



**INFORME TEMÁTICO REGIONAL:
Garantía del Derecho de Acceso a la Información**





Créditos

Consultora:

Francy Alba Abril

Directores OCC

Proética- Samuel Rotta

Transparencia por Colombia- Andrés Hernández

Coordinadores OCC:

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) – Maribel Muñoz

Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) – Omar Rivera

Proética – Carlos Arroyo

Proética – Cecilia Lanzara

Poder Ciudadano - Karina Kalpschtrej

Transparencia por Colombia – Sandra Martínez

Transparencia Venezuela – Airam González

Equipo de Investigación

Transparencia por Colombia - Diana Lucía Romero Manchola

Transparencia por Colombia – Sergio Nicolás Rocha Camargo

Equipo de Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (REDLAD).

Gina Romero Rodríguez

Diana Carolina Silva

Ana María Barajas

Fotografía

Hanna Zhyhar – Unplash

“Este proyecto es posible gracias al apoyo de la Oficina de Asuntos Hemisféricos Occidentales del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Este documento fue financiado por una subvención del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Las opiniones, resultados y conclusiones expresadas en este documento son las personas y organizaciones autoras y no reflejan necesariamente las del Departamento de Estado de los Estados Unidos.”



Contenido

Resumen	1
Introducción	1
1. Garantía del Derecho de Acceso a la Información.	4
1.1. La Garantía del Acceso a la Información y la Lucha contra la Corrupción a la luz de Tratados Internacionales.	6
2. Cumplimiento del Compromiso de Lima en cuanto a la Garantía del Derecho de Acceso a la Información.	8
3. Fortalezas y Avances de la Región en la Garantía del Derecho de Acceso a la Información.	12
4. Principales Barreras y Retos de la Región en la Garantía del Derecho de Acceso a la Información.	13
Conclusiones y Recomendaciones	15
Referencias	18



Resumen

Este informe aborda el estado del derecho de acceso a la información en la región, retomando algunos de los instrumentos internacionales en la materia a partir del análisis de los resultados obtenidos en el seguimiento desarrollado por el OCC. El análisis incluye la identificación de algunas fortalezas y debilidades para la garantía de acceso a la información en la región y unas recomendaciones para avanzar en la materia.

En términos generales en la región se identifican avances relacionados con desarrollos normativos y políticas públicas tendientes a promover la transparencia activa y el gobierno electrónico. No obstante, para los 19 países participantes del OCC se identifica la falta de articulación de acciones que promuevan la participación ciudadana en políticas que favorezcan la lucha contra la corrupción, así como los órganos de control, como uno de los principales obstáculos en la materia.

Un elemento importante para este análisis es cómo la pandemia ha tenido un efecto directo en la garantía del derecho de acceso a la información pública, debido a los cambios en la gestión e interacción de la ciudadanía con la institucionalidad. Asimismo, durante el periodo del seguimiento, varios de los países participantes del OCC, reportaron limitaciones para la participación ciudadana, amenazas y falta de garantías para el ejercicio del control social.

Introducción

A través del Foro Ciudadano de las Américas (FCA), se ha buscado fortalecer los espacios de encuentro y diálogo de la Sociedad Civil (SC) frente a las realidades sociales, políticas, económicas que afectan a la región, con el fin de crear agendas articuladas para el fortalecimiento de las democracias, la garantía de la dignidad de vida y la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía del continente (Foro Ciudadano de las Américas, 2021).

En el marco de esta iniciativa, surge el proyecto “Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC) - Seguimiento al Compromiso de Lima” con el propósito de fortalecer el FCA, mediante la co-creación, junto con la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (REDLAD) y los Capítulos de Transparencia Internacional en la región, de un observatorio que ofrezca apoyo técnico a la implementación del proyecto Participación de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas (PASCA).

El OCC está conformado por una coalición de organizaciones de sociedad civil y actores sociales de 19 países del continente americano, quienes de manera conjunta han adelantado un seguimiento al cumplimiento de los acuerdos adoptados por los gobiernos de la región en la VIII Cumbre de las Américas celebrada en el 2018 en Lima - Perú.



Como resultado de esta Cumbre, los países firmaron el Compromiso de Lima “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, el cual recoge 57 compromisos en torno a la adopción y avance de medidas de lucha contra la corrupción en la región. Estos compromisos, en los cuales el FCA participó activamente en su definición, reconocen que la prevención y el combate a la corrupción son fundamentales para fortalecer la democracia en la región y, que la corrupción tiene un impacto negativo en la institucionalidad, la confianza ciudadana y en el goce efectivo de los derechos humanos. En ese sentido, varias de las acciones recogidas en el Compromiso de Lima, reafirman los acuerdos hechos por los gobiernos de la región en el marco de otros tratados internacionales de lucha contra la corrupción como, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).

Para hacer seguimiento desde la sociedad civil el avance en el cumplimiento de estos compromisos entre los meses de noviembre de 2020 y junio de 2021, más de 150 organizaciones sociales participantes del OCC (entre las cuales, varias forman parte también del FCA)¹, aplicaron una metodología participativa que permitió, por una parte, seleccionar compromisos específicos para el seguimiento y, por otra, desplegar un proceso de análisis y validación de los avances en términos normativos y prácticos.

