ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

Informe sombra en la implementación del Objetivo 16.10.02 del Desarrollo Sostenible en Latinoamérica.

Marzo 2022

VOCES DEL SUR

VOCES DEL SUR

Acerca de Voces del Sur

Voces del Sur es una iniciativa regional compuesta por 13 organizaciones de la sociedad civil (OSC) latinoamericanas, en 13 países de la región, que defienden libertades fundamentales como: la libertad de expresión, la libertad de prensa, el acceso a la información y la seguridad de los periodistas. Cada año Voces del Sur monitorea e informa sobre las violaciones a estos derechos libertades para contribuir a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Desde 2018, Voces del Sur utiliza una metodología común para el monitoreo del indicador 16.10.01 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. En esta ocasión, Voces del Sur amplía el panorama para dar seguimiento al indicador 16.10.2 sobre "el número de países que adoptan garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información". Para esto, Voces del Sur utiliza la metodología común desarrollada entre distintas organizaciones ubicadas en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

Autoría y Contribuciones

Autores:

Daniela Urribarri
Luis Esquivel

Coordinación:

Claudia Cadena
Chloe Zoeller
Thomas Burt

Organizaciones asociadas:

Foro de Periodismo Argentino - FOPEA Argentina
Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia - ANP Bolivia
Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI Brasil
Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP Colombia
Instituto Cubano de Libertad de Expresión y Prensa - ICLEP Cuba
Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios - FUNDAMEDIOS Ecuador
Instituto Centroamericano de Estudios para la Democracia Social - DEMOS Guatemala
Comité por la Libre Expresión - C-Libre Honduras
ARTÍCULO 19 México y Centroamérica - Artículo 19 México
Fundación por la Libertad de Expresión y Democracia - FLED Nicaragua
Instituto de Prensa y Sociedad - IPYS Perú
Centro de Archivos y Acceso a la Información - CAinfo Uruguay
Instituto de Prensa y Sociedad - IPYS Venezuela

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: INFORME SOMBRA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL OBJETIVO 16.10.02 DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LATINOAMÉRICA.

Marzo de 2022

Este Informe fue posible gracias al apoyo de la Pan American Development Foundation (PADF, por sus siglas en ingles) y por el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Resumen Ejecutivo

El presente reporte elaborado por Voces del Sur se realiza gracias al apoyo del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y busca dar seguimiento al ODS 16.10.2, el cual se enfoca en el acceso a la información pública (AIP).

Voces del Sur es una red de organizaciones de la sociedad civil en 13 países de Latinoamérica y el Caribe (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela), que tiene como objetivo promover y defender la libertad de prensa, libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad y protección a periodistas.

Desde 2018, Voces del Sur monitorea anualmente los avances y retrocesos relacionados con el ODS 16.10.1. La red se enfoca en monitorear asesinatos, desapariciones, detenciones arbitrarias y otras violaciones de derechos humanos contra profesionales de los medios de comunicación y activistas.

El objetivo del presente reporte es expandir el monitoreo de la red con un nuevo enfoque en acceso a la información y comprender el progreso de la región hacia el ODS 16.10.2. Voces del Sur desarrolló de manera conjunta, con sus miembros, una metodología para valorar aspectos sobre la normativa e implementación de las políticas públicas de acceso a la información en los países de la región.

El reporte complementa los esfuerzos de la UNESCO para monitorear el ODS 16.10.2, institución que en el 2021 realizó un monitoreo en sus Estados Miembros a través de un cuestionario de autoevaluación. En este sentido, el reporte procura no solo contrastar la información provista por los Estados, sino valorar aspectos clave de la implementación de las políticas de acceso a la información. En particular, este informe pone énfasis en el sector salud, dada su importancia para la vida diaria de las personas, así como la relevancia actual en el marco de la pandemia de la COVID-19. En momentos como este es fundamental que la ciudadanía tenga acceso oportuno a información sobre las políticas públicas de salud, ya que estas pueden incidir en la vida o la muerte de las personas.

El presente reporte evalúa el acceso a la información a través de cuatro dimensiones:

1. Verificación de accesibilidad a través de solicitudes de información

2. Valoración de la regulación y estructura institucional para el acceso a la información

3. Monitoreo de la calidad de transparencia activa en el sector salud

4. Transparencia activa en la gestión de la pandemia de la COVID-19

Las principales conclusiones y resultados encontrados por los miembros de Voces del Sur son:

- *Existe una brecha entre la normativa y la implementación en el AIP.* La tendencia en la región muestra que existen normativas sólidas sobre acceso a la información. Sin embargo, todavía existe una brecha entre la normativa y la aplicación. A pesar de que 11 de los 13 países representados en la red cuentan con una normativa aceptable en lo referente al AIP, esto no necesariamente se traduce a la realidad en una implementación efectiva. Incluso en países con regímenes de acceso a la información maduros se observan desafíos, aunados a prácticas que llevan a la opacidad por parte de servidores públicos.

- *Escaso conocimiento del derecho de acceso a la información pública entre la ciudadanía en general.* Otra tendencia y desafío importante es el poco conocimiento y el uso limitado que existe en la región acerca del derecho del acceso a la información. Esto es problemático ya que el uso de los mecanismos de acceso a la información se concentra en grupos especializados como organizaciones de la sociedad civil y periodistas, mientras otras poblaciones, particularmente grupos en situación de vulnerabilidad, pierden la oportunidad de fortalecer el ejercicio de otros derechos que pueden tener impacto positivo en sus vidas.

- *La promoción del derecho al acceso a la información pública (DAIP) no es prioridad para los Estados.* Aunque las normativas de acceso a información incluyen provisiones para garantizar la promoción de este derecho, estas no son una prioridad para los Estados, limitando así la oportunidad de que más personas comprendan sus derechos y por ende usen mecanismos para acceder a información.

- *Las herramientas para acceder a la información no son suficientemente incluyentes.* Aunque existe una variedad de herramientas para acceder a información, por lo general estas no son incluyentes. En general los gobiernos no publican información en lenguas originarias o en formatos amigables para personas con discapacidad visual, limitando así el acceso de estas personas a la información. Esta situación se ve agravada cuando se toma en cuenta la alta dependencia de los mecanismos de acceso a la información en herramientas digitales y se considera la brecha digital que todavía existe en la región. Por lo tanto, es necesario generar mecanismos y herramientas que hagan más accesible este derecho.

- *Reticencias para entregar información con sensibilidad política.* Existen todavía en los gobiernos reticencias a entregar información, particularmente cuando la información está vinculada a temas de sensibilidad política como el uso de recursos públicos. En general, los países publican información más completa y detallada referente a temas como de estructura orgánica y funciones que sobre información presupuestaria.

- *Limitaciones en cuanto a la transparencia activa relacionada con la crisis causada por la pandemia de la COVID-19.* Persisten deficiencias importantes a nivel regional en cuanto a la transparencia de la gestión de la pandemia. A dos años de haber iniciado la crisis, los mecanismos de transparencia activa deberían haber mejorado. Esto es particularmente relevante si se toma en cuenta la importancia de esta información para la ciudadanía en situaciones de vida o muerte.

Como ha sido previamente mencionado, este reporte busca contribuir con los esfuerzos para la materialización del ODS 16.10.2 y complementar el trabajo liderado por la UNESCO en el monitoreo de los avances en materia de AIP en la región. **Bajo este objetivo se arrojan las siguientes conclusiones y recomendaciones:**

- Es imperativo seguir profundizando el monitoreo del ODS 16.10.2 con una mirada en la implementación para lograr panoramas más completos sobre el acceso a información en los países y en la región en sí. Para este efecto las autoevaluaciones implementadas por la UNESCO podrían incluir indicadores relacionados a la implementación tales como promedio de tiempo de respuesta a solicitudes de información, características de los mecanismos de solicitud de información, asignación de autoridades a los organismos garantes Asimismo, en el caso de Latinoamérica, se podría capitalizar en estándares regionales como la "Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública", para analizar la calidad de las normas y comparar qué tanto los países están alineados con dichos estándares.
- Para incorporar indicadores sobre cuestiones específicas de la implementación, también se debe considerar que distintos países se encuentran en distintos niveles de madurez en cuanto al acceso a la información. Por lo tanto, se podría desarrollar un sistema de niveles donde existan diferentes tipos de información para presentar dependiendo del nivel de madurez de cada país.
- La información que presentan los gobiernos se puede complementar y contrastar con información de organizaciones de la sociedad civil y expertos en acceso a información. Asimismo, se pueden incorporar indicadores sobre transparencia a nivel global o regional ya existentes y que pueden ser aprovechados para dar más contexto a los reportes de avance.

Finalmente, basado en las tendencias y desafíos identificados, este informe arroja las siguientes recomendaciones para una agenda de trabajo regional o a nivel país:

- Dar seguimiento e incidir para asegurar la designación efectiva de los cargos y recursos previstos para implementar las políticas de acceso a la información.
- Evidenciar los vínculos del acceso a la información con otros ODS, principalmente enfatizando el potencial que tiene este derecho para la consecución del resto de los ODS. Esto contribuiría a dar visibilidad al acceso a la información como un derecho clave y fomentar su uso entre la sociedad.
- Buscar mecanismos y herramientas que faciliten y promocionen el uso del derecho de acceso a la información entre grupos en situaciones de vulnerabilidad.
- Limitar el ejercicio creciente del uso de las excepciones por parte de los gobiernos para entregar información a la ciudadanía.
- Proveer más y mejor información a través de mecanismos de transparencia activa sobre el uso de fondos públicos, incluso para asuntos de indiscutible urgencia como la gestión de la pandemia por la COVID-19
- Buscar maneras desde la arena internacional para limitar situaciones de acoso y hostigamiento a activistas del acceso a la información.

Índice

pág 10 **1.- Introducción**

pág 12 **2.- Relevancia del ODS 16.10.2**

2.1.- Los ODS en la agenda internacional de desarrollo
2.2.- La sociedad civil en el impulso de los ODS
2.2.- ODS 16: nuevo enfoque en instituciones democráticas
2.3.- ODS 16.10.2: AIP y su importancia para el desarrollo
2.4.- El AIP como derecho humano
1.4.1.- Convenciones internacionales
1.4.2.- Fallos en cortes internacionales

pág 14 **3.- Reflexiones en torno al AIP en la región**

3.1.- Avances en materia normativa: legislación y jurisprudencia
3.2.- Implementación y uso del AIP
3.3.- Tendencias regionales

pág 18 **4.- Metodología**

4.1.- Objetivo: complementar las autoevaluaciones de los gobiernos
4.2.- ¿Qué Monitoreamos?

pág 21 **5.- Primer monitoreo regional del ODS 16.10.2 de Voces del Sur**

5.1.- Verificación de accesibilidad a través de solicitudes de información
5.2.- Valoración de la regulación y estructura institucional para el AIP
5.2.1.- Consideraciones en torno a las autoevaluaciones ante de la UNESCO
5.2.2.- Situación normativa e institucional

5.3.- Monitoreo de la calidad de transparencia activa en el sector salud
5.3.1.- Información institucional
5.3.2.- Información de salarios
5.3.3.- Información del presupuesto
5.3.4.- Información sobre rendición de cuentas

5.4.- Transparencia activa en gestión de la pandemia por la COVID-19
5.4.1.- Información general sobre la pandemia
5.4.2.- Información sobre adquisiciones de insumos e infraestructura
5.4.3.- Estadísticas de la gestión de la pandemia
5.4.4.- Información sobre la gestión de vacuna

5.5.- Análisis y conclusiones generales a nivel regional

pág 47 **6.- Conclusiones y recomendaciones**

6.1.- Recomendaciones para el monitoreo del ODS 16.10.2
6.2.- Recomendaciones para las agendas de trabajo sobre AIP

Anexo I: Preguntas de autoevaluación de AIP para gobiernos - Cuestionario de la UNESCO

Acrónimos

AIP - Acceso a la información Pública

DAIP - Derecho al Acceso a la Información Pública

CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos

IPYS - Instituto Prensa y Sociedad

OEA - Organización de Estados Americanos

ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible

OG - Órgano Garante

ONG - Organizaciones No Gubernamentales

ONU - Naciones Unidas

OSC - Organizaciones de la Sociedad Civil

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INV – Informes Nacionales Voluntarios

1.- Introducción

La agenda de los ODS permite reconocer los avances que los países logran en cuanto las metas e indicadores específicos. Las herramientas que puedan indicar el progreso logrado ayudan a identificar áreas de mejora y establecer un dialogo con actores relevantes para impulsar dichas mejoras. En este contexto, el presente reporte busca complementar el ejercicio de monitoreo liderado por la UNESCO en torno al ODS 16.10.2, enfocado en el AIP.

El ODS 16(que promueve paz, justicia e instituciones sólidas) plantea en su meta 10: garantizar el acceso a la información y la protección de libertades fundamentales, tal como la libertad de expresión. El segundo indicador (ODS 16.10.2) de esta meta observa "el número de países que adoptan garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información". Por ende, la promoción de esta meta contribuye a impulsar el AIP a nivel global.

La red Voces del Sur es la organización ideal para monitorear el ODS 16.10.2 en América Latina. Esta red tiene como objetivo promover y defender la libertad de prensa, libertad de expresión, el acceso a la información, y la seguridad y protección de periodistas. Además, su experiencia, sus mecanismos de colaboración, y su alcance regional la posicionan estratégicamente para llevar a cabo este ejercicio. Los miembros de la red han desarrollado capacidades para el monitoreo de los indicadores de la meta 10 del ODS 16.

Desde 2018, con el apoyo de la UNESCO, Voces del Sur viene utilizando una metodología común para elaborar un informe sombra sobre el ODS 16.10.1, enfocado en monitorear asesinatos, desapariciones, detenciones arbitrarias y otras violaciones de derechos humanos contra profesionales de los medios de comunicación y activistas. Esta metodología permite llevar a cabo actividades con impacto regional y local. Asimismo, estas colaboraciones han contribuido al fortalecimiento institucional de cada miembro por el intercambio de conocimientos y experiencia entre ellos.

Voces del Sur cuenta con 13 miembros, organizaciones de la sociedad civil líderes en su campo, que trabajan de manera coordinada con el objetivo de promover y defender la libertad de prensa, libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad y protección de periodistas. Es de alcance regional, con presencia en 13 países de la región: Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

La expansión de actividades de monitoreo de Voces del Sur fue paulatina, pasando de la libertad de expresión al DAIP. La metodología para el monitoreo del ODS 16.10.1 cuenta con 12 indicadores, de los cuales uno se enfoca en limitaciones, obstáculos, u otras acciones que restrinjan el acceso a la información en sus países.

En su monitoreo del ODS 16.10.1 del 2020, Voces del Sur documentó 279 de estas instancias en contra del AIP. Los miembros de la red comprenden el vínculo entre la libertad de expresión y el AIP, y que el acceso a la información es un derecho fundamental para el goce de otros derechos (salud, educación, manifestación pacífica, etc.). Por ende, la red Voces del Sur decidió expandir su monitoreo hacia el ODS 16.10.2, utilizando de punto de partida su experiencia de monitoreo sobre el ODS 16.10.1.

El resultado de esta ampliación es el presente reporte de monitoreo, que se realizó en paralelo al monitoreo implementado por la UNESCO, el cual consistió en un cuestionario desarrollado por la UNESCO a través del cual los países autoevaluaron sus rendimiento hacia este objetivo. A través de este cuestionario los países brindaron información acerca de los entes responsables por el AIP, así como los mecanismos de estos para brindar información al público. En este reporte, Voces del Sur contrasta las respuestas oficiales presentadas a la UNESCO con los hallazgos obtenidos a través de este monitoreo y las percepciones de las organizaciones miembro. Asimismo, el reporte profundiza en varios otros aspectos en torno a la implementación del AIP en cada país.

