú	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Brasil	Report of Country Data by Scoring: Requesting procedures - Paraguay
<i>Excepciones</i>	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Nicaragua	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Panamá	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Jamaica	Report of Country Data by Scoring: Exceptions – Rep. Dominicana	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Ecuador	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Perú	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Brasil	Report of Country Data by Scoring: Exceptions - Paraguay
<i>Apelaciones</i>	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Nicaragua	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Panamá	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Jamaica	Report of Country Data by Scoring: Appeals – Rep. Dominicana	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Ecuador	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Perú	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Brasil	Report of Country Data by Scoring: Appeals - Paraguay
<i>Sanciones</i>	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Nicaragua	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Panamá	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Jamaica	Report of Country Data by Scoring: Sanctions – Rep. Dominicana	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Ecuador	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Perú	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Brasil	Report of Country Data by Scoring: Sanctions - Paraguay
<i>Medidas promocionales</i>	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Nicaragua	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Panamá	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Jamaica	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Rep. Dominicana	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Ecuador	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Perú	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Brasil	Report of Country Data by Scoring: Promotional measures - Paraguay

Fuente: Elaboración propia