Es así como, de manera participativa y concertada, se seleccionaron 19 compromisos a partir de cuatro criterios de análisis: sostenibilidad, inclusión de nuevos enfoques, grupos vulnerables y representatividad.

La metodología para el seguimiento y análisis de los avances de los compromisos priorizados consistió en la indagación sobre los marcos normativos vigentes en cada uno de los 19 países del OCC y su contraste con la implementación práctica. Además, este análisis se complementó con una valoración del avance de cada compromiso en términos de sostenibilidad, eficacia y pertinencia.

Tabla 1. Descripción de indicadores y fuentes de consulta

	INDICADORES NORMATIVOS	INDICADORES DE PRÁCTICA
Descripción	Los indicadores normativos dan cuenta de la legislación vigente que reglamenta los temas recogidos en los compromisos de la Cumbre de Lima.	Los indicadores de práctica son acciones o medidas concretas tomadas por cada gobierno en respuesta a los compromisos de lucha contra la corrupción adquiridos o reiterados durante la VIII Cumbre de Lima.

¹ Para conocer las organizaciones participantes del FCA consulte el siguiente enlace: <https://forociudadanoamericas.org/foro-ciudadano-de-las-americas/>



	INDICADORES NORMATIVOS	INDICADORES DE PRÁCTICA
Fuentes de consulta	Para estos indicadores se revisaron las normas, jurisprudencia relevante y Constitución de cada país, a través de 74 preguntas que indagaban por avances en torno a cada compromiso priorizado.	El análisis desde la aplicación práctica se sustenta en fuentes de verificación como: entrevistas, informes de cumplimiento de compromisos anticorrupción, solicitudes de información, reportes de medios de comunicación, entre otras. En total se construyeron 64 preguntas que indagan por los avances a nivel práctico de los compromisos priorizados.

A partir de este análisis, se elaboró en cada país un informe que recoge los resultados del seguimiento al Compromiso de Lima. También se elaboraron dos informes regionales: uno sobre el balance del marco normativo en América Latina para enfrentar la corrupción y otro sobre los resultados generales del seguimiento al Compromiso de Lima².

Para complementar este proceso, a través de un ejercicio de consulta con las organizaciones del FCA, se definieron cinco temas específicos para analizar de manera más detallada, tomando como base los resultados del seguimiento al Compromiso de Lima hecho por el OCC:

1. Acceso a la información pública en contexto de pandemia.
2. Contratación pública en el contexto de pandemia.
3. Cooperación jurídica internacional en las investigaciones y procedimientos relacionados con los delitos de corrupción, lavado de activos, cohecho y soborno transnacional.
4. Enfoque de género en la lucha contra la corrupción.
5. Lucha contra la corrupción con enfoque de derechos humanos y la inclusión de grupos en condición de vulnerabilidad.

Estos temas buscan aportar a los desafíos y necesidades de transformación y avance en la región resaltados por el FCA, en términos de “género, la no discriminación, el respeto por los territorios y la cultura de los pueblos indígenas, y el compromiso real y efectivo que deben tener los Estados para hacer frente a dificultades como la pandemia generada por Covid - 19 y la crisis climática” (Foro Ciudadano de las Américas, 2021).

² Tanto los informes de cada país como los informes regionales se pueden consultar en la página del OCC. Ver: <https://occ-america.com/#>



Este informe en particular, se enfoca en el análisis del avance y cumplimiento de la garantía del derecho de acceso a la información pública a partir de la valoración hecha en los 19 países participantes en el OCC de los compromisos No. 14 “Promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes nacionales y, cuando corresponda, subnacionales, en materia de: gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos, transparencia fiscal, presupuestos abiertos, sistemas electrónicos de compras, contrataciones públicas y registro público de proveedores del Estado, considerando para ello la participación de la sociedad civil y otros actores sociales” y No. 16 “Implementar y/o fortalecer los órganos de transparencia y acceso a la información pública, sobre la base de las mejores prácticas internacionales aplicables.”

El análisis se complementa con informes en la materia presentados por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Open Government Partnership (OGP), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), IDEA Internacional, UNESCO y, de alianzas de organizaciones sociales como la Alianza Regional para la Libre Expresión e Información y el Observatorio Ciudadano de Corrupción.

1. Garantía del Derecho de Acceso a la Información.

El acceso a la información pública es un principio esencial de la democracia y un derecho fundamental que posibilita la participación ciudadana, el control a la gestión pública y el ejercicio de otros derechos. En línea con lo establecido en la Resolución 1/18 de la CIDH la información pública es primordial en la lucha contra la corrupción, ya que permite el seguimiento y el control a la gestión de lo público y promueve la rendición de cuentas. La discrecionalidad en las decisiones en épocas de crisis sin el debido control y rendición de cuentas es fuente de posibles actos de corrupción que terminan vulnerando derechos fundamentales.

En los últimos dos años, desde diversos organismos internacionales se han realizado llamados para que los gobiernos garanticen el derecho de acceso a la información pública, aun en escenarios de inestabilidad política o de pandemia, contextos en los cuales toma mayor importancia proteger los derechos humanos y los sistemas democráticos.