El reporte se estructura de la siguiente manera: La sección dos presenta la relevancia del ODS 16.10.2 en el contexto de los ODS, así como la importancia de la participación de la sociedad civil en estos procesos. La sección tres reflexiona sobre la evolución y el estado actual del AIP en la región. En la sección cuatro se describe brevemente la metodología e instrumentos utilizados para generar datos para el monitoreo; los aspectos monitoreados como la accesibilidad a través de solicitudes de información; una valoración de la regulación y estructura institucional para el AIP; el monitoreo de la calidad de transparencia activa en el sector salud; y, un análisis más profundo sobre la transparencia activa en la gestión de la pandemia por la COVID-19. La sección cinco presenta los resultados del análisis para cada aspecto sujeto de monitoreo, así como las conclusiones a nivel regional. Finalmente, la sección seis propone una serie de recomendaciones tanto para los próximos ejercicios de seguimiento de la UNESCO como para una agenda de trabajo regional para mejorar el AIP.

2.- Relevancia del ODS 16.10.2

2.1.- Los ODS en la agenda internacional de desarrollo

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible surgen como el siguiente paso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre 2015 y 2030, los ODS expanden su alcance, con 17 objetivos que tienen metas e indicadores específicos. Una de las novedades para los ODS fue la inclusión del Objetivo 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Esto es un avance significativo pues reconoce la importancia de impulsar instituciones democráticas que sirvan a la ciudadanía como elemento clave para lograr los demás objetivos.

La amplia difusión y apoyo desde la cooperación internacional hacia los ODS generó la necesidad de mostrar progreso hacia estos de parte de los Estados. En este sentido, se puede decir que estos fomentan una competencia amigable y positiva a nivel internacional, que compromete a un gran número de países a no aparecer como rezagados. Para este efecto, los Estados pueden presentar cada año Informes Nacionales Voluntarios (INV) al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas e informar acerca del progreso y los retos con respecto a la consecución de las metas establecidas por los ODS. Sin embargo, este es un proceso completamente voluntario, que no significa un compromiso obligatorio, aunque se espera que cada Estado presente por lo menos tres informes al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas durante el período de 15 años. Por esta razón es aún más importante el rol de la sociedad civil y el seguimiento que puede proveer al progreso de los ODS a la par de los INV presentados por los Estados.

2.2.- La sociedad civil en el impulso de los ODS

La implementación de los ODS ha generado espacios de apertura y colaboración, como consecuencia de cambios sociales importantes y reclamos desde la ciudadanía por una mayor transparencia y participación. Por un lado, la sociedad civil y los gobiernos están colaborando en algunas instancias en el diseño e implementación de políticas públicas, cuyo objetivo es lograr avances en cuanto a las metas de los ODS. Por otro lado, es importante destacar el papel que organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos, como Voces del Sur, están jugando sobre el monitoreo del progreso a estos objetivos para contrastar los INV presentados por los gobiernos.

Dado que una de las principales fortalezas de los ODS es la claridad de sus metas e indicadores lo cual facilita el seguimiento y el impulso a mejoras, es importante capitalizar los espacios para la provisión de insumos desde la sociedad civil como complemento al monitoreo propio de los Estados. Voces del Sur ha contribuido con estos esfuerzos a través de los reportes sombra del ODS 16.10.1 sobre libertad de expresión desde el 2018. El presente reporte sobre el ODS 16.10.2 es pues un paso más delante de Voces del Sur al cumplimiento de los ODS.

2.3.- ODS 16.10.2: AIP y su importancia para el desarrollo

Una de las metas específicas del Objetivo 16 es la meta 10, sobre "garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y acuerdos internacionales". Esta meta se enfoca, por un lado, en la libertad de expresión y, por otro, en la transparencia y acceso a la información, particularmente el indicador 16.10.2: "número de países que adoptan garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información".

La inclusión específica de este indicador es crucial, pues la transparencia y AIP son elementos clave para que la ciudadanía pueda acceder a otros derechos, particularmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este sentido, el AIP es considerado como un derecho llave que permite el acceso a otros derechos. Por ejemplo, proveer información sobre la implementación de programas sociales contribuye a mejorar la eficacia de estos, logrando su cometido de reducir la pobreza. Mientras que proveer información sobre el sector educativo o sector salud permite a la ciudadanía tomar mejores decisiones sobre estos. Esto es especialmente relevante en tiempos de crisis como la pandemia por la COVID-19, en la que la información sobre las medidas de prevención, acceso a servicios de salud, así como los programas de vacunación, se vuelve clave para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos en materia de salud, impactando entre la vida y la muerte.

2.4.- El AIP como derecho humano

Es importante no perder de vista que el AIP en sí mismo es un derecho humano; así fue reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 19. Asimismo, a nivel regional, la Convención Americana de Derechos Humanos incorpora al AIP como derecho humano en su artículo 13. Aunado a las convenciones internacionales, en materia de jurisprudencia el AIP también ha avanzado, principalmente a partir del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Claude Reyes v. Chile, el cual reconoce el derecho del peticionante a acceder información en posesión del Estado.

Por ende, resulta de suma importancia garantizar el ejercicio del derecho de AIP, tanto para ejercer otros derechos que contribuyen a la agenda de desarrollo, como por su naturaleza propia de derecho humano.

3.- Reflexiones en torno al AIP en la región

Durante las últimas dos décadas, el AIP ha tenido avances significativos en la región. La mayoría de los países en Latinoamérica y el Caribe han adoptado medidas que regulan el AIP, mientras que el ejercicio de este derecho se ha normalizado entre ciertos grupos sociales. En estos 20 años ya se pueden observar avances significativos, así como rezagos y retrocesos en casos puntuales.

Estos avances surgen en gran medida como resultado de las transiciones democráticas ocurridas en la región en las décadas de los ochenta y noventa. En este periodo, las sociedades latinoamericanas empezaron a transformar su relación con el Estado, exigiendo mayor transparencia, participación y rendición de cuentas. El papel que jugado por la sociedad civil organizada para llevar a cabo estas transformaciones ha sido fundamental. Su trabajo de incidencia fue la fuerza detrás de gran parte de los avances relacionados con el fortalecimiento democrático, incluyendo aquellos relacionados con la garantía y el ejercicio del derecho de AIP. Esto han incluido la promoción para la aprobación de leyes de AIP, así como la difusión y uso de las mismas a nivel de país. Asimismo, contribuyeron al avance de la agenda a nivel internacional a través de su participación en plataformas regionales como la OEA y la CIDH.

En esta línea, plataformas internacionales multi-actor como la Alianza para el Gobierno Abierto o la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas han tenido un impacto positivo en la promoción de la agenda de AIP. Estas plataformas permitieron principalmente tres cosas. Primero, ofrecieron a grupos de actores diversos (gobierno, sociedad civil, sector privado) una plataforma horizontal para el diálogo y la colaboración alrededor de distintas áreas, incluido el AIP. Segundo, facilitaron el intercambio de experiencias internacionales entre pares que permitieron fortalecer las actividades a nivel de país. Y tercero, permitieron la incorporación de planes de acción y medidas de seguimiento ha permitido una mayor concreción de objetivos claros en temas relacionados al AIP, entre otros.

3.1.- Avances en materia normativa: legislación y jurisprudencia:

Un paso importante de la región ha sido el fortalecimiento de los marcos normativos de AIP, tanto lo legislativo como lo jurisprudencial. Existen ya en la región varios países con legislación específica en la materia. Once de los países representados en la red Voces del Sur ya cuentan con una ley de AIP (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela, aunque este último con una ley sumamente restrictiva) mientras que solo dos países miembros aún no han adoptado este tipo de legislación (Bolivia y Cuba)[1]. Esta ola de leyes de AIP inició a principios de los años 2000, con México siendo pionero en la región.

[1] Si bien no existe una ley de AIP en estos países, en Bolivia se ha emitido un decreto presidencial a favor del AIP, y Cuba cuenta con una garantía constitucional teórica en función a este derecho.

Junto a la aprobación de leyes de AIP, se observa también una solidez normativa destacable. Según el índice internacional RTI-Ratings, el puntaje promedio para diez de los países con ley de AIP es de 99 puntos, por lo que puede entenderse que en la región prevalece un marco normativo adecuado. Sin embargo, no hay que perder de vista los países donde aún no existe legislación o marcos normativos de AIP. Más aún, si bien la aprobación de una ley de AIP es un paso en la dirección correcta, es necesaria una implementación efectiva para evitar que las normas queden como letra muerta.

Si bien, los estándares internacionales han servido para informar la elaboración y adopción de leyes de AIP, existen aspectos específicos en los que se observan diferencias. Esto es particularmente cierto en torno a los mecanismos de revisión y órganos garantes. Algunos países siguieron el modelo de órgano garante independiente y especializado en temas de AIP como México u Honduras. También, hay casos donde crearon una agencia especializada dentro de cada poder con jurisdicción e independencia funcional acotadas, como en Argentina o Uruguay. Incluso en otras instancias se asignaron las funciones de revisión a órganos gubernamentales ya existentes como en Brasil o Guatemala, entre otros modelos institucionales.

Los avances de AIP en materia normativa también se han dado en el ámbito judicial. Una tendencia importante en la región es la jurisprudencia que se está sentando a través de las acciones de litigio impulsadas por usuarios de información y organizaciones de la sociedad civil. Incluso se ha visto impacto al nivel de las Cortes Supremas nacionales con casos emblemáticos como el de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c. PAMI en Argentina, en la Corte reconoció el derecho de la ciudadanía a acceder información y ordenó la entrega de información presupuestaria. El establecimiento de jurisprudencia es importante pues contribuye a moldear los criterios para garantizar el acceso a la información.

De igual forma, en la arena internacional hay hitos destacables que contribuyen a impulsar la agenda. La Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA de 2010, y su actualización de 2020, preparadas con una alta participación de la sociedad civil, sirvieron para elevar los estándares internacionales de leyes de AIP en la región.

En cuanto a avances en materia judicial a nivel internacional, se han logrado fallos emblemáticos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como por ejemplo el caso Claude Reyes y otros c. Chile, donde la CIDH reconoció el derecho de AIP, impulsando la apertura en Chile y la eventual aprobación de su ley de AIP.

3.2.- Implementación y uso del AIP:

Si bien, los avances en la normativa de AIP en la región son significativos, es importante tener en cuenta que la implementación de estas normas es tanto o más importante que su adopción inicial. En este aspecto podemos encontrar una mayor presencia de claroscuros. Por ejemplo, existe un avance desigual del AIP entre los distintos poderes del Estado, con el Ejecutivo por lo general a la vanguardia por sobre el Legislativo y el Judicial.

También, existen avances en la consolidación de la transparencia activa como parte de las políticas de AIP de los gobiernos en la región. Esto ha facilitado en gran medida el acceso a la información puesto que la ciudadanía que busca información no tiene que realizar una solicitud, sino que puede acceder a la misma a través de las plataformas de transparencia de los gobiernos. No obstante, a pesar de los avances en materia de transparencia generados por el uso de tecnologías de la información y comunicación, todavía existe una brecha digital en los países de la región que puede generar restricciones, sobre todo para grupos sin accesibilidad.

De manera similar, en la región ha existido un aumento en el uso del derecho de AIP, lo cual es algo positivo. Sin embargo, este uso está concentrado principalmente en ciertos grupos sociales (ONG especializadas, periodistas, etc.) radicados en los grandes centros urbanos. El derecho de AIP no ha permeado en grupos sociales vulnerables de la misma manera. Por lo tanto, aun cuando las leyes de AIP por lo general incluyen apartados para la promoción de este derecho, no ha habido esfuerzos sistemáticos y sostenidos por parte de los gobiernos. En la región, la promoción del AIP, particularmente hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad ha sido más bien retomado por las OSC. Sin embargo, el impacto que estas pueden tener, dados los recursos materiales y humanos disponibles es limitado.

En cuanto a las obligaciones de los gobiernos para que el derecho de AIP pueda ser ejercido por la ciudadanía, también se observan avances y retrocesos. Por un lado, desde que empezaron los procesos de apertura en la región, ha habido cambios de actitud por parte del funcionariado en considerar a la información como un bien público que se debe transparentar. No obstante, aún hay mucho por hacer en cuanto a la capacitación del funcionariado para que entiendan las obligaciones específicas que los marcos normativos de AIP conllevan, así como el hecho de que el AIP es un derecho humano fundamental.

Asimismo, existen retrocesos en varios países de la región, dada la opacidad de regímenes y gobiernos autoritarios recientes, como es el caso de Cuba, Nicaragua, y Venezuela. Por un lado, existen preocupaciones por la independencia de los órganos garantes y su margen de maniobra para resolver recursos de revisión con criterios que garanticen el DAIP. Por otro lado, se utilizan cada vez más las excepciones al AIP de manera ilegítima, utilizando argumentos de seguridad nacional, protección de datos personales e inexistencia de la información, para evitar compartir la información. De igual forma existe heterogeneidad en cuanto a los tiempos de entrega y calidad de las respuestas. Si bien, existen dependencias gubernamentales que entregan la información en tiempo y forma, hay otras donde la información se entrega fuera de tiempo y/o incompleta.

Más aún, en casos extremos, el ejercicio del DAIP a través de solicitudes de información no solo no se cumple, sino que provoca represalias o incluso riesgos para activistas y organizaciones. Estos retrocesos preocupan actualmente a organizaciones de la sociedad civil. Ejercicios como el presente informe de Voces del Sur intentan pintar un panorama del AIP en la región y utilizar la información para impulsar mejoras a nivel nacional y regional.

3.3.- Tendencias regionales:

Aunque, la implementación del derecho de AIP tiene sus particularidades en cada país, se han identificado tendencias a nivel regional que sirven para dar una muestra de la situación.

Sobre todo, hay que reconocer el impacto que la COVID-19 ha tenido en la implementación de la normativa de AIP. La pandemia generó desafíos en todos los ámbitos de la vida pública, y dada la necesidad de priorizar ciertas funciones del Estado por sobre otras, o utilizando esto como pretexto, el ejercicio del derecho de AIP se ha visto vulnerado en toda la región. No obstante, se observa en algunos países esfuerzos para mejorar la transparencia tanto en general como en temas específicos referentes a la respuesta a la pandemia.

Sin embargo, más allá de la pandemia, en general existe en la región una tendencia a la pérdida de independencia de los mecanismos que garantizan el ejercicio del derecho de AIP. En los últimos años se ha podido observar que los y las titulares responsables de estos mecanismos están cada vez más sujetos a la voluntad política, y muchas veces sus decisiones no están necesariamente alineadas con la transparencia.

En general, tanto la pandemia como el surgimiento de regímenes autoritarios y anti-institucionales, están generando desafíos significativos al AIP en la región. En este contexto, el trabajo de monitoreo que realiza Voces del Sur sobre AIP y los avances del ODS 16.10.2 es clave para diagnosticar el panorama del AIP en la región, así como para identificar posibles áreas de mejora a nivel nacional y regional, establecer prioridades para la agenda de trabajo y fortalecer los argumentos para la promoción del AIP a lo largo de la región.

4.- Metodología

El presente reporte sombra procura aportar información al monitoreo de los avances de la región en relación con el ODS 16.10.2 sobre AIP. La metodología fue construida por representantes de las 13 organizaciones miembro de Voces del Sur y con apoyo de la UNESCO en un proceso colaborativo. Esta tomó como base el trabajo de la UNESCO, la agencia de las Naciones Unidas que observa el cumplimiento del ODS 16.10.2, que ya había solicitado a los gobiernos de los países llenar un formulario informando sobre la situación de la AIP a nivel nacional[2]. Este formulario se enfoca principalmente en los reglamentos e implementación de autoridades responsables por garantizar este derecho en los distintos países.

La metodología de Voces del Sur busca expandir el alcance del monitoreo efectuado por la UNESCO utilizando este formulario como base. Para este monitoreo Voces del Sur procuró no limitarse al análisis normativo sino también observar la implementación de la política pública pues, como se mencionó en la sección anterior, una ley de AIP, por más sólida que sea, se convertirá en letra muerta sin una adecuada implementación.

Tal como lo hace desde el 2018, en materia de libertad de expresión (ODS 16.10.1), Voces del Sur trae un análisis que procura poder contrastar y complementar los informes oficiales y enriquecer la reflexión sobre los avances del ODS de Acceso a la Información en la región. De esta forma, además del seguimiento que da la UNESCO al ODS 16.10.2, este informe busca complementar los informes nacionales voluntarios que presenta cada país. Cabe destacar que todos los países representados en Voces del Sur ya han presentado por lo menos un informe nacional voluntario.

