

U4 Expert Answer



Leyes sobre derecho a la información: impacto e implementación

Consulta

¿Existe alguna evidencia que demuestre que las leyes sobre derecho a la información contribuyan a reducir la corrupción o mejorar la calidad de los servicios públicos? Si efectivamente ayudan en ese sentido, ¿en qué condiciones lo hacen? ¿Existe alguna evidencia acerca de enfoques que resulten efectivos para implementar y fomentar el uso de las leyes sobre derecho a la información?

Objeto

Contribuir con el trabajo del organismo en esta área.

Índice

1. ¿Las leyes sobre derecho a la información contribuyen a reducir la corrupción o mejorar la prestación de servicios públicos?
2. ¿Qué se necesita para obtener los beneficios potenciales que ofrecen las leyes sobre derecho a la información?
3. Referencias

Resumen

Existe un amplio consenso acerca de la importancia de las leyes sobre derecho a la información (right to information, RTI) para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, y reducir así las oportunidades de corrupción. No obstante, la evidencia empírica acerca del impacto de las leyes sobre derecho a la información sigue siendo escasa. Varios estudios han

determinado que, en general, existe una correlación positiva entre el acceso a la información y el control de la corrupción, pero el impacto real de las leyes sobre derecho a la información parece depender de otros factores. Según se ha señalado en diversos estudios, las leyes sobre derecho a la información por sí solas pueden tener un efecto positivo y contribuir a solucionar casos específicos. Aun así, es poco probable que introduzcan cambios sustanciales si no se implementan de manera efectiva y van acompañadas por otras medidas, como la garantía de las libertades de prensa y de asociación, mecanismos de controles recíprocos adecuados, que incluyan el juzgamiento y la destitución de los funcionarios públicos que se determine que han participado en hechos de corrupción, y políticas públicas que respondan de manera coherente a los problemas detectados en la prestación de servicios.

Además, los casos de implementación exitosa de leyes sobre el derecho a la información exigen un liderazgo y una voluntad política firmes, así como el establecimiento de instituciones de control

Autora: Maira Martini, Transparency International, mmartini@transparency.org

Revisado por: Marie Chêne; Robin Hodess Ph.D, Transparency International

Fecha: 9 de mayo de 2014 **Número:** 2014:10

U4 es un recurso en línea para profesionales del sector de desarrollo que desean abordar eficazmente los problemas de corrupción que se plantean en su trabajo. Las Respuestas de Especialistas son preparadas por el servicio de asistencia U4 Helpdesk — administrado por Transparency International— para contestar en forma breve preguntas sobre aspectos operativos y de políticas formuladas por personal de organismos asociados a U4.

independientes y dotadas de recursos suficientes, un marco legal y mecanismos de apelación claros, capacitación y desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, y actividades de concienciación para brindar información a los ciudadanos, a la sociedad civil, a los medios de comunicación y a las empresas sobre cómo ejercer su derecho a saber.

1 ¿Las leyes sobre derecho a la información contribuyen a reducir la corrupción o mejorar la prestación de servicios públicos?

Las leyes sobre derecho a la información (también denominadas leyes sobre libertad de información o de acceso a la información) tienen como objeto principal regular la divulgación proactiva de información y los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden solicitar información a las instituciones públicas. Estas leyes definen el alcance (quiénes puede acceder a qué) del acceso a la información, así como las excepciones y las denegaciones con respecto a este (Chêne 2012)¹.

Existe un amplio consenso con respecto a que el acceso a la información es importante para prevenir y detectar la corrupción, en tanto se pone la información a disposición del público y se promueven la transparencia y la rendición de cuentas. También se espera que las leyes sobre derecho a la información propicien mejoras en los servicios públicos, al permitir que los ciudadanos participen de un modo más significativo en la vida pública (FOIANet 2013). Según Mori, "el derecho a la información tiene particular potencial, debido a que es una herramienta para reivindicar otros derechos" (Mori 2013).

No obstante, la medida en la cual el acceso a la información se traducirá en acciones y reformas sostenibles y, en última instancia, contribuirá a reducir la corrupción y mejorar la prestación de servicios parece depender de una amplia variedad de factores. Esta respuesta analiza evidencias empíricas y

anecdóticas del impacto que ejercen las leyes sobre derecho a la información en la corrupción y la prestación de servicios, como así también los principales requisitos para asegurar que estas leyes se aprovechen en la mayor medida posible.

Evidencias del impacto de las leyes sobre derecho a la información a nivel macro

Existe escasa evidencia empírica sobre cómo han funcionado las leyes sobre derecho a la información en la práctica, si se han implementado y aplicado adecuadamente, y si han resultado efectivas para cumplir las metas planteadas en materia de mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la prestación de servicios, y, en consecuencia, para reducir las oportunidades de corrupción (Dokeniya 2013).

También son pocas las evidencias empíricas para determinar si el acceso a la información ha permitido que la corrupción sea sancionada en la práctica, y ha propiciado el establecimiento de mecanismos de prevención y salvaguardas, así como la adopción de mejores políticas y leyes en general.