Varios informes sobre las condiciones de la democracia en América Latina han identificado debilidades y amenazas para este derecho aún antes de la pandemia. Estas condiciones adversas para las democracias de la región también afectan aspectos constitutivos de la democracia y de las iniciativas de gobierno abierto. Por ejemplo, el informe global de Open Government Partnership (OPG) de 2019, llamó la atención especialmente sobre el deterioro de los espacios cívicos, las libertades básicas de reunión, asociación y expresión, así como en los derechos fundamentales que posibilitan la transparencia, participación y rendición de cuentas (Open Government Partnership, 2019). En complemento a esto, el



Latinobarómetro identificó que la libertad de expresión “cayó 12 puntos, del 58% al 46% entre 2018 y 2020” (Corporación Latinobarómetro, 2021, pág. 54).

El deterioro democrático en la región se hizo más evidente en la pandemia debido a la incapacidad de varios gobiernos para afrontar la crisis (IDEA Internacional, 2021), lo que los llevó a escenarios de: “polarización política, los sistemas partidarios fragmentados, una profunda crisis de representación y legitimidad, y el descontento ciudadano con las élites políticas y los órganos tradicionales de toma de decisiones” (IDEA, 2021, p. v).

Para analizar el índice de estado de la democracia en los países de la región³, IDEA hace un recuento del debilitamiento y las dificultades para el ejercicio de las libertades civiles en América Latina y el Caribe y, en particular, presenta el caso de Uruguay como el único país de la región que tuvo un desempeño alto de su democracia. Por el contrario, países como Brasil, Bolivia y Colombia, a pesar de encontrarse en un desempeño medio, son democracias que han experimentado declives en los indicadores de libertades civiles, sistemas de pesos y contrapesos, cumplimiento normativo y corrupción.

Se han identificado brechas en el acceso a tecnologías e internet, ya que, a pesar de la implementación de programas de gobierno electrónico en la región, la cobertura y las diferencias en la conectividad entre zonas urbanas y rurales han sido evidentes, tan es así que “el 67% de los hogares urbanos está conectado a Internet, en tanto que en las zonas rurales solo lo está el 23%” (CEPAL, 2020, p. 3). A pesar de esto, durante la pandemia países como Argentina, Colombia y Honduras tuvieron un incremento en el uso de sitios web para informar sobre evolución epidemiológica, la vacunación, las contrataciones entre otros temas asociados a la pandemia (Alianza Regional, 2021).

En este sentido, la Resolución No. 01/20 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH hace un llamado a la adopción de medidas para enfrentar la pandemia y garantizar los Derechos Humanos en las Américas, resaltando la importancia del acceso a la información sobre las decisiones de los gobiernos para atender la pandemia. Lo anterior con el fin de incrementar el acceso ciudadano a los servicios y programas de atención.

Además de estas dificultades, en los dos últimos años se presentó otro reto relacionado con el derecho de acceso a la información sobre cuestiones ambientales. La falta de ratificación de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU, específicamente el Principio 10 y la adopción del Acuerdo de Escazú en la región evidencian las barreras para comprender la importancia de la información como un bien

³ Ver más en: <https://www.idea.int/gsod-indices/welcome#/democracy-indices>



público que requiere tanto de medidas normativas, como de la adopción de prácticas en diferentes ámbitos públicos y privados.

1.1. La Garantía del Acceso a la Información y la Lucha contra la Corrupción a la luz de Tratados Internacionales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (PIDCP), la Asamblea de Naciones Unidas y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, reconocen el derecho de acceso a la información como un derecho humano. De igual forma, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, han profundizado en el alcance del derecho a la libertad de expresión y de acceso a información pública.

En esta misma línea de garantía de derechos fundamentales, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad compromete a los países a promover acciones para asegurar el acceso a información mediante el uso de nuevos sistemas y tecnologías de la información (TIC), facilitando el acceso a información oportuna y la eliminación de cualquier barrera que afecte su accesibilidad.

Estas instancias internacionales también se han pronunciado sobre la importancia de proteger los Derechos Humanos durante la pandemia, proteger el acceso y la libre circulación de la información. El Comité de Derechos Humanos de la ONU⁴, el Relator Especial para la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la ONU⁵, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶ emitieron resoluciones al respecto durante 2020 y 2021. Estos pronunciamientos llaman la atención para que las suspensiones a Pactos y Convenciones Internacionales se den solamente bajo condiciones extraordinarias y bajo el cumplimiento de una serie de requisitos, basados en un interés legítimo y proporcional respecto a la garantía de otros derechos entre ellos, el derecho de libertad de expresión y acceso a información pública.