4.1.- Objetivo general:

El objetivo de la metodología es realizar un primer monitoreo sobre el estado regional en relación con el ODS 16.10.2, que permita diagnosticar un panorama sobre la situación de acceso a información en la región. El análisis de estos resultados permitirá a los miembros de Voces del Sur contar con información valiosa y mayores referencias para los debates y estrategias de incidencia en cada país, al tiempo que pretende enriquecer la reflexión de la UNESCO sobre los avances del AIP en la región e identificar oportunidades de mejora.

Al mismo tiempo, tal como ha comprendido esta red en su monitoreo del ODS sobre libertad de expresión (16.10.1), este tipo de ejercicios colectivos permite crear una estandarización regional para la medición de los avances, para informar el debate en ámbitos regionales e internacionales, identificar tendencias, e idear estrategias de abordaje comunes. En materia de AIP la reflexión regional adquiere un desafío particular: las regulaciones y políticas varían de un país a otro. Sin embargo, la existencia de estándares internacionales y de la OEA en la materia, permiten parámetros comunes para la reflexión colectiva.

2 Las preguntas del cuestionario de la UNESCO en el cual se basa esta metodología se encuentran en el Anexo I

4.2. ¿Qué monitoreamos?

Desarrollar un instrumento de monitoreo relevante y funcional, que atienda a las distintas realidades de los países representados en Voces del, Sur requiere de las perspectivas de las organizaciones. En este sentido, la construcción de la metodología se basa en un proceso participativo de reflexión y consenso llevado a cabo entre los meses de abril y mayo de 2021. El proceso consistió de un análisis de antecedentes del trabajo de Voces del Sur, el relevamiento de esfuerzos analíticos desarrollados por otros colectivos, entrevistas individuales con algunos miembros de la red y talleres de ideación colectiva, donde participaron las organizaciones de Voces del Sur así como expertos internacionales, que orientaron y facilitaron el intercambio de ideas, priorización de estrategias y generación de acuerdos.

El ejercicio del AIP requiere de desarrollos legislativos o normativos, procesos, instituciones y políticas públicas que permitan a la ciudadanía acceder a la información por dos vías: solicitándola de manera directa al Estado u observando información que el Estado pone a su disposición de manera activa. La consulta que UNESCO realiza a los países en sus cuestionarios se centra en la existencia o ausencia de normas y arreglos institucionales. Mientras que la metodología de Voces del Sur opina sobre ellos y evalúa si los parámetros formales se traducen (o no) en la gestión que se requiere para hacer efectivo el acceso ciudadano a la información pública.

La metodología de Voces del Sur monitorea el avance del ODS 16.10.2 con un enfoque en el poder ejecutivo (a nivel federal), de los 13 países de las organizaciones que integran su red: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela. La metodología establece cuatro dimensiones relevantes en relación con el AIP, en todos los países:

- Verificación de accesibilidad a través de solicitudes de información
- Valoración de la regulación y estructura institucional para el AIP
- Monitoreo de la calidad de transparencia activa en el sector salud
- Transparencia activa en la gestión de la pandemia por la COVID-19

Como primer paso, para verificar la accesibilidad a través de solicitudes de información, las organizaciones miembro de Voces del Sur solicitaron a sus gobiernos una copia de la respuesta a la encuesta solicitada por la UNESCO. Las organizaciones presentaron la misma solicitud en todos los países, siguiendo los canales oficiales locales, aun en casos donde no hay normativa. Esto permitió observar la respuesta (o no) que cada país da a una solicitud de AIP sobre un asunto sencillo, sin sensibilidad política.

En segundo lugar, con el objetivo de valorar la regulación y estructura institucional, las organizaciones llenaron un cuestionario basado en la encuesta de autoevaluación diseñado por la UNESCO. Las organizaciones miembro de la red valoraron las respuestas dadas por sus gobiernos, y en los casos donde no hubo respuesta, informaron su opinión sobre cada uno de los puntos consultados.

Finalmente, para valorar la información que el gobierno pone a disposición de la población, es decir, su política de transparencia activa, las organizaciones analizaron

la relevancia, calidad y oportunidad de la información publicada en páginas web determinadas bajo la metodología. Dado el volumen de información que los gobiernos publican, Voces del Sur decidió poner el foco de cada monitoreo en diferentes asuntos institucionales básicos y de una política de interés en particular, lo que permite observar eventuales variaciones entre asuntos de diversa sensibilidad. Para el monitoreo 2021, considerando el contexto de pandemia, se eligió analizar la información institucional publicada por el ministerio de salud (o su equivalente funcional) y la vinculada a las políticas de gestión de la COVID-19.

La información recogida por cada organización miembro fue volcada en formularios y procesada por un equipo consultor. Los resultados que se presentan en este reporte constituyen un ejercicio piloto que realiza Voces del Sur para este primer monitoreo del ODS 16.10.2, el que se extraerán aprendizajes que permitan incorporar mejoras para futuras ediciones.

Limitaciones:

Esta metodología representa un primer intento de crear un estándar común para el monitoreo del progreso hacia el ODS 16.10.2 en la región. Como tal, es un ejercicio piloto que nos permitirá identificar limitaciones de la metodología en sí como oportunidades para su revisión y mejoría. Asimismo, se debe considerar que este monitoreo no fue concebido con el objetivo de hacer comparaciones entre países o generar rankings, por lo menos durante esta primera iteración. Por lo tanto, el análisis se enfoca en las tendencias regionales, más allá de señalar casos específicos.

Cabe denotar que existen diferencias de recursos y capacidades entre las diferentes organizaciones que forman la red de Voces del Sur. Aunque representantes de todas las organizaciones participaron en sesiones de capacitación y recibieron asistencia técnica para la implementación del monitoreo, estas diferencias pueden igualmente haber impactado la calidad y la cantidad de data recolectada por cada una de las organizaciones.

De igual manera, algunas organizaciones de la red trabajan en sociedades cerradas, como es el caso de Cuba, Nicaragua, y Venezuela. En estos casos, por cuestiones de seguridad de las organizaciones y su personal, no fue posible verificar la accesibilidad de los mecanismos de solicitud de información en Cuba y Nicaragua. Este hecho en sí mismo habla de limitantes graves al AIP, esto dificulta la extracción de tendencias regionales.

5.- Primer monitoreo regional del ODS 16.10.2 de Voces del Sur

El monitoreo del ODS 16.10.2 se organizó alrededor de los cuatro pilares mencionados en la sección anterior. El monitoreo permite contrastar la información de las autoevaluaciones oficiales de los gobiernos, mientras profundiza en otros aspectos importantes del AIP como los mecanismos de solicitudes de información, la transparencia activa y la experiencia de las organizaciones en el territorio.

El análisis de la información producida por las organizaciones miembro de Voces del Sur muestra un panorama complejo en cuanto al progreso de los países en la región respecto del ODS 16.10.2. En primer lugar, podemos apreciar que existen algunas diferencias en cuanto a la implementación entre países donde hay una historia más larga de legislación de AIP y aquellos donde no. Sin embargo, la madurez del régimen de AIP no necesariamente es el único factor para una implementación aceptable. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, a pesar de contar con una ley de AIP desde 2007, en los últimos años se ha dado una regresión importante.

En segundo lugar, según lo comentado por los miembros de Voces del Sur, existen deficiencias respecto a la accesibilidad de la información. Es decir, mientras algunos sectores de la población hacen uso constante de los mecanismos provistos por la normativa de AIP (como personas de la academia, periodistas u organizaciones de la sociedad civil profesionalizada), una mayoría, especialmente grupos en situación de vulnerabilidad por lo general no conocen y/o no hacen uso de este derecho.

Asimismo, el análisis sugiere que la sensibilidad política de la información también puede ser un factor clave para su publicación y accesibilidad. Por ejemplo, los gobiernos están más dispuestos a publicar información que no está relacionada con el uso de recursos públicos. Esto es un problema ya que la información sobre el uso de las finanzas públicas es sumamente importante para conocer las prioridades de la gestión, la rendición de cuentas, eficacia de los servicios públicos, entre otros.

Cabe destacar que este análisis ofrece una mirada regional con la que se identifican tendencias o desafíos comunes entre los países monitoreados. No busca en esta primera instancia realizar comparativos entre los 13 países para establecer quién ha tenido un mejor o peor desempeño.

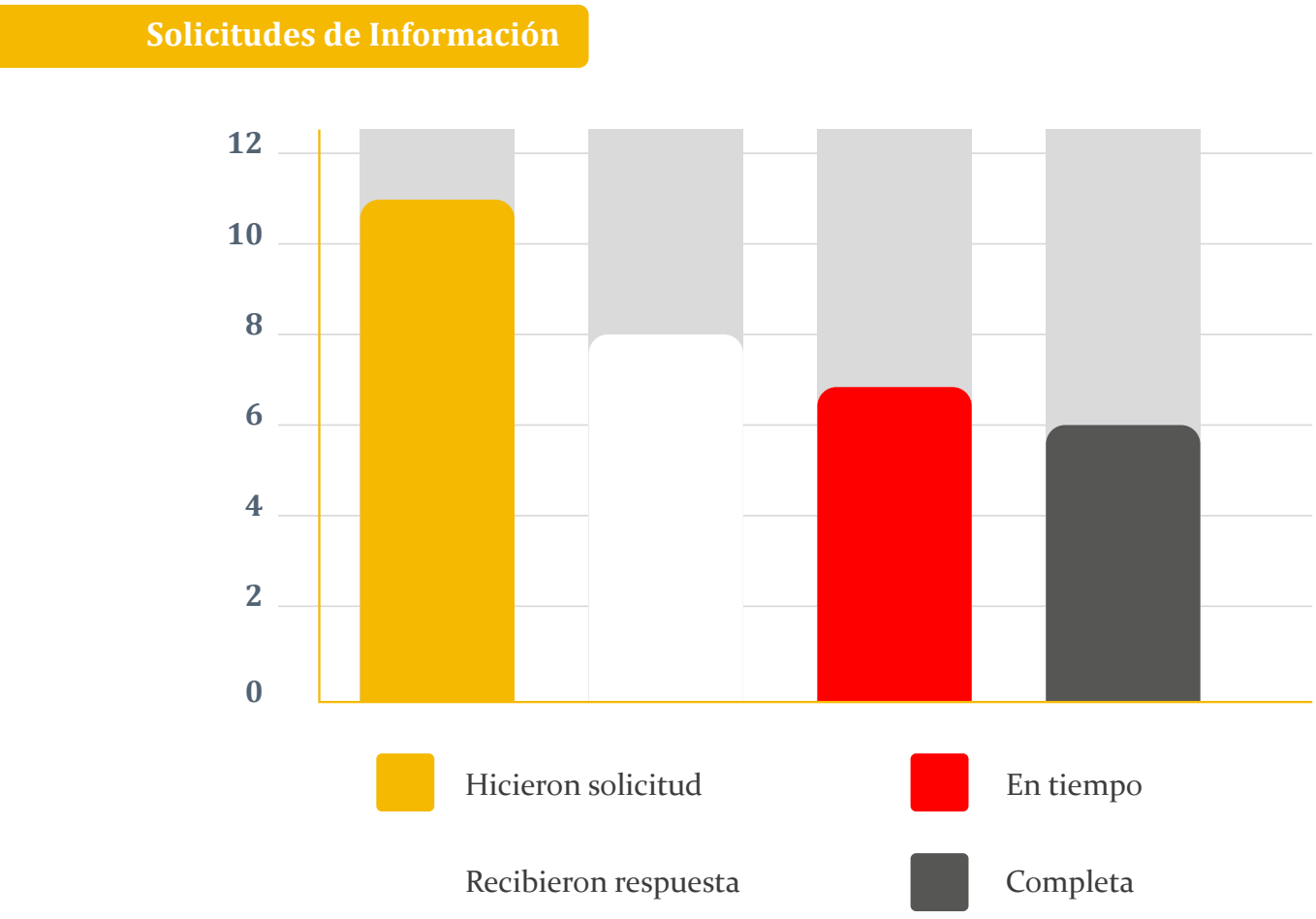
5.1.- Verificación de accesibilidad a través de solicitudes de información

Un elemento fundamental de cualquier régimen de AIP, aun en casos donde no hay legislación en la materia, es la posibilidad de que la ciudadanía pueda presentar solicitudes de información al Estado. Esto implica que desde el Estado se deben desarrollar principios ordenadores de la gestión, sistemas, mecanismos y herramientas para recibir, procesar y resolver solicitudes de información. En el caso mexicano, como menciona Artículo 19, se utiliza principalmente la página web "Plataforma Nacional de Transparencia," pero el proceso puede variar por país. El análisis sobre la funcionalidad de un régimen de AIP requiere entender en qué medida los procesos de solicitudes de información responden a las necesidades de la ciudadanía.

Para este monitoreo, 11 miembros de Voces del Sur prepararon y enviaron una solicitud de información estandarizada en todos los países (las organizaciones en Cuba y Nicaragua no pudieron realizar la solicitud por cuestiones de seguridad). Esto permitió la generación de insumos comparativos entre los países que sirven para identificar tendencias regionales. La solicitud se enfocó en obtener a través de estos canales oficiales la respuesta que los gobiernos brindaron a la UNESCO como parte de su autoevaluación en cuanto al objetivo 16.10.2. Para el análisis de este ejercicio los elementos que se tomaron en cuenta fueron la entrega de la información en los plazos establecidos por la normativa de forma completa.

La Gráfica 1 muestra los resultados del ejercicio. De las 11 solicitudes realizadas, ocho recibieron respuesta, Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay. En Bolivia, Ecuador, y Venezuela no se recibieron respuestas. Esto sugiere que, en la mayoría de los países monitoreados, los mecanismos para realizar solicitudes de información son de alguna manera funcionales. Sin embargo, para tener un panorama más claro hay que profundizar en los datos: de los ocho países que sí entregaron la información solicitada, Honduras, según reportó C-Libre, lo hizo fuera de los plazos establecidos por la normativa; Honduras y México, entregaron información de forma incompleta. En resumen, solo en seis casos la información resultó accesible en tiempo y forma. Esto indica que todavía existen límites en cuanto a la entrega de información a nivel regional y la necesidad de mejorar en cuanto al cumplimiento en forma y fondo con las solicitudes de información.

Gráfica 1: Verificación de accesibilidad de solicitudes de información



Asimismo, debemos considerar que la información solicitada no contenía necesariamente información políticamente sensible, lo que puede haber contribuido a mejorar el nivel de respuestas. Aun así, se puede considerar que la tasa de respuesta obtenida es en sí una buena señal, pero a la vez preocupante.

5.2.- Valoración de la regulación y estructura institucional para el AIP

Para evaluar la situación normativa e institucional del AIP, el reporte se enfoca primero en las respuestas de los Estados en sus autoevaluaciones. En este sentido, contrastamos las respuestas de los Estados con la percepción y experiencia de las organizaciones miembro. Este reporte analiza aspectos que van más allá de la autoevaluación, basado en la información compartida por las organizaciones miembro, incluyendo información como, por ejemplo, la situación del órgano garante o agencia similar y los principales desafíos enfrentados en sus países en cuanto al AIP.

5.2.1.- Consideraciones en torno a las autoevaluaciones ante UNESCO

La encuesta de autoevaluación que la UNESCO solicita a los países se enfoca en determinar la presencia de garantías institucionales en favor del AIP en la normativa, así como la creación de instituciones y sus funciones para garantizar el funcionamiento del régimen de AIP. Sin embargo, la autoevaluación solo releva si estas instituciones existen en la normativa, no en la práctica.

Las ocho organizaciones de Voces del Sur que recibieron respuestas a la solicitud de información desde su gobierno concuerdan que la información entregada por los gobiernos es bastante precisa. En ningún caso se encontró una discrepancia mayor. Por lo tanto, se infiere que los países que completaron su autoevaluación lo hicieron de forma correcta.