La mayor parte de los estudios empíricos disponibles se proponen investigar los vínculos entre las leyes sobre derecho a la información y los indicadores de gobernabilidad, incluida la corrupción. No obstante, los resultados son dispares. Por ejemplo, Islam (2006), al investigar si una mayor transparencia en forma de acceso a la información incide en la gobernabilidad, halló que los países que cuentan con leyes sobre el tema tienen menores niveles de corrupción. Mungiu-Pippidi (2013) observó que la existencia de la Ley sobre Libertad de Información (Freedom of Information, FOI) se asocia positivamente con menores niveles de corrupción y una marcada tendencia positiva al control de la corrupción. Los estudios también han mostrado una correlación positiva entre el control de la corrupción y los años durante los cuales se han implementado leyes sobre derecho a la información. Cuanto mayor sea el tiempo de vigencia de una ley sobre este tema en un país, mayores serán las posibilidades de que ese país tenga menores niveles de corrupción (Tandoc 2013).

Al investigar qué impacto tiene la transición de una normativa débil en materia de derecho a la información a otra más fuerte con respecto a las condenas por corrupción de funcionarios estatales y locales de Estados Unidos, Cordis & Warren (2014) concluyeron

¹ Para obtener más información sobre las mejores prácticas vinculadas con leyes de acceso a información, consultar una respuesta anterior del servicio de asistencia Helpdesk: http://www.transparency.org/whatwedo/answer/good_practice_in_access_to_information_law

que las leyes más rigurosas sobre derecho a la información efectivamente se traducían en mayores índices de condenas por corrupción.

Otros estudiosos observaron que las leyes sobre derecho a la información tienen un impacto positivo en la lucha contra la corrupción si, al mismo tiempo, se cumplen otras condiciones para la rendición de cuentas, como la libertad de los medios de comunicación y elecciones libres y justas (Lindstedt & Naurin 2010).

No obstante, la mayoría de estos estudios investiga las correlaciones y no las causas, lo cual significa que es posible que los menores niveles de corrupción no necesariamente sean consecuencia exclusiva de la adopción e implementación de leyes sobre derecho a la información, sino que también podrían estar vinculados con otros factores.

En este marco, algunos estudios también han señalado una correlación negativa entre la sanción de leyes sobre derecho a la información y el control de la corrupción. Esto podría explicarse por el hecho de que una mayor transparencia puede llevar a una mayor percepción de corrupción —dado que son más los casos de corrupción que salen a la luz, y aumentan la difusión del tema en los medios (Dokeniya 2013)— o que la efectividad de las leyes sobre derecho a la información depende del entorno institucional y político más amplio. Escaleras y otros (2010) observaron que, en los países en desarrollo, la sanción de leyes sobre derecho a la información se asocia con niveles crecientes de corrupción. Según los autores, esto puede responder a que la efectividad de las leyes sobre libertad de información parece estar condicionada por los acuerdos institucionales de un país.

Evidencias de casos de estudio

Si bien la evidencia empírica sobre la incidencia de las leyes sobre derecho a la información en la corrupción y la prestación de servicios es limitada, existen varios estudios de casos que muestran cómo estas leyes, y el acceso a la información en general, han ayudado a los ciudadanos a acceder a los servicios sin tener que recurrir a sobornos, a identificar la corrupción y los desvíos, y evitar las irregularidades en la gestión de fondos públicos.

Derecho a la información y prestación de servicios

En Bangladesh, aunque la implementación ha sido lenta, existe un número cada vez mayor de pedidos basados en el derecho a la información presentados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y activistas que ayudan a grupos de sectores pobres y marginados a que puedan acceder a programas sociales y servicios públicos tales como salud y vivienda. Antes de la sanción de la ley sobre derecho a la información, era poco probable que estas personas pudieran acceder a estos servicios sin pagar sobornos a autoridades públicas (Institute of Informatics and Development 2012).

En la India, estudios e informes difundidos por medios de comunicación muestran que el derecho a la información está siendo utilizado por los ciudadanos, la sociedad civil y los medios a modo de reparación por injusticias individuales, para obtener acceso a programas gubernamentales, investigar las políticas y decisiones del gobierno y exponer la corrupción y el uso indebido de recursos públicos (Surie 2011). Por ejemplo, en el sector de educación, la difusión de información relacionada con la asistencia del personal en las escuelas ha ayudado a evaluar el ausentismo de los docentes y las tasas de deserción de los estudiantes, lo cual propició eficaces reformas en las escuelas involucradas (Ansari 2008). Asimismo, la ley sobre derecho a la información también es utilizada por ONG locales para ayudar a que familias pobres puedan acceder a escuelas públicas, realizando averiguaciones sobre la disponibilidad de vacantes para alumnos de sectores pobres y los criterios de selección (Dokeniya 2013).

De manera similar, la ley sobre derecho a la información se aplicó para evaluar la asistencia de médicos y enfermeros a centros de salud de áreas rurales, lo cual trajo aparejada una mejora en los establecimientos de atención de salud (Ansari 2008). Por último, la divulgación de la lista de beneficiarios de los programas sociales del gobierno (beneficios de desempleo, subsidios al gas y subsidio a los granos, entre otros) ha ayudado a identificar incongruencias e irregularidades en tales programas (Ansari 2008).

Derecho a la información y gobernabilidad

También existen evidencias anecdóticas sobre el efecto general de dichas leyes con respecto a cambios más sostenibles. Se han identificado casos en los cuales funcionarios públicos y ministros han sido

destituidos de cargos públicos debido a información que se conoció a través de pedidos basados en el derecho a la información, y ejemplos en los cuales información obtenida invocando el derecho a la información propició reformas y generó una mayor movilización de la sociedad civil contra la corrupción, tal como ocurrió en la India.