⁴ Pronunciamiento <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatement.docx>

⁵ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Relator Especial para la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión. Pandemias y Libertad de Opinión y de Expresión. 23 abril 2020, párrafo 17. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2020/04/A_HRC_44_49_AdvanceEditedVersion.pdf

⁶ Resolución No. 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. 10 de abril 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf> y Resolución No. 4/2020: Derechos Humanos de las Personas con COVID-19. 27 de Julio 2020. [Consultado el 18-11-2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf>



Al respecto EuroSocial (2020) identificó que países como Bolivia, Argentina, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana decretaron la suspensión de plazos administrativos, lo que en la práctica afectó la realización y respuesta a solicitudes de información, así como apelaciones o servicios prestados por los órganos garantes (Montero de Espinosa Candau, Carneiro Freire, Cordero Sanz, & Juanjo, 2020)

Asimismo, varios de los países participantes en el OCC en el año 2020 enviaron una notificación al Secretario General de Naciones Unidas para comunicar la suspensión temporal de derechos contenidos en el PIDCP⁷, específicamente los derechos relacionados con la libertad de circulación, reunión pacífica, libre asociación, y a no ser objeto de detención o prisión arbitraria. Colombia⁸ fue el único país que notificó la suspensión del derecho a la libertad de expresión, buscar, recibir y difundir información.

El derecho de acceso a la información también ha sido reconocido en el marco de asuntos ambientales y de la gestión de desastres. El Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, suscrito en marzo de 2018, el cual entró en vigor en abril de 2021, tiene como objetivo fortalecer el acceso a la información que está en deuda en los países del OCC. Hasta el momento, solamente siete países del OCC han ratificado este compromiso: Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay. Este Acuerdo es central para dar cumplimiento al Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Lo anterior responde a compromisos internacionales que se han adquirido en la región a través de diferentes tratados y hoy representan retos en su adopción y cumplimiento. Este tipo de acuerdos plantean nuevos enfoques para abordar el acceso a la información y es allí donde se identifican barreras. El gran reto es comprender que más allá de la adopción de una norma en la práctica el derecho se ejerce en diversos espacios de la vida de las personas y es central fortalecerlo en áreas clave para la gestión de asuntos públicos, como por ejemplo medio ambiente, minería, gestión de desastres, acceso a servicios, género y DDHH.

⁷ Perú, Argentina, Ecuador, Colombia, Paraguay, Guatemala, República Dominicana, Chile, y El Salvador.
https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab1&clang=_en

⁸ <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.163.2020-Eng.pdf> y
<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.131.2020-Eng.pdf>



2. Cumplimiento del Compromiso de Lima en cuanto a la Garantía del Derecho de Acceso a la Información.

Para analizar los avances en Acceso a la información a partir de los dos compromisos priorizados (compromiso No. 14 y No. 16), se definieron 14 preguntas o indicadores, ocho relacionados con aspectos normativos y seis con su implementación como se observa en la siguiente tabla:



Tabla 2. Indicadores Normativos y de Práctica Compromisos Relacionados con Acceso a la Información

Compromiso	Indicador	Pregunta
No. 14. Promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes nacionales y, cuando corresponda, sub-nacionales, en materia de: gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos, transparencia fiscal, presupuestos abiertos, sistemas electrónicos de compras, contrataciones públicas y registro público de proveedores del Estado, considerando para ello la participación de la sociedad civil y otros actores sociales	Normativo	¿Existen políticas y planes nacionales sobre gobierno electrónico y sobre participación digital para facilitar la lucha contra la corrupción?
		¿Existe alguna entidad encargada de liderar la formulación de políticas o planes para promover el gobierno electrónico y la participación digital para contribuir a la lucha contra la corrupción?
		¿Durante los últimos dos años, se han promovido políticas o planes para la adopción o fortalecimiento del e-government, la participación digital y, en general, la relación entre el Estado y la ciudadanía a partir de herramientas digitales, que contribuyan a la lucha contra la corrupción?
	De práctica	¿Durante los últimos dos años, se han realizado acciones que desarrollen los lineamientos de alianzas y convenciones internacionales tales como AGA[1], Open Budget[2], Open Contracting[3], entre otros, relacionados con la promoción de nuevas tecnologías para la lucha contra la corrupción?
		¿La ciudadanía tiene un papel (informativo, consultivo, decisorio/o fiscalización) en la construcción de políticas y planes de e-government, la participación digital y, en general, la relación entre el Estado y la ciudadanía a partir de herramientas digitales, que favorezcan la lucha contra la corrupción?
		¿Considera que, durante los últimos dos años ha habido avances significativos para el cumplimiento de este compromiso?
No. 16 Implementar y/o fortalecer los órganos de transparencia y acceso a la información pública, sobre la base de las mejores prácticas internacionales aplicables.	Normativo	¿Existe una ley de acceso a la información pública, que tenga en cuenta el principio de Transparencia Activa?
		¿Esta ley aplica para todas las entidades del Estado?
		¿Existen manuales, políticas, decretos, o procedimientos destinados a la garantía del acceso a la información pública?
		¿Existe una instancia de control independiente de las demás ramas del poder público, encargada de hacer seguimiento al cumplimiento de la ley de información pública?
	De práctica	¿Durante los últimos dos años ha habido desarrollos normativos sobre el acceso a la información pública?
		¿Existen mecanismos, formatos o canales para realizar el seguimiento al cumplimiento de la ley de información pública?
		¿El órgano encargado de hacerle seguimiento al cumplimiento de la ley de información pública cuenta con autonomía financiera para su funcionamiento?
¿Considera que, durante los últimos dos años ha habido avances significativos para el cumplimiento de este compromiso?		