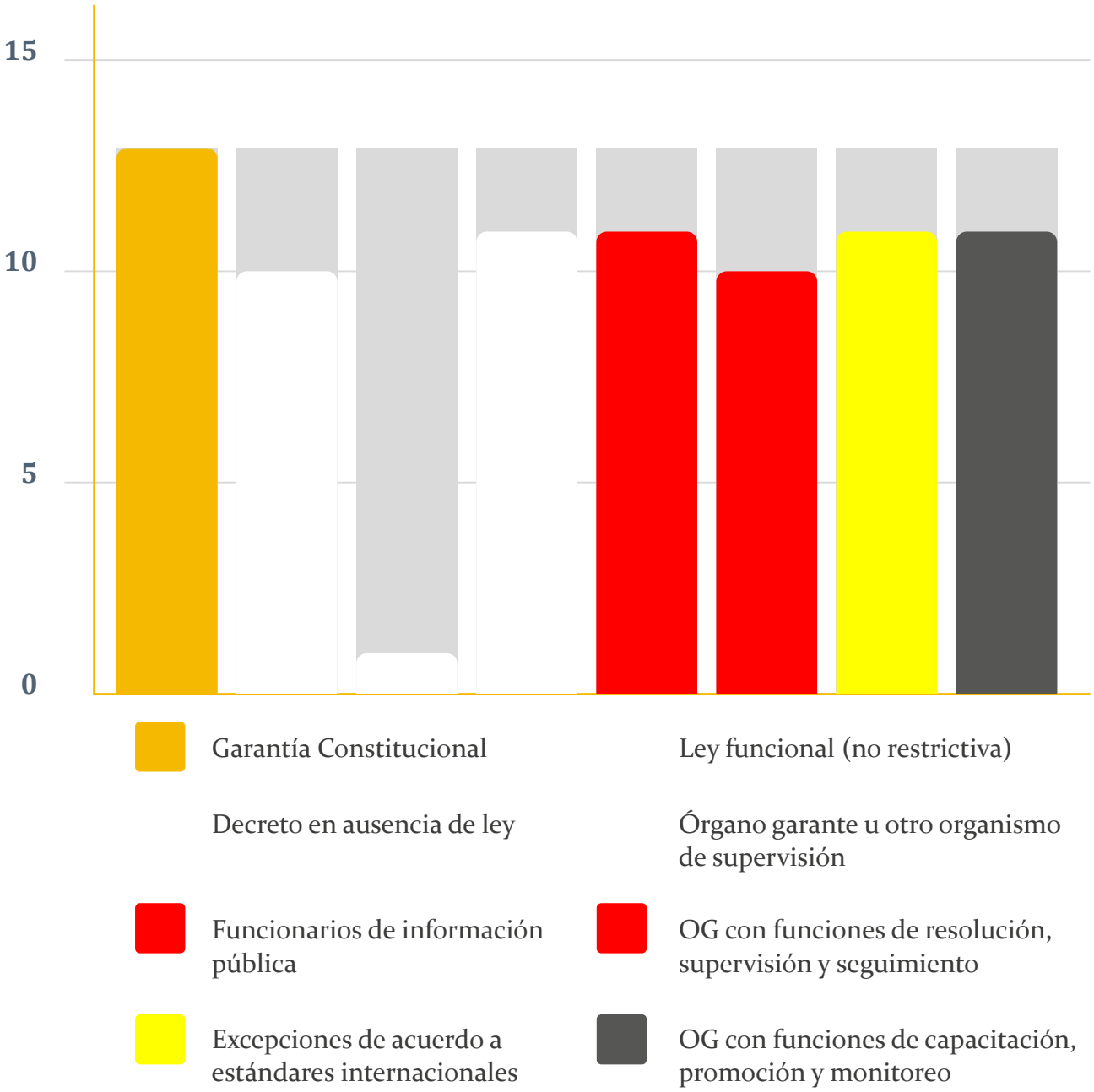
5.2.2.- Situación normativa e institucional

Para complementar la autoevaluación realizada por los gobiernos y liderada por la UNESCO los miembros de Voces del Sur realizaron un análisis sobre la situación normativa e institucional en su país, incluyendo aspectos relacionados con la implementación del AIP. Este análisis incluye consideraciones de las organizaciones en referencia a los temas incluidos en la autoevaluación, observaciones sobre el rol y gestión de los órganos garantes o agencias públicas responsables de recibir y procesar reclamos por incumplimiento a solicitudes de información y finalmente una reflexión sobre los principales desafíos o debilidades de sus respectivos regímenes de AIP.

Un análisis de las cuestiones normativas consideradas en la autoevaluación de la UNESCO da cuenta que la mayoría de los países efectivamente cuenta con las formalidades del AIP, por lo menos en el aspecto normativo, como se aprecia en la Gráfica 2. Los 13 países cuentan con una garantía constitucional respecto al AIP, 10 cuentan con una ley de AIP que no es restrictiva (Venezuela a pesar de haber aprobado una ley de AIP recientemente no se considera en este grupo de países puesto que, según estándares internacionales, su ley dista mucho de ser una verdadera ley de AIP) y Bolivia suple la falta de ley con un decreto. De igual forma, se observa que, en la mayoría de los casos, las

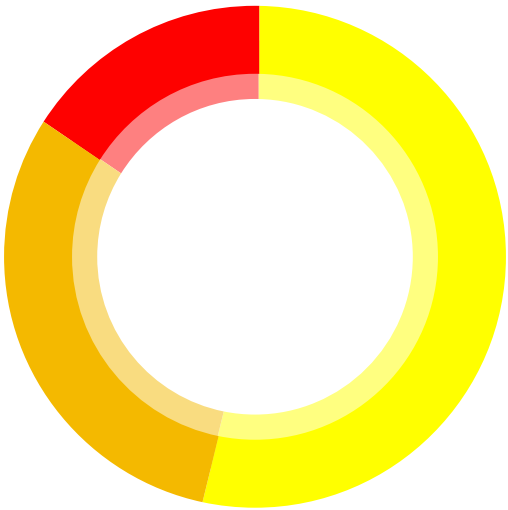
respectivas normativas incluyen el andamiaje institucional básico para un régimen de AIP, principalmente un órgano garante u agencia que cumpla con funciones de supervisión, resolución de inconformidades, y seguimiento; así como oficiales de información dentro de la administración pública y excepciones acordes a estándares internacionales.

Gráfica 2: Respuestas de Voces del Sur a cuestionario UNESCO



Si bien, 11 de los 13 países establecen en su normativa la creación de un órgano garante o agencia similar, no en todos los casos se ha cumplido, ya sea porque no se designa esta autoridad, o porque para el caso de cuerpos colegiados no se designa a todos los miembros. En Argentina, menciona FOPEA, no se ha designado a un nuevo titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública desde diciembre de 2020. El hecho de que el órgano garante u organismo de supervisión no esté conformado debidamente es una limitante importante para la garantía del AIP. Como se muestra en la Gráfica 3, en cuatro países no está conformada debidamente esta autoridad, Argentina, Ecuador, Honduras y Nicaragua; aunados a Cuba y Venezuela donde la normativa no contempla dicho órgano, se tiene entonces que solamente un porcentaje ligeramente mayor a la mitad de los países analizados (siete de 13) cuentan efectivamente con una autoridad de AIP conformada de acuerdo con la normativa local y los estándares internacionales en la materia.

Gráfica 3: Presencia de OG u otro organismo de supervisión



El OG u otro organismo está conformado de acuerdo a la normativa

El OG u otro organismo no está conformado de acuerdo a la normativa

La normativa no prové un OG u otro organismo

El análisis realizado por las organizaciones de Voces del Sur permite identificar una serie de desafíos comunes en cuanto a la implementación del AIP en la región. En primera instancia, en aquellos países donde el deterioro democrático es más notable, Cuba, Nicaragua y Venezuela, se aprecia una ausencia seria de garantías para el DAIP, concatenada a la falta de voluntad política para implementar las reformas necesarias que encaminarían al AIP. En estos países, el acceso a información es vulnerado junto con otros derechos clave.

Sin embargo, en países que han avanzado en cierto grado con la implementación de sus políticas de AIP (como Brasil, Colombia, México, Perú, y Uruguay) también se encuentran desafíos. Como muestra este mismo monitoreo y en base a la experiencia de las

organizaciones todavía existe una falta de respuesta a las solicitudes de información, así como al cumplimiento de las obligaciones de publicar información proactivamente. Las organizaciones destacan que en su experiencia el uso ilegítimo de las excepciones y denegatorias va en aumento, con gobiernos aduciendo razones de seguridad nacional, datos personales sensibles o la inexistencia de información para evitar responder solicitudes. De acuerdo con las organizaciones en todos los países, la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 ha sido utilizada por los gobiernos para no cumplir con sus obligaciones de transparencia tanto pasiva como activa.

De acuerdo con las organizaciones, el desempeño de los órganos garantes u otros organismos con funciones de supervisión sigue siendo una debilidad en el acceso a la información. Esto ocurre principalmente cuando esta autoridad tiene independencia limitada, tal como el caso de Honduras, en donde el Instituto de Acceso a la Información Pública es formalmente autónomo, pero C-Libre informa que está subordinado de facto a la autoridad política. El hecho de que las autoridades de supervisión y garantía del AIP no tengan posibilidad de realizar sus labores eficazmente genera problemas para el ejercicio de la ciudadanía de su DAIP.

Basado en el análisis de la experiencia de las organizaciones, el manejo de archivos también se considera como una debilidad. En la medida en que la información del Estado se encuentra desorganizada se vuelve más difícil acceder a ella, incluso para los propios funcionarios. Un buen sistema de archivos es básico para cualquier régimen de AIP funcional.

Por último, de cara a la sociedad, también se identifican un par de debilidades relevantes. Por un lado, la accesibilidad de la información sigue presentando falencias: se presenta de forma técnica, difícil de comprender para la ciudadanía en general, no se brinda información en idiomas originarios, lo cual se convierte en un factor de exclusión para algunos sectores vulnerables de la sociedad. Por otro lado, una de las principales debilidades de los regímenes de AIP en la región es la falta de conocimiento y uso del DAIP entre la sociedad. Este punto es fundamental pues como se mencionó en la sección dos, el DAIP es un derecho llave que permite el ejercicio de otros derechos. Por lo tanto, si este no se utiliza se vuelve más difícil ejercer otros derechos. De igual forma, un mayor uso del DAIP puede contribuir a sistemas de implementación del AIP más eficientes y promueve conciencia entre la burocracia sobre sus responsabilidades en este ámbito. Si el uso del AIP es limitado, este no podrá ser un factor para mejorar la implementación. En este sentido, la participación del Estado para diseñar políticas que promuevan el uso del DAIP, tal como se incluye en la normativa, es clave.

5.3.- Monitoreo de la calidad de transparencia activa en el sector salud

En los últimos años la transparencia activa ha cobrado un papel sumamente relevante para los regímenes de AIP pues es una forma sencilla y relativamente accesible para que los gobiernos brinden información a la sociedad. El alcance de este monitoreo se enfoca exclusivamente en aspectos de calidad y accesibilidad de información en el sector salud, especialmente la información de los ministerios de salud en los países donde se encuentran las organizaciones miembro de Voces del Sur. En concreto, cada organización hizo un relevamiento en línea durante octubre del 2021 de la información referente a tres categorías de información incluidas en estándares internacionales: información

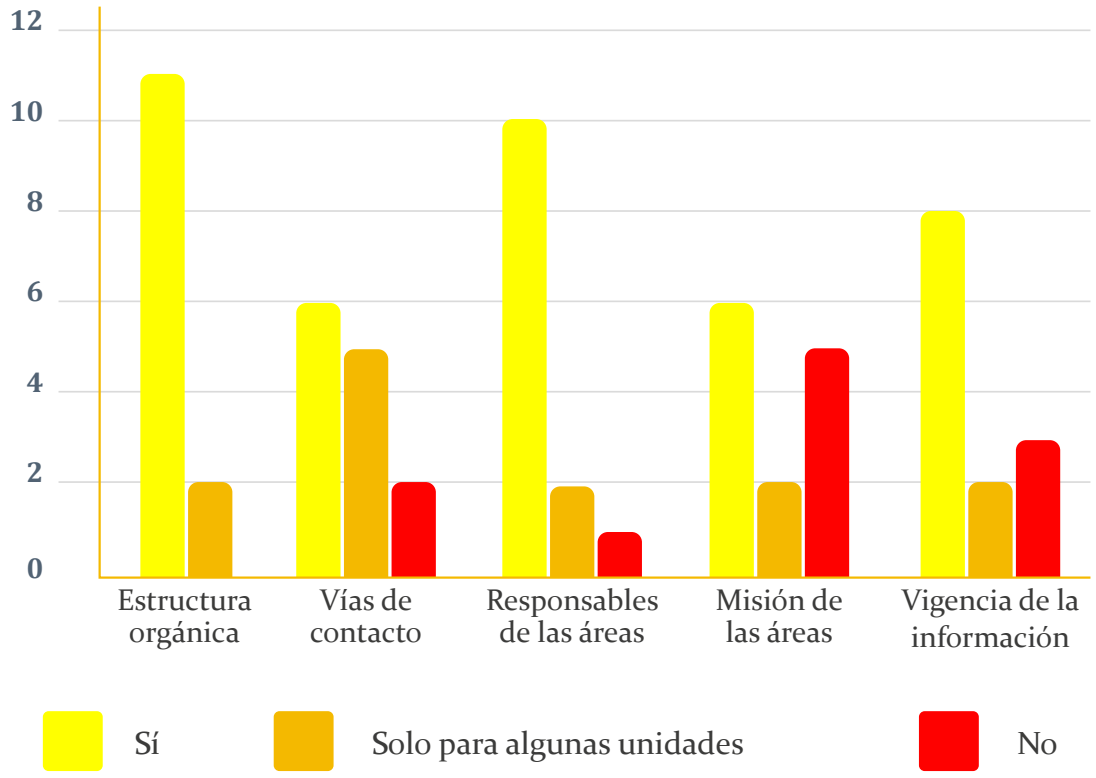
institucional, información sobre salarios y presupuesto, e información sobre rendición de cuentas. El objetivo del relevamiento fue determinar si dicha información estaba publicada, y de ser así, valorar su accesibilidad (localización, disponibilidad para grupos en situación de vulnerabilidad, en formatos abiertos) y calidad (qué información se publica, nivel de detalle, etc.).

5.3.1.- Información institucional

Para recolectar esta información, las organizaciones examinaron las páginas web del ministerio de salud o su equivalente funcional. El objetivo era verificar si publicaban información sobre su estructura orgánica, vías y personas de contacto, misión de cada área, así como la vigencia de la información. Asimismo, analizaron la accesibilidad de esta información tomando en cuenta que tan fácil es acceder a ella: menos de tres clics dentro del sitio para encontrarla, en idiomas de pueblos originarios, en formato accesible para personas con discapacidad visual y en formatos abiertos o reutilizables.