En el Reino Unido, diversas ONG y periodistas de investigación han efectuado pedidos basados en la libertad de información para investigar los gastos de miembros del parlamento. Si bien la información se filtró antes de que se conociera la respuesta oficial, ayudó a identificar irregularidades y tuvo como resultado la condena y suspensión de varios miembros del Parlamento (Dokeniya 2013).

En Rumania, el uso de la ley sobre derecho a la información por parte de una coalición de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la creación de un ranking de integridad de universidades rumanas permitió lograr una mejora inmediata en la transparencia universitaria. Hasta 2013, como resultado del estudio y de la información divulgada, más del 25 por ciento de las universidades del país habían publicado, de manera proactiva, los gastos de contrataciones en su sitio web, y anunciaban abiertamente las vacantes para cargos docentes. La acción también desempeñó un papel clave en la adopción de un nuevo proyecto de ley sobre educación en 2011, que introdujo medidas para limitar el nepotismo. Lamentablemente, según ha sido señalado por organizaciones de la sociedad civil (OSC), esta acción ha ayudado a lograr reformas y mejoras concretas, pero no a cambiar la cultura del favoritismo y los problemas de corrupción más generales que se cuean en la sociedad rumana. El problema es que, sin cambios sistemáticos y sostenibles adicionales, las mejoras logradas en el sector de la educación superior, se ven ahora amenazadas (Romania Academic Society 2013).

En Brasil, la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia obliga al gobierno a publicar, en forma proactiva, una serie de datos presupuestarios a través de Internet. Los medios de comunicación han utilizado la información para incrementar la supervisión de programas gubernamentales, identificar incongruencias y exponer actos de corrupción e irregularidades. Esa exposición propició investigaciones sobre diversos políticos y tuvo como resultado la renuncia de varios ministros en los últimos años (Alves & Heller 2011).

En México, una ONG local planteó pedidos fundamentados en la libertad de información para investigar a los beneficiarios del mayor programa de subsidios agrícolas a nivel federal. La información divulgada ayudó a identificar problemas de corrupción e irregularidades del programa. La lista puso de manifiesto que los principales beneficiarios del programa no eran los agricultores más pequeños y pobres de México, sino más bien productores rurales con ingentes recursos y gran capacidad productiva. El secretario de Agricultura fue destituido y, después de sucesivas denuncias, el gobierno estableció topes en los requisitos al otorgamiento de subsidios (Dokeniya 2013).

Estos ejemplos demuestran el potencial que pueden tener las leyes sobre derecho a la información si se utilizan de manera efectiva. No obstante, en la bibliografía sobre el tema se destaca que la sanción de leyes sobre derecho a la información por sí sola no garantiza la reducción de la corrupción ni mejoras en la prestación de servicios. Una implementación efectiva y un entorno propicio son claves para que los ciudadanos puedan ejercer eficazmente su derecho a la información y exigir que los gobiernos rindan cuentas por sus actos. En la siguiente sección se analizan condiciones necesarias para alcanzar las metas de mayor transparencia y rendición de cuentas, y una prestación de servicios más eficiente.

2 ¿Qué se necesita para obtener los beneficios potenciales que ofrecen las leyes sobre derecho a la información?

La efectividad de las leyes sobre derecho a la información, tanto en lo que hace a permitir que los ciudadanos tengan acceso a la información como a intensificar la rendición de cuentas depende, en gran medida, de tres factores principales: (i) la existencia de un marco legal sólido; (ii) la aplicación efectiva de la ley; y (iii) el entorno más general de gobernabilidad y economía política, incluida la existencia de mecanismos de control recíproco, medios de comunicación y OSC fuertes, entre otros (Dokeniya 2013).

Un marco legal sólido

Brindar un marco legal sólido al derecho a la información resulta clave para garantizar una adecuada implementación y aplicación de la ley. Las buenas

prácticas en el acceso a la información señalan una serie de principios y características centrales que facilitan la puesta en práctica de los estándares. Estos incluyen, entre otros, procedimientos claros sobre quién puede solicitar información, qué clase de información se puede pedir, qué instituciones públicas están alcanzadas, excepciones y rechazos (para obtener más información, consultar Chêne 2012a).

Entre las cuestiones que deben ser abordadas por las leyes sobre derecho a la información y que resultan particularmente importantes durante la fase de implementación, se incluyen:

Procedimientos de solicitud y límites temporales claros para atender los pedidos de información

La existencia de normas claras relativas a procedimientos de solicitud y límites temporales para responder a los pedidos en la ley puede facilitar su implementación y reducir la discrecionalidad de la que gozan los funcionarios públicos (Neumand & Callan 2007).

El uso de soluciones tecnológicas también puede facilitar el proceso de solicitud de información. Varios países han adoptado plataformas en línea a través de las cuales los ciudadanos pueden solicitar información y también controlar que el gobierno cumpla la ley. En Brasil, por ejemplo, el gobierno federal ha establecido una **plataforma** de esas características, mediante la cual los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la información, hacer un seguimiento de su pedido y seleccionar el medio a través del cual prefieren recibir la información (correo electrónico, correo postal o directamente en la sede del organismo público).

Divulgación proactiva de información

Las leyes sobre derecho a la información incluyen, cada vez con mayor frecuencia, disposiciones sobre divulgación proactiva de información, es decir, la obligación legal de los organismos gubernamentales de prever potenciales pedidos y poner la información a disposición del público de manera activa (Darbishire 2011).