Fuente: Elaboración con base en la metodología OCC (2021).

Los principales avances en materia de acceso a la información en la región se encuentran a nivel normativo, pues 15 de los 19 países cuentan con leyes de acceso a la información de obligatorio cumplimiento para las entidades del Estado. Ahora bien, “más de la mitad de las normas para avanzar en la lucha contra la corrupción existían antes de la firma de Compromiso de Lima” (Observatorio Ciudadano de Corrupción, 2021, pág. 8) y solamente cinco países han adoptado normas complementarias sobre el acceso a la información pública en los últimos dos años (Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Honduras).

En el siguiente mapa se refleja en escala de color los resultados en la valoración del cumplimiento de los ocho indicadores normativos de los compromisos No. 14 y No. 16:

Gráfica 1. Resultados Compromisos No. 14 y N. 16. Indicadores Normativos con Respuesta Positiva por País



Fuente: Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes del OCC.

Al comparar a nivel regional los avances en cuanto al desarrollo normativo y la aplicación práctica en los dos compromisos, se observa más avances en términos de normas (69%) que en y la práctica (50%). Si bien al menos la mitad de los países han desarrollado normatividad y políticas, en la práctica existen debilidades para cumplir las normas, promover procesos participativos en políticas anticorrupción, e incluso se identifican



retrocesos por propuestas normativas y decisiones que restringen el acceso a la información.

Se destacan Colombia y Perú como los países con mayores desarrollos normativos en el tema. En cuanto a la implementación práctica Argentina y Panamá son los países que más avances reportan en cuanto a estos dos compromisos. En países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica la diferencia entre la norma y la práctica es aún más grande:

Tabla 3. Porcentajes de Respuestas Positivas Indicadores Normativos y de Práctica

País	Porcentaje de respuestas positivas indicadores normativos	Porcentaje de respuestas positivas indicadores de práctica
El Salvador	88%	44%
Guatemala	88%	27%
Honduras	88%	48%
Costa Rica	75%	42%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes del OCC.

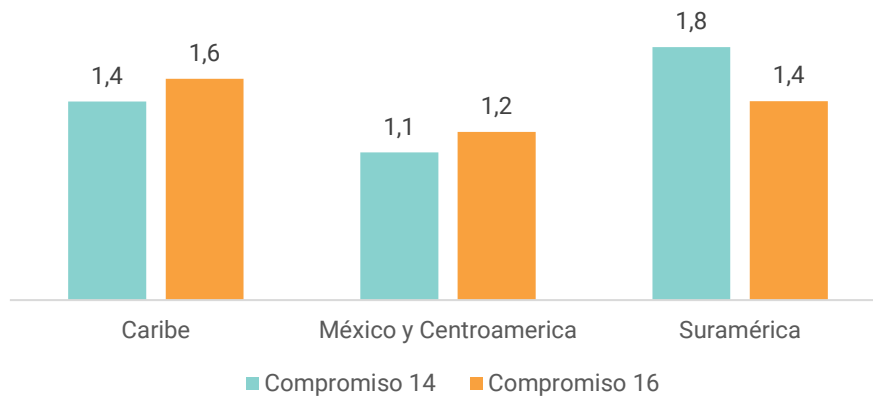
Como se presentó en el Informe Regional del Observatorio Ciudadano de Corrupción el promedio regional de los compromisos No. 14 y No. 16 es de 1.51/3.00 y 1.37/3.00 respectivamente. Al analizar los resultados de la valoración de los indicadores de norma y práctica de manera desagregada por subregiones, se observa que México y Centroamérica es la región con las valoraciones más bajas en los dos compromisos, como se observa en la siguiente gráfica⁹:

⁹ Valorados bajo una escala de 0 a 3: 0= no registra, 1=baja, 2=media y 3=alta



Gráfica 2. Resultados Regionales Compromisos No. 14 y No. 16

Resultados Regionales Compromisos No. 14 y N. 16



Fuente: Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes del OCC.

En el caso de Suramérica se debe mencionar la situación de Venezuela en donde las valoraciones de estos compromisos fueron inferiores a 1,00/ 3,00. Esta situación evidencia un desarrollo precario de los marcos normativos para garantizar el acceso a la información pública, pero en otros casos da cuenta de retrocesos en las acciones adelantadas en estos países para promover el acceso a la información.

3. Fortalezas y Avances de la Región en la Garantía del Derecho de Acceso a la Información.

Del seguimiento realizado por el OCC se destacan algunos avances y buenas prácticas en la garantía del derecho de acceso a la información. Como se ha mencionado, al existir una brecha entre la promulgación de normas y el efectivo cumplimiento de éstas, las fortalezas identificadas en la región se concentran en la promulgación de normas sobre el tema.

Al respecto, de los 19 países participantes 14 cuentan con normas y políticas nacionales para promover el gobierno electrónico y la participación digital. Asimismo 14 países cuentan con una entidad encargada de liderar las políticas con autonomía presupuestal o administrativa. Mientras que, en Venezuela, Honduras, Brasil y Chile, si bien existe alguna entidad o área de gobierno que transversalmente se encarga de los temas asociados al acceso a la información, estos no tienen el mandato específico o, no cuentan con autonomía para su gestión.