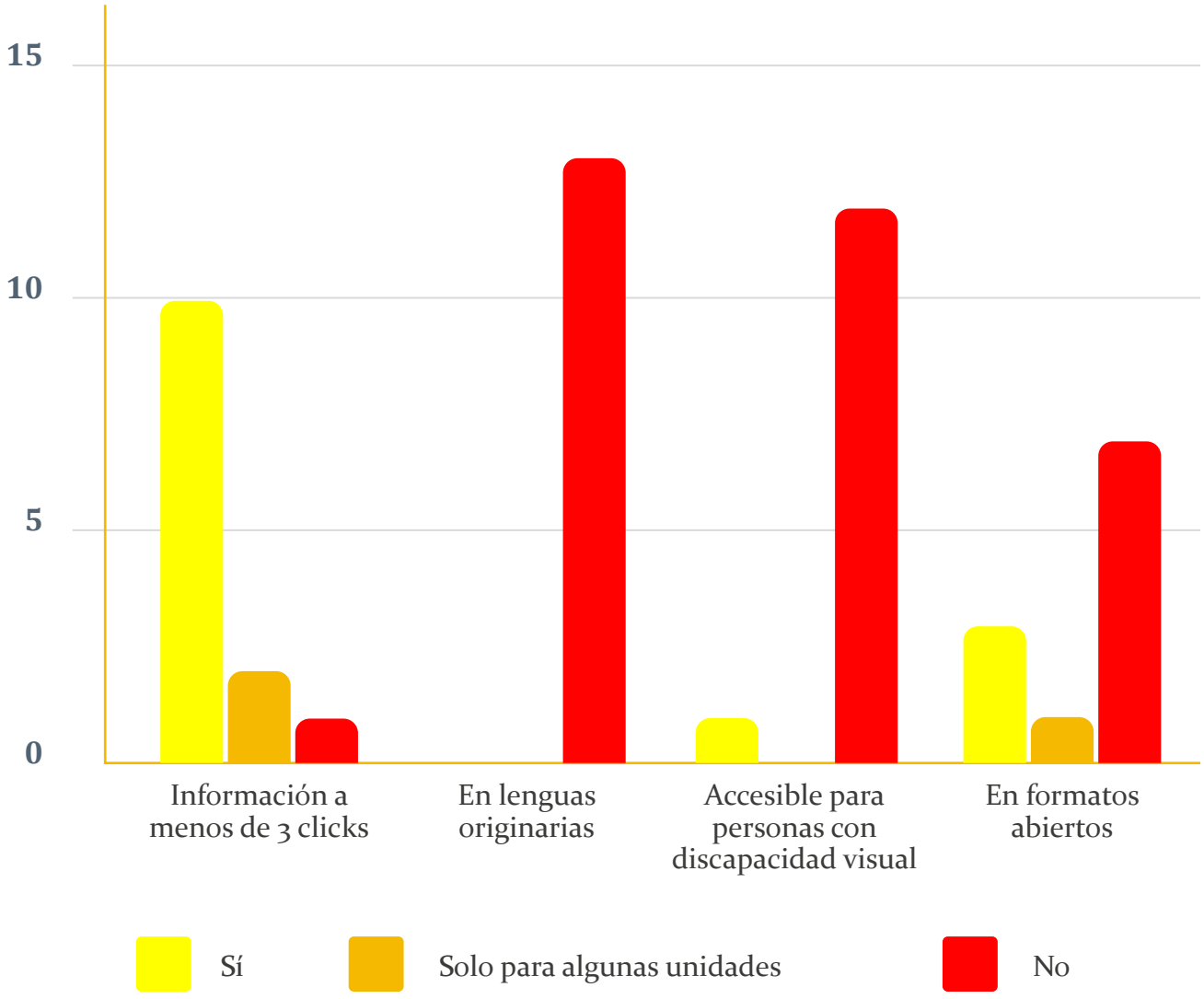
En la Gráfica 4 se observan niveles aceptables de cumplimiento con la publicación de esta información básica, con la mayoría de los países publicando su estructura orgánica y responsables de cada área. 11 de 13 países publican su estructura orgánica en su totalidad, mientras que los dos restantes lo hacen de forma parcial; 10 publican el directorio con los responsables de cada área en su totalidad y dos lo hacen de forma parcial. En cuanto a las vías de contacto y misión de las áreas, el panorama es ligeramente menos transparente, pues el número de países que publica de forma incompleta crece a cinco para las vías de contacto y los países que no publican las misiones de las áreas también se eleva a cinco. Los cuatro países que publican de forma completa la estructura orgánica, vías de contacto, responsables para el sector salud son: Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela.

Gráfica 4: Información sobre estructura orgánica



Sin embargo, la accesibilidad de esta información institucional es heterogénea. La Gráfica 5 muestra que, si bien la información es de fácil acceso para aquellas personas que cuenten con conexión a internet, pues en 10 países se llega a ella en menos de tres clics, no hay medidas eficaces para garantizar que sectores vulnerables puedan acceder a la información, precisamente aquellos grupos que se pueden beneficiar del AIP. En particular personas con discapacidad visual o que no manejan el idioma oficial sino lenguas originarias. A ello se agrega la escasa oferta de la información en formatos reutilizables, que permitan al usuario su adecuado procesamiento.

Gráfica 5: Accesibilidad de información institucional

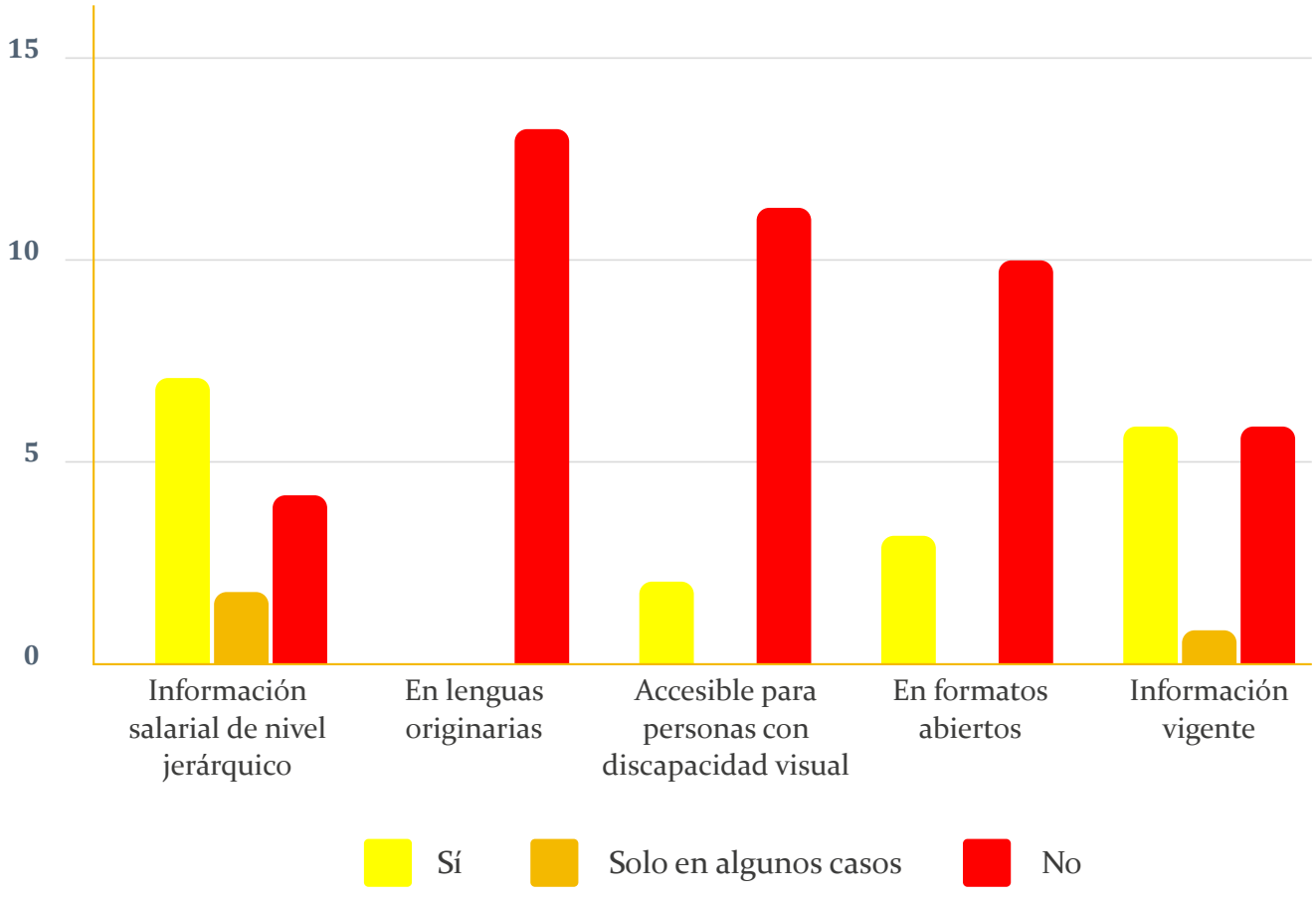


5.3.2.- *Información de salarios*

Para recolectar la información salarial se continua con la revisión de las páginas web de los ministerios de salud o su equivalente funcional. En este caso, las organizaciones verificaron la publicación proactiva de los salarios de los primeros cuatro niveles jerárquicos, con el nivel de ministro o secretario en el escalafón más alto. También, revisaron si se publica información salarial referente a los niveles administrativos del Estado. Por último, analizaron la accesibilidad de la información.

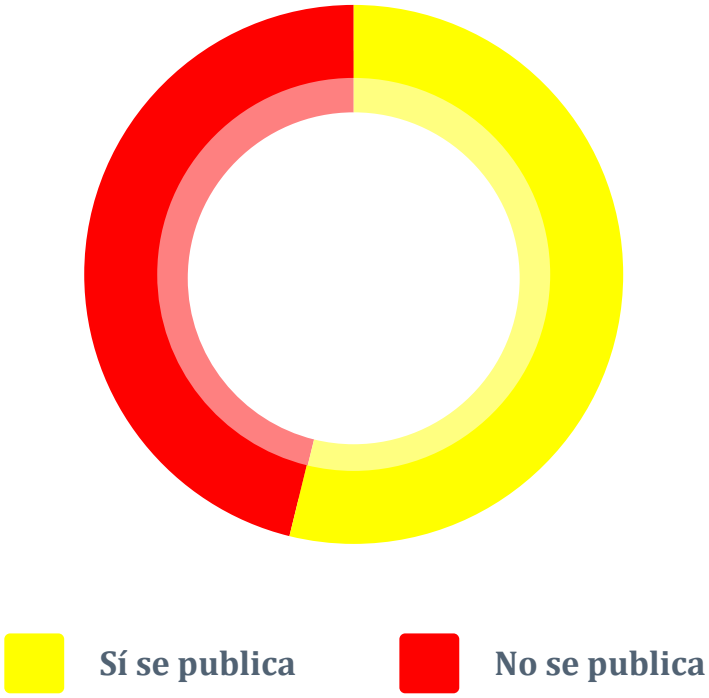
La diferencia en la sensibilidad entre la información sobre la estructura orgánica e información salarial es palpable. Al tener los salarios una mayor sensibilidad se observa un rápido descenso en el número de países que publican esta información. Solo siete países publican de forma exhaustiva la información salarial de los cuatro niveles jerárquicos más altos: Bolivia, Brasil, Cuba, Colombia, Ecuador, México y Perú (Gráfica 6), y siete publican información sobre los niveles administrativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, México, Ecuador y Perú (Gráfica 7).

Gráfica 6: Información salarial



Sin embargo, en cuanto a la accesibilidad de la información, persisten las mismas deficiencias para llegar a grupos en situación de vulnerabilidad, así como en la falta de publicación de la información en formatos abiertos.

Gráfica 7: Información salarial sobre escalafones administrativos

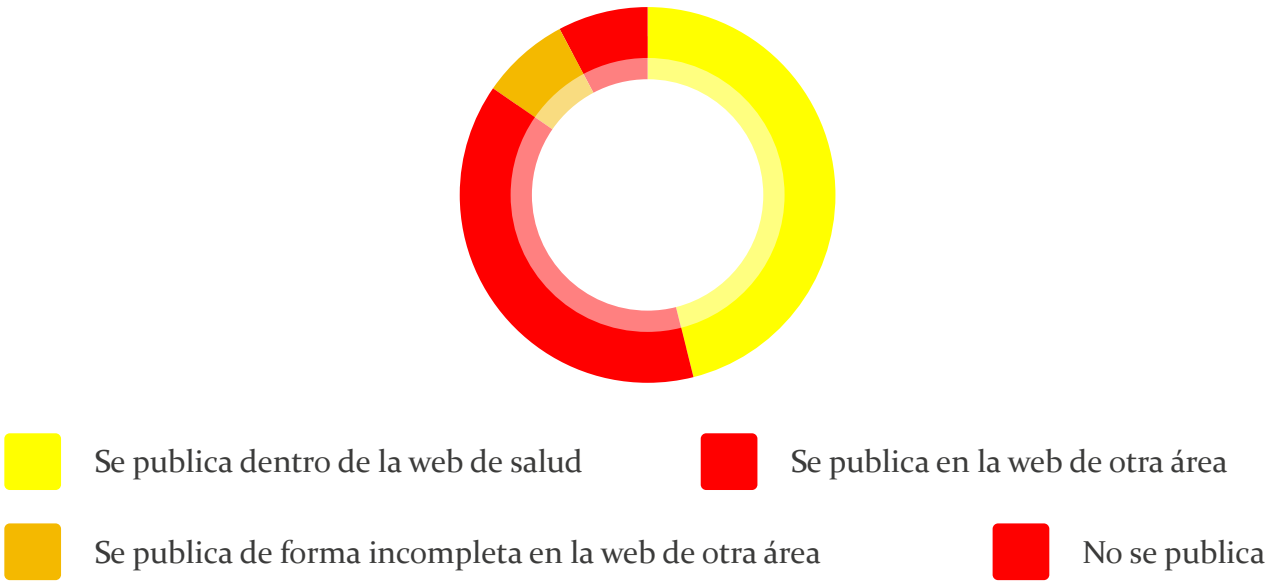


5.3.3.- Información del presupuesto

El análisis incluyó la verificación de la información presupuestal publicada proactivamente. En este caso, el monitoreo toma en cuenta dos aspectos: información sobre el presupuesto aprobado para 2021 e información sobre el presupuesto ejecutado. Para cada uno de estos aspectos nuevamente se verifica la accesibilidad de la información, así como su vigencia, fecha de publicación y actualización y nivel de detalle, dada la relevancia de esta información en el caso de información financiera.

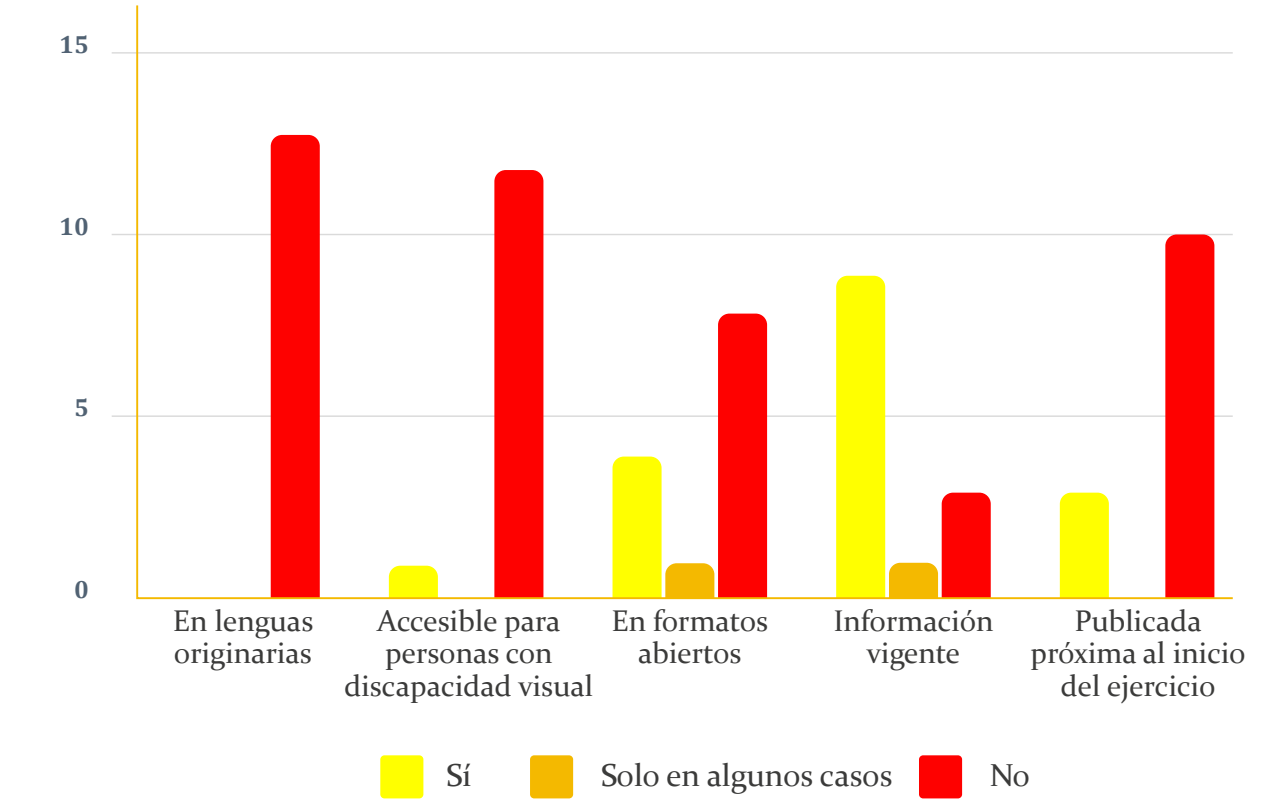
En lo que concierne al presupuesto aprobado para 2021, la mayoría de los países monitoreados lo publican en la web (12 países), según la Gráfica 8. Cuba es el único país que no publica esta información, mientras que Venezuela lo publica de forma parcial. Es interesante notar que existen dos modelos de publicación. El primer modelo consiste en la publicación de la información por el propio ministerio de salud, siguiendo un esquema descentralizado como es el caso de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, y Perú. El segundo modelo centraliza la publicación de la información en una sola dependencia gubernamental, principalmente el ministerio de hacienda o finanzas, como es el caso de Brasil, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. Este modelo centralizado puede tener la ventaja de procurar la estandarización de la información publicada para toda la administración pública.