Diversos organismos internacionales y grupos de la sociedad civil han instado a los gobiernos a publicar, en forma proactiva, información sobre su estructura, personal y contratos adjudicados, entre otros datos. De manera similar, distintos tratados internacionales y regionales también han abordado el tema. La

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) promueve la divulgación proactiva de determinadas categorías de información como medio para contrarrestar la corrupción. El Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos insta a los países signatarios a adoptar normas nacionales sobre publicación proactiva de información, a fin de promover la transparencia y fomentar la participación informada del público en temas del interés general (artículo 10).

La información divulgada debería ponerse a disposición del público a través de diferentes canales (Internet, radio, bibliotecas públicas y boletín oficial) para garantizar que llegue a diferentes sectores de la sociedad. También debería ser oportuna, comprensible, fácil de hallar; debería presentarse en un formato accesible para el usuario y, preferentemente, ser gratuita u ofrecida a muy bajo costo (Darbishire 2011).

No existen mejores prácticas respecto de qué grupos de información deberían ponerse a disposición del público de manera proactiva, y los países han implementado diferentes estrategias. En México, por ejemplo, las áreas que reciben el mayor número de pedidos de acceso a la información suelen poner estos datos a disposición del público de manera proactiva (Darbishire 2011).

Órganos de supervisión

Una arquitectura institucional formal también es importante para garantizar la implementación efectiva de la ley sobre derecho a la información, al permitir que los ciudadanos accedan a esta de manera sencilla, independientemente de la sensibilidad de los datos en cuestión. Esto incluye establecer órganos de supervisión, y otras autoridades dentro de la administración pública, que brinden apoyo a la divulgación proactiva y reactiva de información.

Diversos estudios han demostrado que contar con órganos dotados de recursos adecuados que se ocupen de la supervisión y promoción de la ley, es fundamental para asegurar la implementación de las leyes sobre derecho a la información, formular pautas y reglamentaciones, brindar capacitación y ampliar las capacidades y dar difusión a la ley, así como para asegurar que existan los mecanismos/sistemas necesarios para responder a los pedidos de información (Dokeniya 2013; Transparency International 2006).

Por otra parte, los estudios demuestran que, en los países que carecen de un organismo de supervisión independiente y con recursos suficientes, la implementación de la ley es poco enérgica, y es poco probable que la norma sobre derecho a la información contribuya a lograr mayor transparencia y rendición de cuentas. En Uganda, por ejemplo, se estableció un órgano ejecutivo de supervisión, pero el personal asignado pertenecía a partidos políticos y el presupuesto adjudicado era insuficiente para desempeñar su función. Como resultado, existen deficiencias en la implementación y desconfianza en el sistema, y los ciudadanos, los medios de comunicación y las ONG aún recurren a contactos personales para poder acceder a información pública (Dokeniya 2013). De manera similar, en Bangladesh, pese a que en 2007 se adoptó una ley sobre derecho a la información, los medios de comunicación aún “prefieren” usar contactos personales en lugar de seguir el procedimiento burocrático de presentar una solicitud en virtud de esta norma (Institute of Informatics and Development 2012).

Otro problema observado en la implementación de leyes sobre derecho a la información en varios países es que, en los primeros años (o durante la sanción de la ley), puede existir voluntad política en este sentido, pero luego los cambios de gobierno o los cambios en las prioridades pueden amenazar la sostenibilidad de estas leyes. Este es el caso de Rumania, donde los recortes presupuestarios han planteado dificultades al organismo responsable de supervisar la implementación (Dokeniya 2013).

Para obtener más información sobre los órganos de supervisión, incluida una descripción general de los principales roles y funciones de las Comisiones de Información y otros órganos, consultar una respuesta anterior del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk), que se encuentra disponible a solicitud (Chêne 2012b).

Mecanismo de apelación efectivo

Las personas a quienes se les han negado solicitudes planteadas invocando el derecho a la información, o cuyos pedidos no han sido atendidos por los organismos públicos, deberían tener la posibilidad de objetar esa decisión. En este marco, es tan importante contar con una institución de supervisión sólida e independiente como que haya normas claras sobre el mecanismo de apelación. Además, es necesario que órganos independientes e imparciales evalúen estas apelaciones. Las personas que solicitan información también deberían tener una opción de bajo costo que

les permita, de ser necesario, iniciar acciones legales contra la institución que no observa las normas (Transparency International 2006).

En Europa, las acciones judiciales han sido una herramienta importante para garantizar el acceso a la información pública, y también han ayudado a desarrollar interpretaciones específicas sobre el tema y jurisprudencia relacionada (Transparency International 2006; FOIANet 2013). En 2009, una organización de la sociedad civil de Hungría presentó una apelación ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para reclamar su derecho de acceso a la información pública. En su decisión, el tribunal destacó la importancia de divulgar información (FOIANet 2013).

De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también resolvió, en el caso [Reyes vs. Chile](#), que el derecho a la información es un derecho humano protegido en virtud de la Convención Americana, y que los gobiernos tienen la obligación de garantizar las condiciones para una implementación efectiva del acceso a la información.

Sanciones

Las sanciones también son importantes para garantizar la implementación efectiva de la ley. Las instituciones, así como los responsables de departamentos que no brinden información en la manera estipulada en la ley, deben ser sancionados (Transparency International 2006).

Las investigaciones señalan que la mayor parte de las leyes sobre derecho a la información establecen sanciones para los funcionarios públicos que destruyan o alteren documentos. Las sanciones por el incumplimiento de plazos o por obstaculizar el acceso ciudadano a la información son, sin embargo, menos frecuentes (Neuman & Calland 2007).