Un segundo avance en la región es la existencia en 15 de los 19 países, de una ley de acceso a la información pública, la cual además parte del principio de Transparencia Activa, retomando la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA. Con excepción de Venezuela, Panamá y Haití, en la región se identifica la existencia de manuales, políticas, decretos, o procedimientos destinados a desarrollar los lineamientos para la garantía del acceso a la información pública.

Teniendo en cuenta que la existencia de una institucionalidad es fundamental para avanzar en la garantía del cumplimiento normativo e impulsar políticas con recursos, planes o programas concretos, se resalta que en 12 de los países del OCC existe una instancia de control independiente de las demás ramas del poder público, encargada de hacer seguimiento al cumplimiento de la ley de información pública y que en la mayoría de los países estas instituciones o dependencias tienen autonomía y presupuesto propio. Por el contrario, en los casos de Venezuela, Paraguay, República Dominicana, Bolivia, Nicaragua, Uruguay y Haití, o no existe una instancia encargada o existe, pero es dependiente de alguna rama del poder público.

Si bien en general se observa que la región ha adoptado políticas, programas y/o planes que impulsan el gobierno electrónico (14 países lo reportan así), no necesariamente se destacan acciones puntuales para promover acciones de lucha contra la corrupción relacionadas con la materia. Lo anterior evidencia en varios casos, la desconexión existente entre iniciativas de modernización estatal como el gobierno digital y su incidencia o impacto directo en la lucha contra la corrupción particularmente en lo que se relaciona con el acceso a la información, pero también, en aspectos como la reducción de la burocracia y la simplificación de la gestión administrativa.

En este sentido, se destaca que de los países participantes en el OCC solamente Bolivia, República Dominicana, Haití y Venezuela no son miembros de la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership, 2021). Así mismo, que 11 de los 19 países están trabajando en acciones para fortalecer la contratación abierta y publicar en datos estandarizados (OCP, s.f.). Igualmente, la misma cantidad de países han realizado o están ejecutando *proyectos país* con miembros y socios de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT) para implementar los Principios de Alto Nivel para la Transparencia Fiscal, la Participación y la Rendición de Cuentas (GIFT, s.f.).

4. Principales Barreras y Retos de la Región en la Garantía del Derecho de Acceso a la Información.

En cuanto a las barreras y los retos para la región, se debe mencionar que si bien existe una valoración positiva en el 77% de las respuestas sobre la existencia de mecanismos,



formatos o canales para realizar el seguimiento al cumplimiento de la ley de información pública; en países como Haití, Honduras, Nicaragua y Venezuela no se identificaron avances en cuanto a desarrollos normativos y/o de políticas en la materia. Particularmente, se resalta el vacío en torno al fortalecimiento de la participación ciudadana en las acciones e iniciativas anticorrupción, así como las entidades garantes del derecho de acceso a la información.

La ausencia o baja participación de la ciudadanía en la construcción de políticas y planes de gobierno electrónico, en la participación digital y en los lineamientos que favorezcan la lucha contra la corrupción, evidencia un retroceso importante en la garantía del derecho de acceso a la información pública toda vez que aíslan al ciudadano del proceso e implementación de dichas normas y políticas, generando una mayor barrera con el Estado.

Frente a la implementación de iniciativas de apertura de información y gobierno abierto, es importante revisar el seguimiento a este tipo de acciones en los países, de una parte, en el Barómetro de Datos Abiertos 2020 el puntaje promedio en América Latina respecto a la madurez de las iniciativas de Datos abiertos es 42.29/100. De los países del OCC Uruguay obtiene los mejores resultados (64 /100), mientras Nicaragua (17/100), Haití (18 /100), y El Salvador (25 /100) obtienen los puntajes más bajos (RedGealc, 2021). Lo anterior puede reflejar obstáculos a la hora de implementar estándares y buenas prácticas en apertura de datos para desarrollar lineamientos de alianzas y convenciones internacionales tales como AGA, Open Budget, Open Contracting.

En cuanto al índice de gobierno electrónico del *Department of Economic and Social Affairs of United Nations* (UNDESA) el promedio regional es de 62.93/100. Al desagregar la información se destaca que de nuevo Uruguay obtiene el mejor puntaje (85/100) y, en contraposición, Honduras (45/100), Nicaragua (51/100) y Guatemala (52/100) los puntajes más bajos. Asimismo, en el componente de participación electrónica, Colombia obtiene el mejor puntaje (87/100), en oposición a los resultados de Venezuela (24/100) y Honduras (49/100) (RedGealc, 2021).

Si bien se ha destacado el cumplimiento del Compromiso No. 14, en cuanto al avance de los planes y compromisos de Gobierno Abierto, existen retos frente al posicionamiento de las acciones para avanzar en esta línea y fortalecer las iniciativas subnacionales e incluso en compromisos que involucren actores no estatales, como el sector privado, teniendo en cuenta las áreas de políticas priorizadas por AGA (beneficiarios reales, industrias extractivas, servicios públicos) (Open Government Partnership, 2019).