Gráfica 8: Publicación de presupuesto aprobado



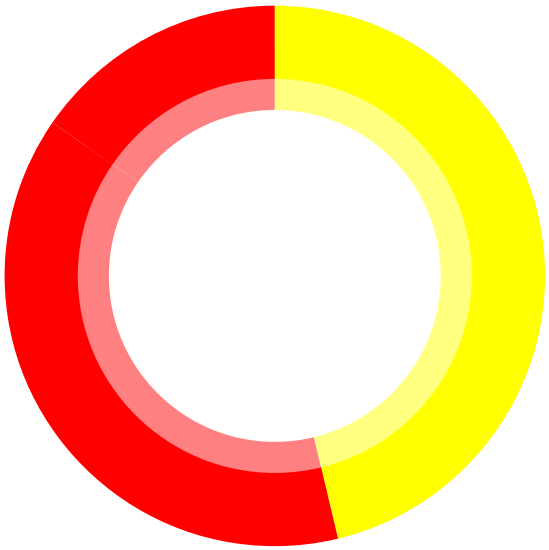
En lo referente a la accesibilidad de la información, nuevamente se observan las mismas deficiencias. Sin embargo, cabe destacar que, en la mayoría de los países, la información publicada sobre el presupuesto es vigente (nueve de forma completa: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, y Uruguay y un país solo en algunos casos, Honduras). También, a diferencia de las otras temáticas se distingue una mayor publicación del presupuesto en formatos abiertos como es el caso en Argentina, Guatemala, México, Brasil y Perú, aunque este último solo en algunos casos, (ver Gráfica 9).

Gráfica 9: Accesibilidad de información del presupuesto aprobado



La información publicada en los países monitoreados sobre el presupuesto ejecutado sigue la misma línea que la referente al presupuesto aprobado. La mayoría de los países publican esta información y lo hacen ya sea a través de su propia web (seis países) o a través de otra web del gobierno a cargo de alguna dependencia centralizadora (cinco países). Solo dos países, Cuba y Venezuela, no publican información sobre el presupuesto ejecutado. Ver Gráfica 10.

Gráfica 10: Publicación de presupuesto ejecutado



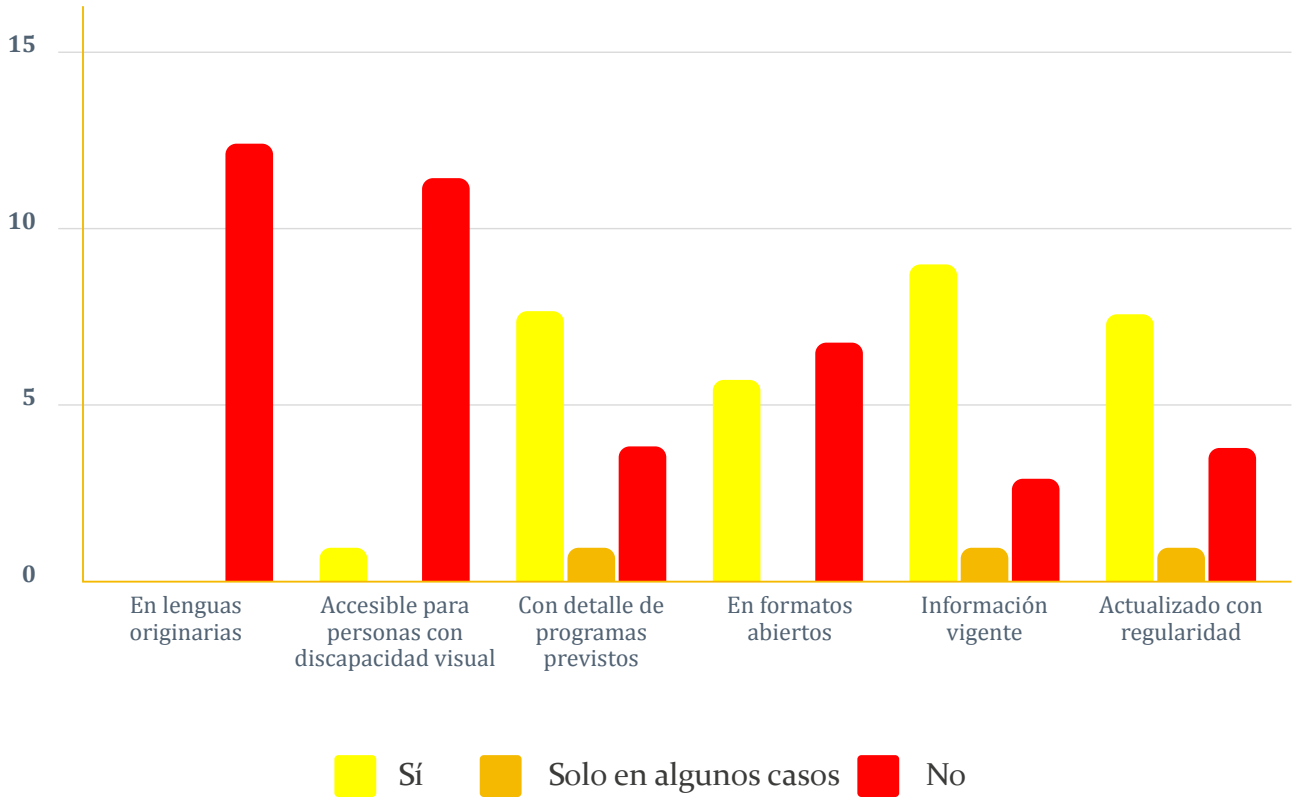
Se publica dentro de la web de salud

Se publica en la web de otra área

No se publica

De igual forma, en la Gráfica 11 muestra las mismas falencias sobre la accesibilidad de la información para grupos en situación de vulnerabilidad. No obstante, esta trayectoria similar entre información del presupuesto aprobado y ejecutado se puede destacar que al sumar a Colombia según lo indicado por FLIP aumenta ligeramente la cantidad de países que brindan esta información en formatos abiertos (de cinco a seis). Esta es una buena señal. También, es destacable la frecuencia con que se actualiza esta información. De acuerdo con el monitoreo, por lo menos nueve países actualizan información sobre la ejecución del presupuesto de forma regular. Asimismo, la información también se encuentra vigente en 10 países, con datos desactualizados solamente en Guatemala, Nicaragua, y Uruguay.

Gráfica 11: Accesibilidad de información sobre presupuesto ejecutado

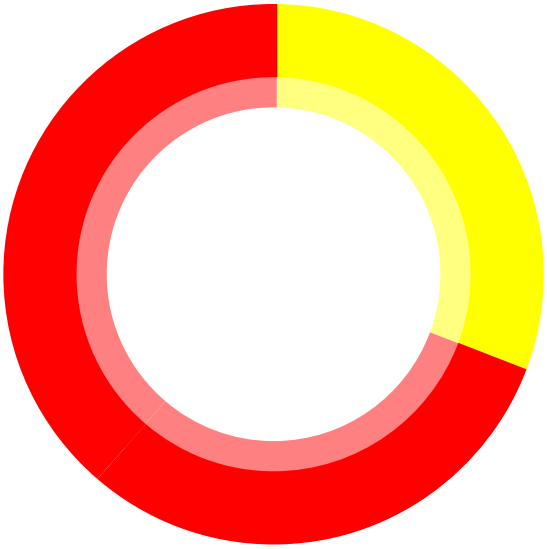


5.3.4.- Información sobre rendición de cuentas

Para verificar la información en el sector salud relacionada con la rendición de cuentas se continua con el proceso de revisión de páginas web. En este caso las organizaciones verifican la publicación de reportes y evaluaciones de programas específicos, auditorías, entre otros. Asimismo, se realizó un monitoreo sobre el presupuesto, primero se determina si esta es publicada en algún sitio web del gobierno y luego se verifica su accesibilidad en base a los criterios previamente mencionados.

Advertimos aquí la misma tendencia regional de los dos modelos para publicar información sobre rendición de cuentas, el descentralizado donde el Ministerio de Salud Pública su propia información, y el centralizado. Sin embargo, como se observa en la Gráfica 12, un número menor de países que publica información sobre rendición de cuentas respecto de los que publican información presupuestal. Solamente ocho países publican rendición de cuentas en comparación contra 12 que publican el presupuesto aprobado. Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, y Nicaragua son los cinco países que no publican información sobre rendición de cuentas.

Gráfica 12: Publicación de información sobre rendición de cuentas



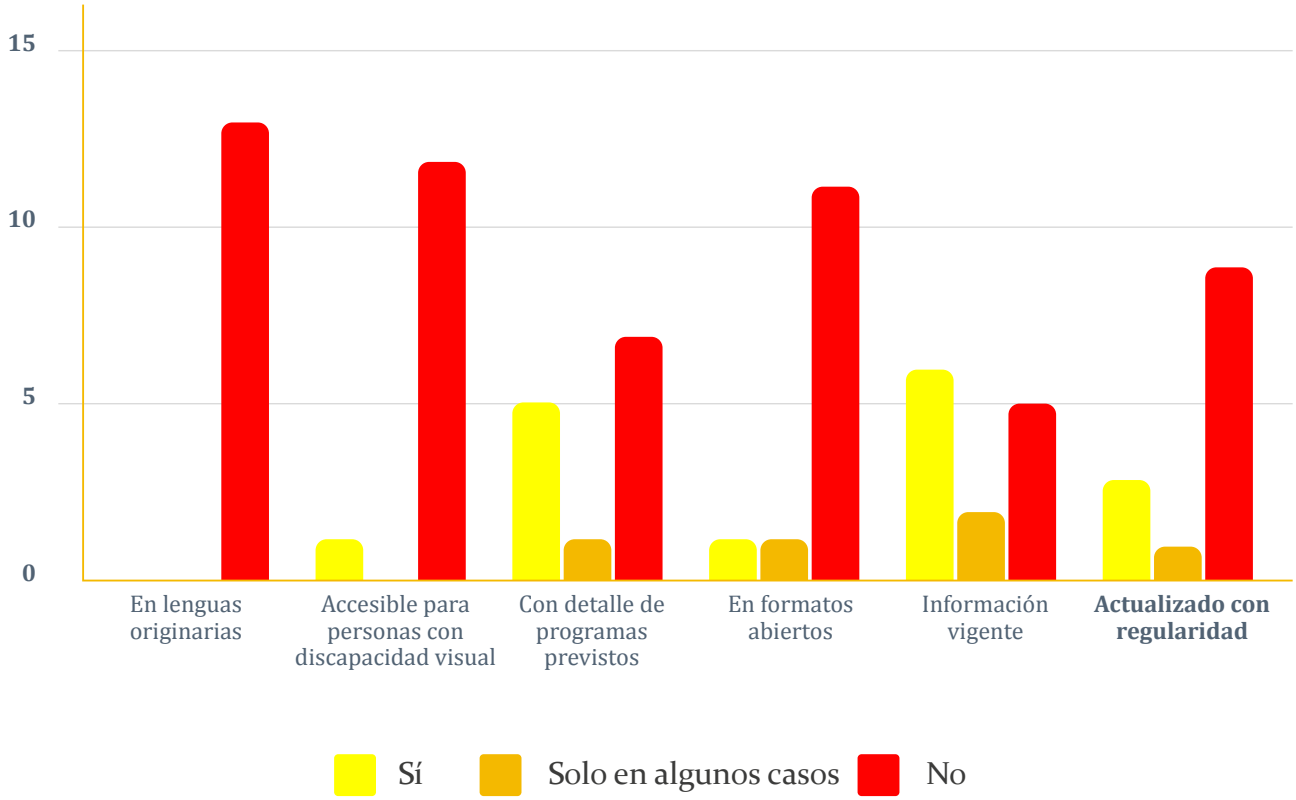
Se publica dentro de la web de salud

Se publica en la web de otra área

No se publica

En cuanto a la accesibilidad y calidad de la información sobre rendición de cuentas en el sector de salud, podemos apreciar las mismas deficiencias a nivel regional. Además, en varios casos los gobiernos publican información con pocos detalles. Solo 6 países incluyen información al detalle de los programas previstos, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay de forma completa y Honduras de forma parcial. Asimismo, la información no se presenta en formatos abiertos. En este caso solo Brasil presenta su información completa en formatos abiertos y Guatemala en forma parcial. El monitoreo también da cuenta que la información se publica con poca regularidad, solo tres países (Ecuador, Guatemala y Perú) publican la información actualizada de forma completa y Honduras de forma parcial., Mientras que ocho países mantienen la información vigente (Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Uruguay de forma completa, y Guatemala y Honduras de forma parcial). Nuevamente no existe accesibilidad para grupos en situación de vulnerabilidad.

Gráfica 13: Accesibilidad de información sobre rendición de cuentas



5.4.- Transparencia activa en gestión de la pandemia por la COVID-19

Además de revisar cuestiones de transparencia activa de la salud en general, este monitoreo profundiza también en cuestiones específicas sobre información relacionada con la pandemia de la COVID-19. El objetivo de este monitoreo focalizado busca profundizar el alcance de la transparencia activa en la región particularmente en lo referente a tiempos de crisis como es la pandemia de la COVID-19. El impacto de la pandemia a nivel global es generalizado y es en momentos como estos donde la información se vuelve una herramienta clave que puede incidir entre la vida y la muerte. Es en estos momentos la ciudadanía requiere mayor información que le permita tomar decisiones informadas para cuidar su salud e integridad psico-física o buscar oportunidades de apoyo financiero o logístico que pueden ser clave durante crisis de estas características como la COVID-19.