Implementación efectiva

En los últimos años, se han sancionado leyes sobre derecho a la información en más de 90 países. No obstante, muchos de estos países enfrentan verdaderos retos vinculados con aspectos de implementación, que incluyen una escasa divulgación proactiva por parte de los gobiernos, solicitudes que no son procesadas, sistemas deficientes para la gestión de registros, falta de recursos o infraestructura, bajos niveles de demanda y escasa difusión entre funcionarios públicos y ciudadanos, entre otros (Neuman & Calland 2007).

En Sudáfrica, algunas investigaciones señalan que más del 40 por ciento de las solicitudes de acceso a la información no son atendidas por las autoridades públicas (FOIANet 2013). En España, un estudio reciente mostró que, en 2013, el 57 por ciento de las solicitudes de acceso a la información presentadas ante instituciones del país no fueron atendidas (Access Info Europe y Fundación Ciudadana Civio 2014).

La falta de voluntad política suele ser el principal problema durante la etapa de implementación. No obstante, existen medidas que pueden ayudar a implementar con éxito las leyes sobre acceso a la información y, a su vez, avanzar hacia el cumplimiento del impacto deseado. Estas medidas incluyen:

Reglamentación oportuna de las leyes sobre derecho a la información

La reglamentación oportuna de las leyes sobre derecho a la información es fundamental para que las iniciativas no pierdan impulso y para asegurar que la ley sea implementada sin demoras. Las demoras en lo que respecta a brindar orientación y desarrollar el sistema interno necesario para implementar la ley pueden tener graves consecuencias y restar eficacia a la legislación. Uganda sancionó en 2005 una ley sobre derecho a la información y, recién seis años después, en 2011, se aprobaron reglamentaciones para facilitar su implementación (FOIANet 2013). Esto ciertamente ha afectado la implementación y la participación de la sociedad civil y los medios, tal como se analizó en otras secciones de esta respuesta.

Asignación adecuada de personal y recursos

Tal como ocurre con otras leyes, la asignación adecuada de personal y recursos es fundamental para garantizar la implementación efectiva de la ley. Las investigaciones han señalado que, en muchos países, la falta de tiempo, dinero y personal se considera el mayor problema vinculado con el ejercicio del derecho a la información, tanto a nivel nacional como local. Las investigaciones ponen de manifiesto que la asignación adecuada de recursos también se considera un signo de voluntad política. En consecuencia, si los gobiernos no proporcionan los recursos necesarios para implementar la ley sobre derecho a la información, se corre el riesgo de que esta obligación no sea tomada en serio por los funcionarios públicos (Neuman & Calland 2007).

También existe una falta de comprensión y conocimiento sobre los costos que implica establecer

un acceso eficaz a los sistemas de información. La mayor parte de los gobiernos no cuenta con recursos presupuestarios específicos y asigna esta responsabilidad a funcionarios públicos que la asumen como una tarea adicional. Un grupo reducido de países ha establecido partidas presupuestarias separadas para iniciativas de acceso a la información, pero los montos asignados varían considerablemente. Por ejemplo, en México, el gobierno gasta aproximadamente el 0,033 por ciento del PBI para financiar su sistema de acceso a la información. En Canadá, este monto es mucho menor: equivale al 0,0007 por ciento del PBI (Neuman & Calland 2007).

Gestión de registros

Muchos países que recientemente sancionaron leyes sobre derecho a la información tienen sistemas de conservación y archivo de registros sumamente deficientes, lo cual hace que la implementación de la ley se vuelva una tarea más difícil y costosa. Para comenzar a abordar el problema, los promotores del derecho a la información sugieren que el gobierno se enfoque en crear un sistema para archivar y gestionar la información actual y la que se genere en el futuro (Neuman & Calland 2007). Un enfoque progresivo, que comience por aquellos organismos que reciben el mayor número de pedidos, podría ayudar a reducir costos y a permitir que sea factible adoptar un sistema de conservación de registros. Aplicar prácticas de divulgación proactiva en las áreas de interés también podría ser una solución para simplificar la gestión de registros, al tiempo que se brinda acceso al público en general (Dokeniya 2013; Neuman & Calland 2007).

Capacitación de funcionarios públicos/ funcionarios de información

Resulta fundamental que los funcionarios públicos se involucren, desde las primeras etapas, en el proceso de sanción y/o implementación de leyes sobre derecho a la información, puesto que esto facilitará el cambio de paradigma, de un modelo de secretismo a otro de apertura. Así, crear conciencia, brindar capacitación y ampliar las capacidades se vuelve esencial para que los funcionarios comprendan la ley y puedan mejorar sus aptitudes de gestión y difusión de información.

En muchos países, la falta de conciencia con respecto al derecho a la información aún es una realidad, incluso años después de la sanción de una ley sobre el tema. Por ejemplo, en la India, más del 30 por ciento de los funcionarios públicos de información de áreas rurales que fueron incluidos en una encuesta no estaban familiarizados con las disposiciones de la ley sobre

derecho a la información (Dokeniya 2013). En Bangladesh, la mayor parte de los funcionarios públicos aún no conoce la existencia de la ley. Como resultado, muchos de ellos se niegan a aceptar solicitudes basadas en el derecho a la información presentadas por ciudadanos (Institute of Informatics and Development 2012).