De acuerdo con el Informe Saber Más XII de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información, en cuatro países (Brasil, Guatemala, El Salvador y México) se identificaron debilidades en los órganos garantes del derecho de acceso a información por factores que “alteraron la autonomía de su órgano garante, ya sea por condicionamientos políticos, modos de designación de miembros y presupuesto” (Alianza Regional, 2021, p. 8).



Durante la pandemia se presentaron situaciones que deterioraron los entes autónomos. Resaltan el caso de Brasil en donde a pesar de contar con una Ley de Acceso a la información desde el 2012, la ciudadanía no tuvo acceso a la información necesaria y se requirió la conformación de un consorcio de periodistas para acceder la información sobre número de casos, muertes y vacunas (Informe Brasil, 2021). Además, en El Salvador el Presidente nombró como comisionada del Instituto de Acceso a la Información Pública a una ex precandidata a diputada por su partido, afectando la independencia y la confianza de la ciudadanía en esta entidad (Informe El Salvador, 2021). Adicionalmente, se registraron cambios normativos en las respuestas a solicitudes de información, en varios casos impulsados por los mismos órganos de control, como lo destacó el informe Saber Más XII que identificó esta situación en nueve países (Alianza Regional, 2021). Igualmente, en el 67% de los países se considera que la situación respecto a las respuestas a solicitudes de información empeoró y el 33% de los países indicó un retroceso en relación con el principio de Transparencia Activa (Alianza Regional, 2021).

En ese sentido, la pandemia ha significado un reto para el cumplimiento de estándares de transparencia y acceso a información pública en aspectos centrales de la gestión pública como contratación, presupuesto y programas sociales. Es así como en 78% de los países en América Latina, se han realizado compras de urgencia con excepciones y en el 56% de los países no ha existido una divulgación proactiva respecto de los beneficios entregados por en el contexto de la crisis sanitaria (REAL, 2021). Además, se identifican cuestionamientos en varios países sobre los beneficiarios de créditos, bonos y otras ayudas gubernamentales. Por último, el 33% de los países no han establecido mecanismos de transparencia sobre donaciones de privados durante la pandemia (REAL, 2021).

Conclusiones y Recomendaciones

El Compromiso de Lima ha sido para los países una oportunidad para reafirmar acuerdos internacionales de fortalecimiento de la democracia, el acceso a información pública y de lucha contra la corrupción. Para avanzar en el cumplimiento y profundizar su implementación, se presentan las siguientes recomendaciones que retoman las presentadas por organismos internacionales, los informes nacionales del OCC y los aspectos presentados en este documento.

- Fortalecer la construcción de políticas, planes y/o programas de gobierno electrónico para incrementar los escenarios de participación digital y generar acciones puntuales de lucha contra la corrupción. Es importante construir estas



iniciativas en consenso con la sociedad civil y que las acciones generen un impacto en la lucha contra la corrupción.

- En los informes nacionales del OCC es recurrente el llamado a brindarle a la ciudadanía un papel no sólo informativo sino consultivo, decisorio y/o de fiscalización de las políticas de transparencia y anticorrupción. La implementación de la iniciativa de la Alianza de Gobierno Abierto ha sido una oportunidad para ampliar el nivel de incidencia de la ciudadanía, que es importante seguir profundizando a todas las entidades del Estado, en niveles subnacionales y en diferentes sectores.
- Las tecnologías de la información y comunicaciones han tenido un papel importante en la pandemia, los países deben continuar avanzando en medidas para garantizar la conectividad y los servicios de telecomunicaciones bajo un principio de igualdad considerando una transformación digital incluyente, facilitando múltiples canales que tengan en cuenta a la población sin acceso a internet, tecnologías, habilidades necesarias, así como las barreras socioeconómicas (CEPAL, 2020).
- Los países de la región deben revisar la actuación ante desastres para incluir acciones de transparencia y garantía del derecho de acceso a la información como un bien de vital importancia en situaciones de emergencia. IDEA Internacional (2021) generó una serie de recomendaciones para los Estados a partir de las lecciones de la pandemia, entre las cuales se propone regular los Estados de Emergencia para revisar las medidas que pueden limitar el acceso a la información pública (IDEA, 2021). En esta misma línea la CIDH expresó, en su Resolución No. 01/20, la importancia de revisar las limitaciones y suspensiones para que sean necesarias, proporcionales y requeridas por las exigencias de la situación.
- En consonancia con la anterior recomendación es importante que los órganos garantes y los sujetos obligados de las leyes de acceso a información pública tengan previstos los riesgos que se pueden presentar en situaciones de emergencia y las acciones para atender la contingencia. La pandemia debe servir de lección para identificar las vulnerabilidades de los sujetos obligados y las vulneraciones al derecho en contextos de emergencia.
- Implementar medidas atendiendo al criterio diferencial de accesibilidad de la información pública para poblaciones vulnerables. Desde establecer estrategias multicanal para combatir la brecha digital, eliminar las barreras de acceso a la información y fortalecer las medidas de accesibilidad y lenguaje claro. Esto implica realizar diagnósticos sobre necesidades de información de grupos vulnerables y



adoptar un enfoque poblacional, diferencial y de género en las políticas de transparencia y acceso a información.