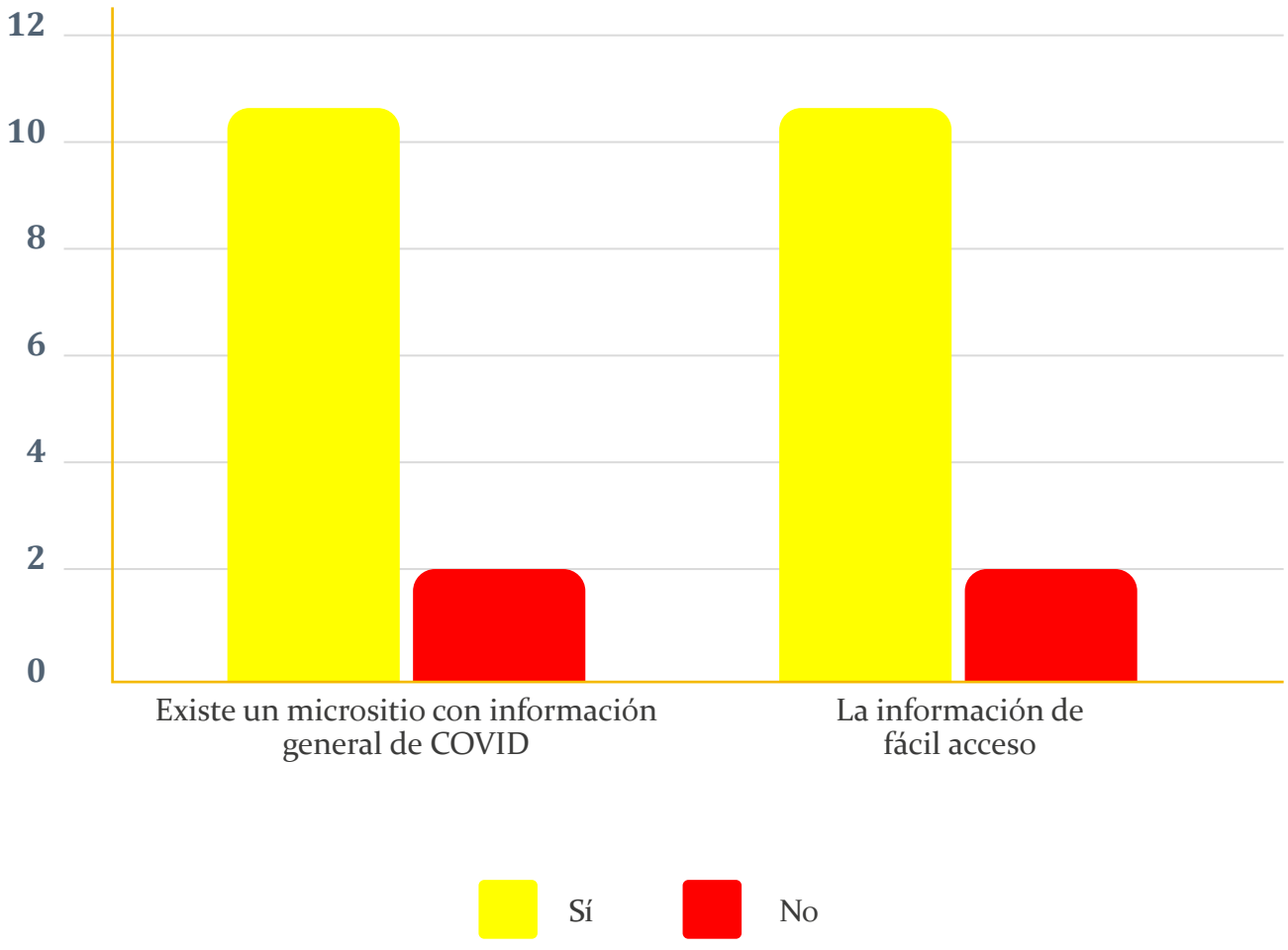
Este monitoreo analiza cuatro tipos de información sobre la pandemia. El primero se refiere a información general sobre la pandemia. Segundo se analiza información sobre adquisiciones de insumos médicos e infraestructura para mitigar la pandemia. El tercero revisa la información disponible respecto a estadísticas de la gestión de la pandemia como evolución epidemiológica y disponibilidad de unidades de terapia intensiva. Y el cuarto valora la información relacionada con la gestión de las vacunas. Dado que al momento de la elaboración de este informe se cumple casi dos años de pandemia, el análisis también incluye la percepción de las organizaciones sobre la evolución de la transparencia activa en cuanto a la pandemia.

5.4.1.- Información general sobre la pandemia

Para proveer información a la ciudadanía sobre cuestiones de interés público, así como las gestiones de los gobiernos relacionadas a la pandemia, la mayoría de los países monitoreados (11 de 13) desarrolló un micrositio dedicado a temas de la COVID-19. Solamente Bolivia y Nicaragua no lo hicieron. Esto demuestra que los gobiernos dieron importancia a las necesidades de información de la ciudadanía respecto a la pandemia, aunque en muchos casos la información fuera deficiente en términos de calidad y/o accesibilidad. En términos de accesibilidad cabe recalcar que, si bien esta metodología se enfocó en el acceso a personas con debilidad visual, en Colombia por mandato del gobierno, todos los canales de televisión debían emitir una emisión de noticias con interpretación adecuada con el objetivo de garantizar el acceso a la información sobre la COVID-19.

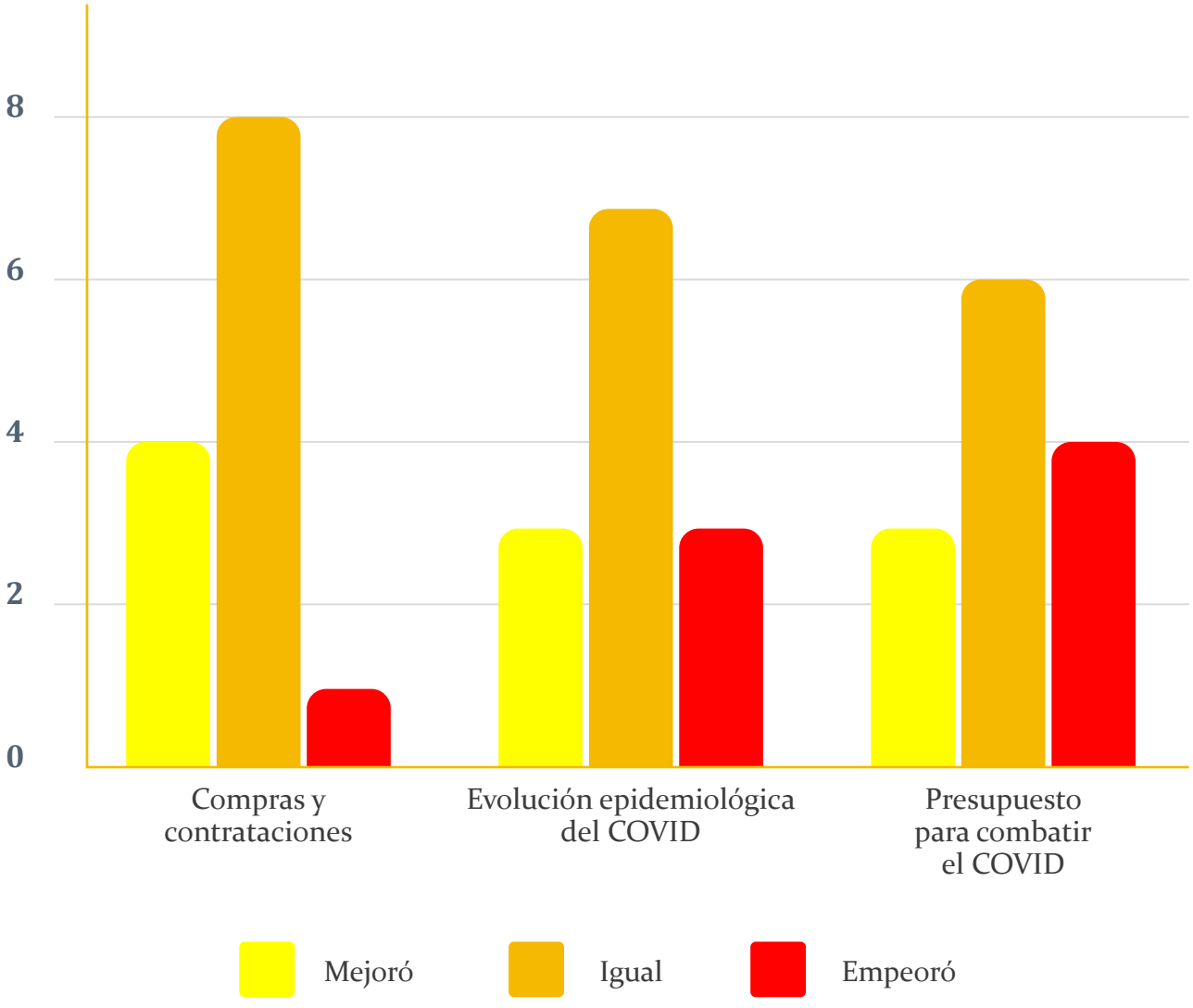
Por último, es importante remarcar que la ruta para llegar a los micrositios es sencilla en estos 11 países, requiriendo menos de dos clics para su acceso (Gráfica 14). Sin embargo, la creación de un micrositio no se traduce necesariamente en una información de calidad y accesible como observaremos a lo largo de este análisis.

Gráfica 14: Información sobre COVID



De acuerdo con la percepción y seguimiento de las organizaciones a lo largo de la pandemia hubo leves mejoras en la presentación de información. En lo relativo a información sobre el presupuesto para combatir a la COVID-19, solo Brasil, Ecuador, y Nicaragua reportaron mejoras. En tanto a la información sobre compras y contrataciones vinculadas a la gestión de la pandemia, las organizaciones de Argentina, Brasil, Ecuador y Nicaragua reportaron mejoras. Mientras que en lo relativo a la información sobre evolución de indicadores epidemiológicos, solo Argentina, Colombia y Ecuador presentaron mejoras. Esto demuestra que se requiere mejorar el acceso y la calidad de la información.

Gráfica 15: Evolución de la transparencia activa de 2020 a 2021

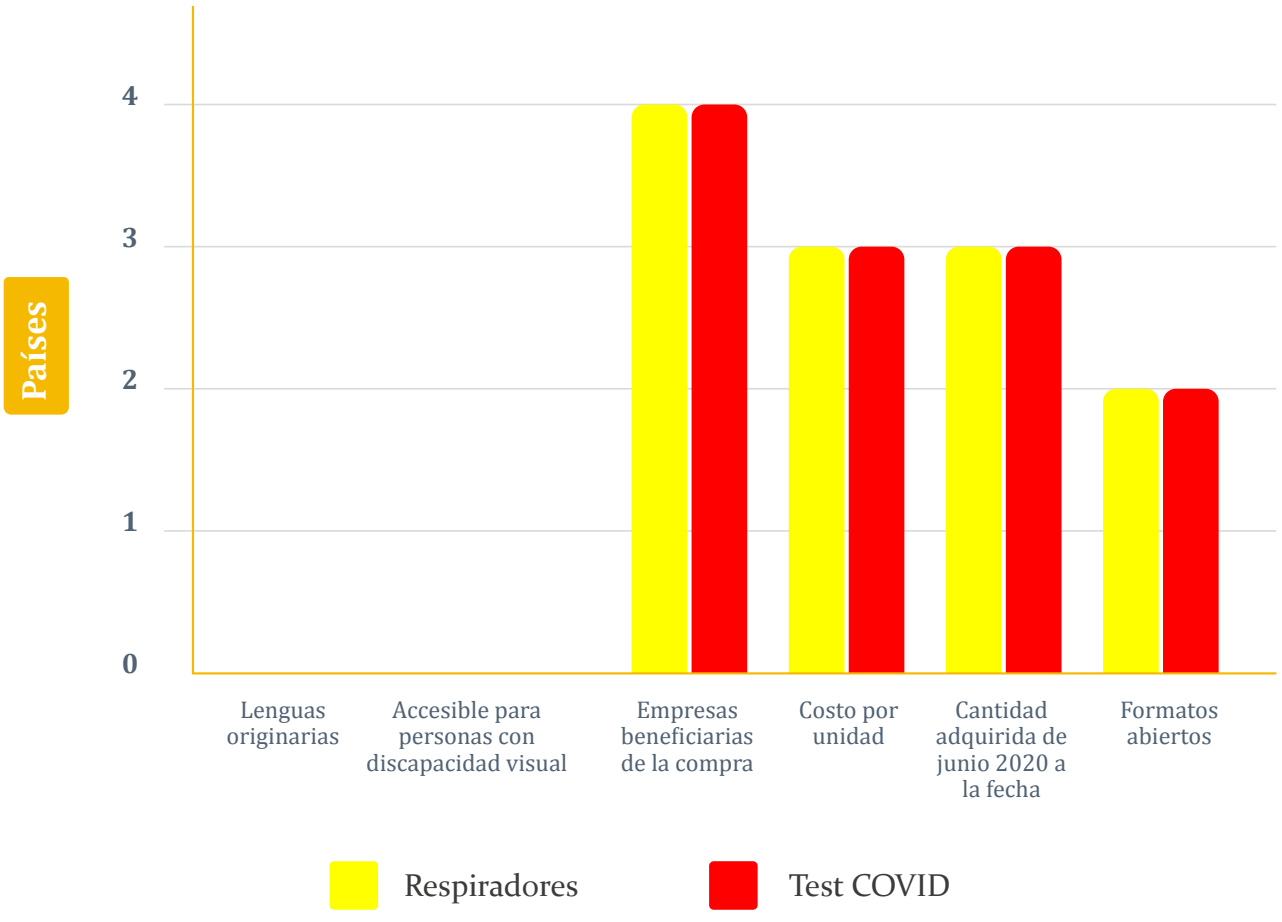


5.4.2.- Información sobre adquisiciones de insumos e infraestructura

Ante la emergencia de la COVID-19, los gobiernos en la región y en el mundo se vieron forzados a utilizar una cantidad significativa de recursos para adquirir insumos médicos y desarrollar infraestructura que les permitiera afrontar mejor los efectos de esta. La publicación de información referente a estas adquisiciones es un ejercicio de transparencia importante, dado el uso de recursos públicos. En este sentido el monitoreo arroja varias limitaciones en la región.

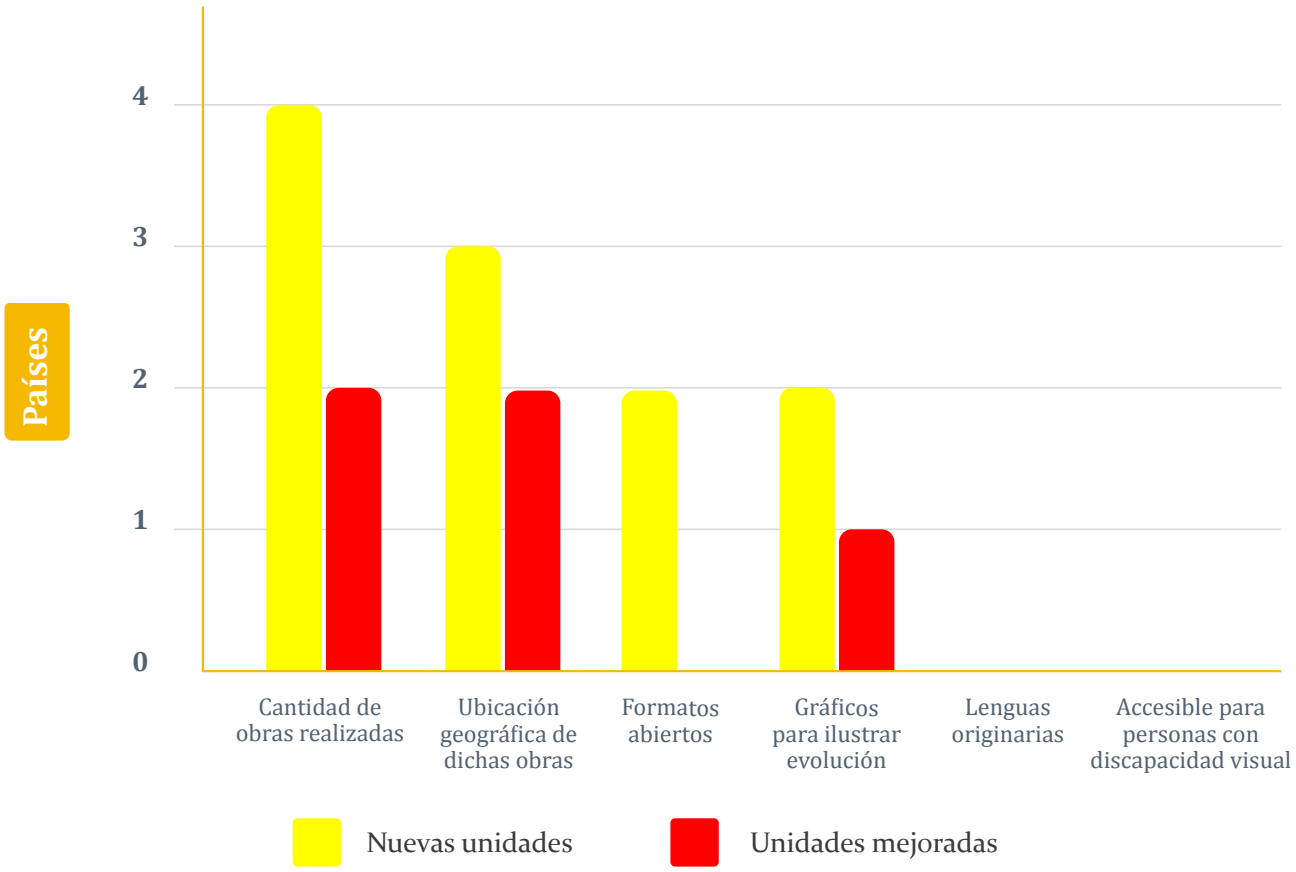
La Gráfica 16 muestra que solo un grupo reducido de países (cuatro o menos) proporcionó información sobre la adquisición de respiradores y pruebas de la COVID-19. Asimismo, solo cuatro países (Argentina, Brasil, Ecuador y Honduras) presentan información sobre las empresas beneficiarias de esas adquisiciones. Por lo general, el monitoreo arroja que la información que se presenta sobre adquisiciones es limitada. En general no hay información sobre bienes adquiridos ni el costo por unidad. En cuanto a la calidad de la información ofrecida, solo Argentina y Brasil lo hacen en formatos abiertos, según indicaron FOPEA y ABRAJI respectivamente. Asimismo, no hay información en formatos amigables para ciertos grupos en situación de vulnerabilidad como son los pueblos originarios o personas con discapacidad visual. Estos datos muestran un esfuerzo limitado de parte de los gobiernos en brindar información sobre el uso del presupuesto en estos tiempos de crisis.