Las actividades de concienciación y capacitación suelen estar a cargo de instituciones dedicadas a estas cuestiones, que son responsables de supervisar la implementación de la ley. Se enfocan particularmente en asegurar que todos los funcionarios públicos estén al tanto de sus obligaciones y deberes conforme a la ley (The Carter Center, no se indica el año).

En Brasil, la Contraloría General llevó a cabo una encuesta, antes de la sanción de la ley sobre derecho a la información, para conocer la visión de los funcionarios públicos con respecto al acceso a la información. En función de los resultados de la encuesta, se desarrollaron pautas y capacitaciones para brindar apoyo a la implementación de la ley. Este órgano también es responsable de brindar apoyo a los funcionarios de nivel local para implementar la ley, y se están llevando a cabo una serie de capacitaciones dirigidas a estos funcionarios. La Contraloría también ofrece cursos a través de Internet ("Hacia una cultura de acceso a la información") para funcionarios públicos de todos los niveles (Controladoria Geral da União 2014a). Los resultados han sido positivos: en los primeros seis meses de implementación (la ley entró en vigor en 2012), se presentaron más de 460.000 pedidos a órganos federales. El 85 por ciento de estas solicitudes se respondieron positivamente, lo cual resulta sumamente alentador en términos de participación ciudadana y respuestas de los funcionarios (FOIANet 2013).

En algunos países, también las ONG brindan capacitación a funcionarios del gobierno. Estas capacitaciones han resultado exitosas no solamente para mejorar la implementación de la ley, sino también para promover una relación más estrecha entre el gobierno y la sociedad civil (Transparency International 2006). En Bosnia-Herzegovina, un grupo de ONG ha organizado capacitaciones para funcionarios de información en todos los niveles del gobierno. Según las evaluaciones realizadas, estas iniciativas, sumadas a los esfuerzos por generar conciencia entre los ciudadanos y las empresas, han mostrado avances lentos, pero positivos (Transparency International 2006). En Indonesia, algunas OSC también han

colaborado con organismos públicos para evaluar las dificultades que surgen en la implementación y dictar capacitaciones a funcionarios públicos (FOIANet 2013).

Además, la implementación de la ley puede beneficiarse si se nombran funcionarios de información o se crean puestos similares en los cuales un empleado público es oficialmente responsable de ocuparse de los pedidos presentados en virtud del derecho a la información (Dokeniya 2013). Por ejemplo, las leyes sobre derecho a la información de México y Perú exigen el nombramiento de funcionarios de información designados en cada organismo público (Neuman & Calland 2007).

Concienciación de ciudadanos, medios de comunicación, empresas y OSC

La exigencia de información es esencial para enviar a los gobiernos el mensaje correcto con respecto a la transparencia y la rendición de cuentas, y a la necesidad de poner la información a disposición del público.

Las OSC, además de hacer uso del derecho a la información por sí mismas, desempeñan un papel fundamental para ayudar a que aumenten los pedidos de esta índole y para concienciar al público acerca de su derecho y cómo ejercerlo (PNUD, 2006).

Por ejemplo, varias plataformas han sido creadas por grupos de la sociedad civil para ayudar a los ciudadanos a plantear pedidos basados en el derecho a la información, presentar apelaciones cuando los pedidos son rechazados y acceder a pedidos anteriores y a las respuestas brindadas por los organismos gubernamentales. Tales plataformas se encuentran disponibles en países tales como [Australia](#), [Brasil](#), [República Checa](#), la [Unión Europea](#), [Alemania](#), [Hungría](#), [Nueva Zelandia](#) y [España](#), entre otros. Estas plataformas en línea facilitan el acceso de los ciudadanos a la información y, asimismo, sirven como herramienta para monitorear la respuesta de los organismos públicos.

Distintas OSC también han publicado pautas sobre acceso a la información y han brindado capacitación a ciudadanos, medios de comunicación, otras OSC y organizaciones de base, así como también a empresas, sobre cómo acceder a la información. La organización sin fines de lucro Article 19 ha publicado una serie de guías, una de las cuales se centra específicamente en los periodistas y cómo pueden usar la ley sobre derecho a la información en sus

investigaciones y su producción periodística cotidianas (Herramienta “Legal leaks” para periodistas). Access Info Europe también desarrolló pautas para los ciudadanos sobre cómo solicitar información en países específicos. Ver, por ejemplo, la guía [Ask the EU](#).

Asimismo, como parte de un proyecto que investiga el acceso a las leyes y prácticas sobre información en la región de Medio Oriente y África Septentrional, Transparency International también publicó [materiales de capacitación](#) sobre el derecho a la información, que se pueden usar en escuelas, universidades, capacitaciones para ciudadanos y funcionarios públicos, entre otros.

Los gobiernos son responsables de llevar adelante campañas externas de sensibilización, orientadas al público en general, además de generar conciencia entre los funcionarios públicos y brindarles capacitación. Los gobiernos también pueden crear conciencia acerca de la ley vinculando el derecho a la información con otras iniciativas de administración electrónica y participación ciudadana, como presupuestos participativos y programas sociales.

Monitoreo del desempeño

Monitorear el acceso de un organismo a funciones de información resulta esencial para asegurar la implementación efectiva de la ley. Esto permite tomar mejores decisiones con respecto al establecimiento de normas, la asignación de recursos, los ajustes que se deben hacer en el sistema y la evaluación de necesidades de capacitación (The Carter Center).