- Garantizar el fortalecimiento de los órganos de transparencia y acceso a la información pública en general. Los órganos supervisores o garantes son esenciales para el cumplimiento de las leyes de acceso a información pública. Por lo cual es importante fortalecer su autonomía financiera y para la toma de decisiones, respetando la independencia para emitir pronunciamientos y decisiones. Un factor de peso son las atribuciones del órgano garante en cada país, su carácter vinculante o no, y la capacidad de imponer sanciones. Como parte del fortalecimiento se pueden desarrollar procesos de incidencia y auditoría social orientados a garantizar los presupuestos de los órganos responsables del acceso a información pública (Observatorio Ciudadano de Corrupción, 2021).
- La capacidad de los órganos garantes para sancionar es fundamental para asegurar estándares de transparencia activa. Establecer estándares para la publicación de información útil y oportuna, especialmente para adoptar medidas de divulgación a la ciudadanía en situaciones emergencia. De igual forma desarrollar estándares para la publicación de información en lenguaje claro que permitan evaluar las condiciones y principios del derecho de acceso a la información.
- Trabajar en acciones que lleven a la práctica el acceso a la información, bajo un enfoque sectorial, de género, interseccional y derechos humanos. Desde iniciativas de transparencia focalizada que aborden las dinámicas propias de un sector, así como para producir y acceder a información pública con enfoque de derechos humanos, entendiendo que es un bien jurídico democrático que garantiza la realización efectiva de derechos fundamentales. Es importante comprender que las brechas de acceso profundizan las desigualdades y articular acciones con los programas o planes de derechos humanos y equidad de género en los países.
- Finalmente es importante llamar la atención sobre la situación de algunos países en los cuales el retroceso en la garantía del acceso a la información se está acompañando de otras situaciones como el miedo legítimo a denunciar la corrupción, investigar estos temas o hablarlos públicamente, ya que pueden ser acosados, perseguidos o encarcelados, como se reporta en el informe de Nicaragua (Nicaragua. OCC 2021). Esto indica que la garantía del derecho de acceso a la información pública en la región, debe acompañarse por la protección de los demás derechos fundamentales.





Referencias

- Alianza Regional. (2021). *Saber Más XII: el acceso a la información ¿una víctima más de la pandemia?*
- BID. (2011). *Acceso a la información y políticas focalizadas*. Washington, D.C.
- CEPAL. (2020). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*. Santiago de Chile. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45938/4/S2000550_es.pdf
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021 Adios a Macondo*. Santiago de Chile. Obtenido de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- GIFT. (s.f.). *Dónde estamos GIFT*. Obtenido de Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT): <https://www.fiscaltransparency.net/es/donde-estamos/>
- IDEA. (2021). *El Estado de la democracia en las Américas 2021*. Obtenido de <https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf>
- Montero de Espinosa Candau, I., Carneiro Freire, M., Cordero Sanz, C., & Juanjo, C. S. (2020). Transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales ante la COVID-19. *Transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales ante la COVID-19(46), Serie Aprendizajes en cohesión social*. Madrid: Programa EUROsociAL. Obtenido de <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/transparencia-el-acceso-a-la-informacion-y-la-proteccion-de-datos-personales-ante-la-covid-19/>
- Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC). (2021). Informes por país. Recuperados de: <https://occ-america.com/#>
- Observatorio Ciudadano de Corrupción. (2021). *Balance regional seguimiento a la implementación del compromiso de Lima*.
- Observatorio Ciudadano de Corrupción. (2021). *Primer balance del Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC): seguimiento a la implementación del Compromiso de Lima en indicadores normativos*.
- OCP. (s.f.). *Mapa mundial: Open Contracting Partnership*. Recuperado el 19 de Noviembre de 2021, de Open Contracting Partnership web site: <https://www.open-contracting.org/worldwide/?lang=es#/do>
- Open Government Partnership. (2019). *Informe global de OGP: Democracia más allá de las urnas electorales*.
- Open Government Partnership. (2019). *Informe global de OGP: Democracia más allá de las urnas electorales*.





Open Government Partnership. (19 de Noviembre de 2021). *Miembros Open Government Partnership*. Obtenido de Open Government Partnership: Open Government Partnership

REAL. (2021). *Informe Regional: Transparencia y prevención de la corrupción en tiempos de pandemia en América Latina*.

RedGealc. (30 de Noviembre de 2021). *Mediciones internacionales*. Obtenido de Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe:
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMzMzNjRhNjQtYTVjNy00NGM4LTk4NDQtZmY1MTIiInja1MTE5liwidCI6IjFhMDY3M2M2LTl0ZTEtNDc2ZC1iYjRkLWJhNmE5MWEzYzU4OCIsImMiOjR9&pageName=ReportSection833be8a064110e5e170d>

Redlad & Foro Ciudadano de las Américas. (2021). Agenda regional de la sociedad civil del Foro Ciudadano de las Américas. Documento de trabajo.

Redlad & Foro Ciudadano de las Américas. (2020). Agenda regional de la sociedad civil del Foro Ciudadano de las Américas. Documento de trabajo.