Los organismos públicos responsables de la implementación de la ley sobre derecho a la información deberían incluir el monitoreo como parte del plan de implementación. Recabar estadísticas sobre cantidad de pedidos, temas de interés, tiempo promedio que demoran las respuestas, razones para la negativa/el rechazo, entre otros temas, puede ser una manera sencilla de comprender las necesidades y las deficiencias. En Brasil, el portal diseñado para recibir pedidos de información contiene una sección sobre [estadísticas](#), donde se puede acceder a datos actualizados sobre las áreas mencionadas.

Escenario en materia de gobernabilidad y economía política

Diversos estudios también han demostrado que el escenario de gobernabilidad y economía política desempeña un papel fundamental para determinar “la

capacidad de las leyes sobre derecho a la información de traducirse en resultados concretos de rendición de cuentas y mejoras generales en materia de gobernabilidad”, como la aplicación de sanciones por corrupción e incumplimiento. Entre los factores identificados se incluyen grupos de la sociedad civil y de medios activos y consolidados, y la capacidad del poder legislativo, el poder judicial y otros mecanismos/instituciones que ejerzan un control recíproco.

El papel fundamental de la sociedad civil y los medios de comunicación

Las OSC y los medios de comunicación son particularmente importantes para aprovechar el potencial de las leyes sobre derecho a la información como herramienta para controlar las actividades del gobierno (Dokeniya 2013). La participación activa de OSC y periodistas es clave a efectos de apoyar la sanción e implementación de leyes sobre derecho a la información, como una vía para lograr los objetivos de mayor transparencia y rendición de cuentas que se proponen alcanzar. Por lo tanto, un entorno en el cual se respeten y se alienten la libertad de expresión y la libertad de asociación resulta esencial para una implementación exitosa de las leyes sobre derecho a la información.

La experiencia con respecto a leyes sobre derecho a la información hasta el momento muestra que existe una amplia variedad de iniciativas que las OSC pueden llevar a cabo para acompañar la implementación efectiva de la ley y, además, contribuir a reducir la corrupción y promover la rendición de cuentas.

Por ejemplo, las OSC tienen una importancia fundamental en la promoción de estándares de mejores prácticas para políticas de acceso a la información (PNUD 2006). En África, la cooperación entre OSC y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos condujo a la adopción de la Plataforma Africana sobre el Acceso a la Información y de la Ley Modelo sobre Acceso a la Información para África (FOIANet 2013). En varios países de Asia, las OSC participaron activamente en el proceso de elaboración de las leyes sobre derecho a la información que propondría el gobierno. Esta participación de OSC se observó en países como Malasia, Mongolia y las Filipinas (FOIANet 2013).

También pueden intervenir para denunciar o impedir reformas que tengan por objeto restringir el alcance de las leyes sobre derecho a la información. En Sudáfrica,

un proyecto de ley sobre secreto informativo presentado en 2010 habría limitado el derecho de las personas a acceder a la información. Varias OSC lanzaron una campaña ([Right2Know](#)) que ayudó a generar conciencia pública, influyó sobre la redacción final del proyecto de ley y demoró su aprobación. Hasta el año 2013, una versión más moderada de la ley aún no había sido tratada en el Parlamento (FOIANet 2013). En la India, Moldavia y el Reino Unido se llevaron a cabo iniciativas similares, a través de las cuales diversas OSC lograron evitar que se introdujeran modificaciones que restringían el derecho a la información de los ciudadanos.

Las OSC también son de vital importancia para monitorear la implementación de leyes sobre derecho a la información. En varios países, los intentos de OSC de acceder a información presentando pedidos de acceso también han servido para monitorear la implementación de leyes sobre derecho a la información. Otros enfoques incluyen análisis comparativos de iniciativas para establecer leyes sobre derecho a la información e implementarlas (por ejemplo, [RTI Rating](#)), y análisis de la divulgación proactiva (Dokeniya 2013; FOIANet 2013; Transparency International 2006).

Tal como lo evidencian los ejemplos anteriores, las OSC también han utilizado pedidos de acceso a la información para ayudar a que comunidades rurales de bajos recursos accedan a servicios públicos, monitorear programas sociales, exponer actos de corrupción e irregularidades, y exigir que el gobierno rinda cuentas.

En Estados Unidos, por ejemplo, la organización no gubernamental [POGO](#) (Project on Government Oversight) accede a información a través de la Ley sobre Libertad de Información, para echar luz sobre las actividades del gobierno en varias áreas de la administración, tales como contratación pública, salud y ciencia, energía, sector financiero y seguridad, entre otras.

Con frecuencia, los medios y las OSC también funcionan como un puente entre ciudadanos y gobiernos, al solicitar información detallada y técnica y presentarla a los ciudadanos de un modo más amigable para el usuario y específico para el contexto. Varias iniciativas relacionadas con datos abiertos están orientadas a este fin (ver, por ejemplo, [Open Spending](#)).

Entorno regulatorio general

Las leyes sobre derecho a la información habitualmente contienen una lista de excepciones que establecen las circunstancias en las cuales las solicitudes pueden ser rechazadas, usualmente, en razón de un interés público superior que justifica la no divulgación. A fin de evitar abusos y excesos en la discrecionalidad de funcionarios públicos, la ley debe prever una lista detallada de las excepciones, que sea limitada (Banco Mundial, 2004).

Además de tener excepciones limitadas y claramente definidas, es fundamental que la ley sobre derecho a la información guarde consonancia con las cláusulas de transparencia de otras leyes. Por ejemplo, existen leyes que contienen cláusulas de confidencialidad o que prevén el carácter secreto de cuestiones que no están explícitamente especificadas entre las excepciones. Esto puede generar confusión y permitir que los funcionarios públicos ejerzan su discrecionalidad y nieguen el acceso a información crítica (Dokeniya 2013). Por ejemplo, un análisis de las estadísticas proporcionadas por la oficina brasileña responsable de la implementación de la ley sobre derecho a la información indica que, solo en 2014, más del 10 por ciento de los casos en que el gobierno negó el acceso a información estuvieron relacionados con disposiciones sobre información secreta exigidas por otras leyes (Controladoria Geral da União, 2014b).

Una opción para armonizar el marco legal consiste en incluir, en la ley sobre derecho a la información, un artículo que indique que esta norma prevalece sobre las demás leyes vinculadas con información. Esto se ha puesto en práctica en Jamaica y en el estado de Sinaloa en México (Neumand y Calland, 2007).

Controles recíprocos adecuados

Como se mencionó anteriormente, el éxito de las leyes sobre derecho a la información en la lucha contra la corrupción dependerá, en gran medida, de la capacidad del gobierno de actuar frente a las irregularidades que salgan a la luz. Contar con autoridades de aplicación de la ley, un poder judicial, comisiones parlamentarias e instituciones de auditoría y lucha contra la corrupción que actúen con eficacia será una condición fundamental para garantizar que haya acciones correctivas y punitivas (Dokeniya 2013).

3 Referencias

Access Info Europe and Fundación Ciudadana Civio, 2014. *Las instituciones ignoraron el 57% de las solicitudes de acceso a la información durante 2013, el 'año de la transparencia'*

<http://www.access-info.org/es/espana>

Ansari, 2008. *Right to Information and its Relationship to Good Governance and Development*. Central Information Commission New Delhi.

<http://cic.gov.in/CIC-Events/IC-MA-LectureAtUNESCO-04122008.pdf>

Chêne, M. 2012a. *Good Practice in Access to Information Laws*. Respuestas del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk), Berlín: Transparency International.

Chêne, M., 2012b. *Independent Information Commissions and other Oversight bodies*. Respuestas del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk), Berlín: Transparency International.

Controladoria Geral da União, 2014a. *CGU promove 17º curso virtual sobre Lei de Acesso à Informação*. <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2014/noticia05214.asp>

Controladoria Geral da União, 2014b. *Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão*. http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/acesso_info.html

Cordis & Warren, 2014. *Sunshine as Disinfectant: The Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption*. Social Science Research Network. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1922859&download=yes

Darbishire, H. 2011. *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?* Washington DC: Banco Mundial. <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbshireProactiveTransparency.pdf>

Dokeniya, 2013. *Implementing Right to Information: lessons from experience*. Banco Mundial y PREM. Washington. [Descargar pdf](#).

Escalera et al, 2010. Freedom of information acts and public sector corruption. *Public Choice* Diciembre de 2010, Volumen 145, Número 3-4, págs. 435-460 <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11127-009-9574-0>

FOIANet, 2013. *Global Right to Information Update: An analysis by region*. [Download pdf](#).

Islam, R., 2006. "Does More Transparency Go Along with Better Governance?" *Economics and Politics* 18 (2): 121-167.

Institute of Informatics and Development, 2012. *Challenges of Right to Information in South Asia*. Policy Brief Issue 5. http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/ids/Protifolon_5.pdf

Lindstedt and Naurin, 2010. "Transparency against Corruption". *International Political Science Review* 31 (4): 301-322.

Mori, J., 2013. Access to information laws and the transparent university en Informe Global de la corrupción: Educación, Transparency International.

Mungiu-Pippidi, A., 2013. FOIA as an Anti-Corruption tool. Hertie School of Governance. <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/04/WP-34-FOIA-as-an-anti-corruption-tool1.pdf>

Neumand & Calland, 2007. "Making Access to Information Law Work: The challenges of Implementation", en *The Right to Know*, editado por Ann Florini, Columbia University Press, 2007. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making_the_law_work.pdf

Romania Academic Society, 2013. En el Informe Global de la Corrupción: Educación, de Transparency International.

Surie, M., 2011. *Right to Information in India: An Effective Tool to Tackle Corruption*. <http://asiafoundation.org/in-asia/2011/09/28/right-to-information-in-india-an-effective-tool-to-tackle-corruption/>

Tandoc, C., 2013. FYI on FOI Exploring the effects of freedom of information (FOI) laws around the world. University of Missouri-Columbia. [http://freedominfo.org/documents/Tandoc%20%20Davis%20\(AEJMC%202013\).pdf](http://freedominfo.org/documents/Tandoc%20%20Davis%20(AEJMC%202013).pdf)

The Carter Center, no se indica el año. *The access to information legislation Implementation Assessment Tool (IAT)*. <http://www.cartercenter.org/peace/ati/IAT/methodology.html>

Transparency International, 2006. *Using the Right to Information as an anti-corruption tool*. http://oas.org/dil/access_to_information_human_Policy_Recommendations_Transparency_International_Right_to_Information_as_an_Anti-Corruption_Tool.pdf

PNUD, 2006. *A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes: Practical Guidance Note*. [Descargar pdf](#).

Banco Mundial, 2004. *Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards*.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,,contentMDK:22010106~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461606,00.html>