Gráfica 16: Información disponible sobre respiradores y tests COVID



En lo referente al presupuesto de obras para construir o mejorar unidades de terapia intensiva encontramos una tendencia similar (Gráfica 17). Solamente Argentina, Brasil, Colombia y México reportaron la construcción de nuevas unidades, mientras que solamente Colombia y México publicaron información sobre mejoras a unidades ya existentes. Los detalles que acompañan la información también son deficientes, pues solo Brasil, Colombia y México mencionan la ubicación geográfica de las nuevas unidades. Además, nuevamente la información no se publica en formatos abiertos, ni de maneras que sean accesibles para pueblos originarios o personas con discapacidad visual.

Gráfica 17: Información sobre construcción y mejora de unidades de terapia intensiva



5.4.3.- Estadísticas de la gestión de la pandemia

Dado el impacto de la pandemia en la población, este monitoreo también se enfoca en la información estadística epidemiológica, tomando en cuenta los contagios, fallecidos, recuperados y pruebas realizadas, presentadas por cada país. Como se observa en la Gráfica 18 hay mejoras importantes en la región en cuanto a la información publicada sobre la estadística epidemiológica respecto de la provista sobre el uso de recursos públicos.

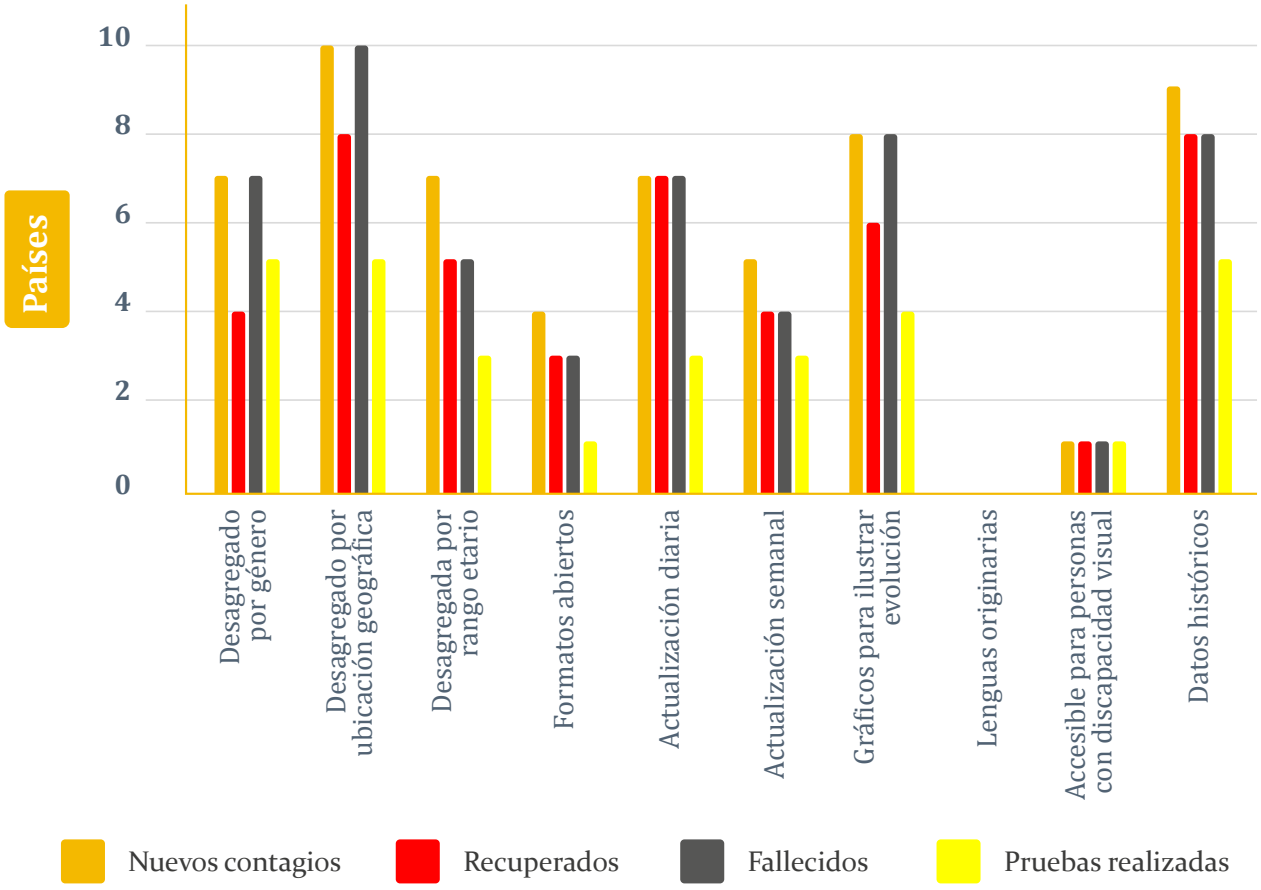
De acuerdo con el monitoreo 12 de los 13 países brindaron información epidemiológica, principalmente sobre contagios y fallecidos, a la ciudadanía regularmente. Solo Nicaragua no ofreció información al respecto. En menor medida los gobiernos publicaron información sobre personas recuperadas y el número de pruebas realizadas (8 y 5 países respectivamente); esto con información detallada por región geográfica. Aunque en general se puede encontrar una desagregación

por sexo, y en algunas ocasiones por rango de edad o ubicación geográfica, no existe en ninguno de los países monitoreados estadísticas que dieran cuenta de la situación de contagios, decesos, y/o vacunación entre grupos en situación de vulnerabilidad como comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes, personas con discapacidad, entre otros.

Asimismo, solo cuatro países (Brasil, Colombia, México y Perú) presentan la información sobre nuevos contagios en formatos abiertos, y solo tres (Brasil, México, y Perú) publican el número de recuperados y fallecidos en formatos abiertos. Mientras que Ecuador es el único que publica el número de pruebas realizadas en estos formatos.

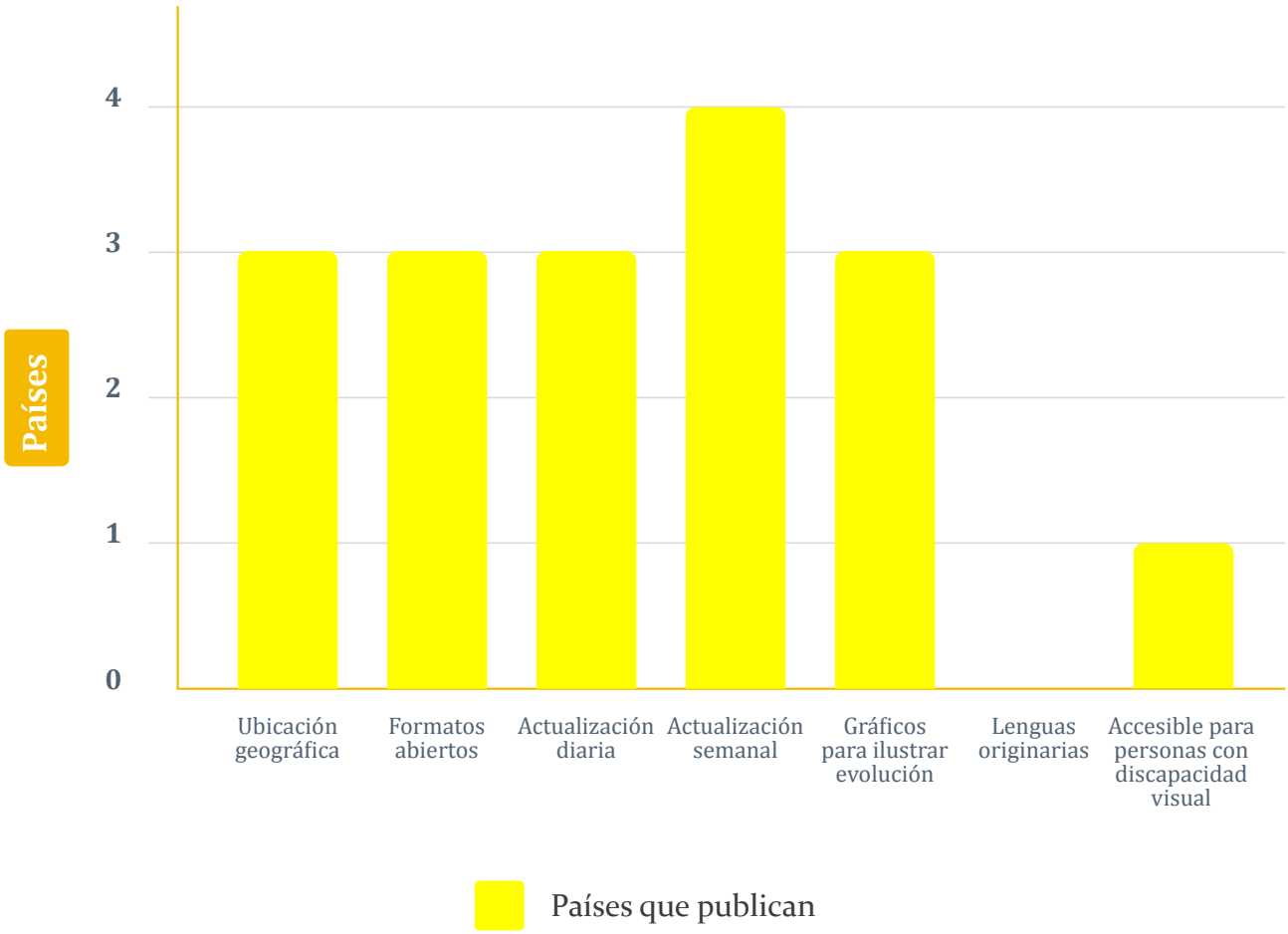
Cabe recalcar que ocho países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela) presentan la información sobre nuevos contagios y fallecidos con gráficos simples para ilustrar la evolución de las cifras. Por otro lado, nueve países: Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela; presentan la información sobre contagios y fallecidos desagregada por género. Mientras que siete países (Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela) presentan esta información desagregada por rango etario. Sin embargo, no se encuentra el mismo nivel de desagregación en lo referente a recuperados, fallecidos y pruebas realizadas. Finalmente, se aprecian niveles razonables en cuanto a la actualización de la información con siete países: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, México, Uruguay y Venezuela; presentando actualizaciones diarias sobre contagios, recuperados y fallecidos; y cinco países (Brasil, Ecuador, Honduras, México, y Perú presentando actualizaciones de manera semanal para el caso de contagios). Este número desciende a cuatro para información sobre recuperados y fallecidos; y a tres para pruebas realizadas.

Gráfica 18: Información disponible sobre la evolución de contagios



Desafortunadamente los mismos niveles de transparencia activa no se replican para la información sobre ocupación de unidades de terapia intensiva. Esta información es crucial para la ciudadanía en momentos de emergencia y su fácil acceso puede significar la diferencia entre la vida o la muerte. No obstante, su importancia, solamente cinco países: Argentina, Brasil, Honduras, México y Perú, publican información con alguna regularidad. Perú y Brasil lo hacen de forma semanal y solamente Argentina, Brasil y México de forma diaria. Cabe recalcar nuevamente que en los casos donde se publica esta información, no se lo hace de forma accesible para grupos en situación de vulnerabilidad. Solo Perú publica la información de forma accesible para personas con discapacidad visual pero ningún país lo hace en lenguas originarias. Solamente Brasil, México, y Perú presentan la información en formatos abiertos, y solo Brasil, Honduras, y México lo hacen con desagregación geográfica. De igual forma, únicamente Brasil, México y Perú publican la información acompañada de gráficos sencillos para facilitar su lectura y comprensión e ilustrar la evolución de las cifras.

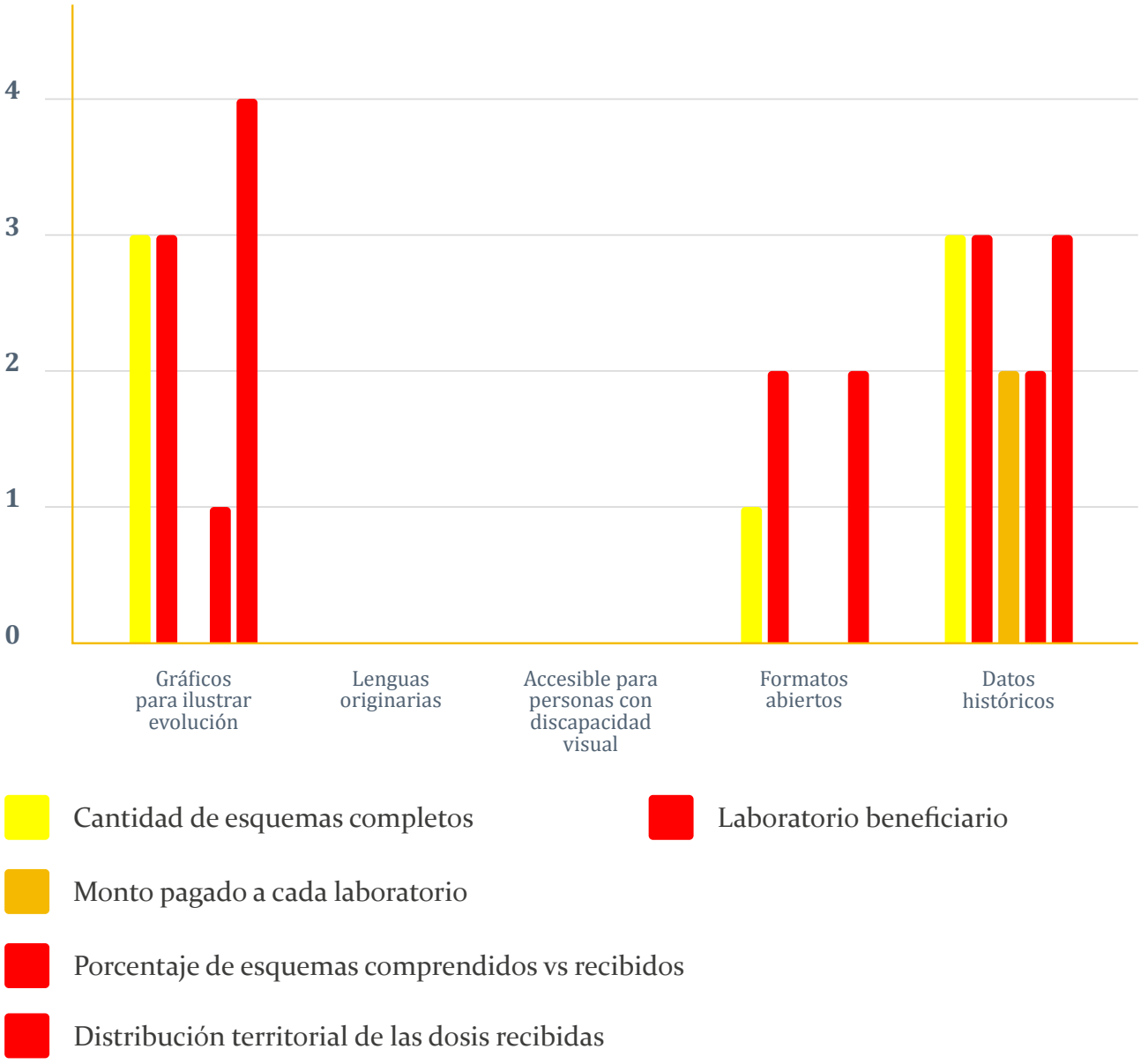
Gráfica 19: Información disponible sobre ocupación de unidades de terapia intensiva



5.4.4.- Información sobre la gestión de las vacunas

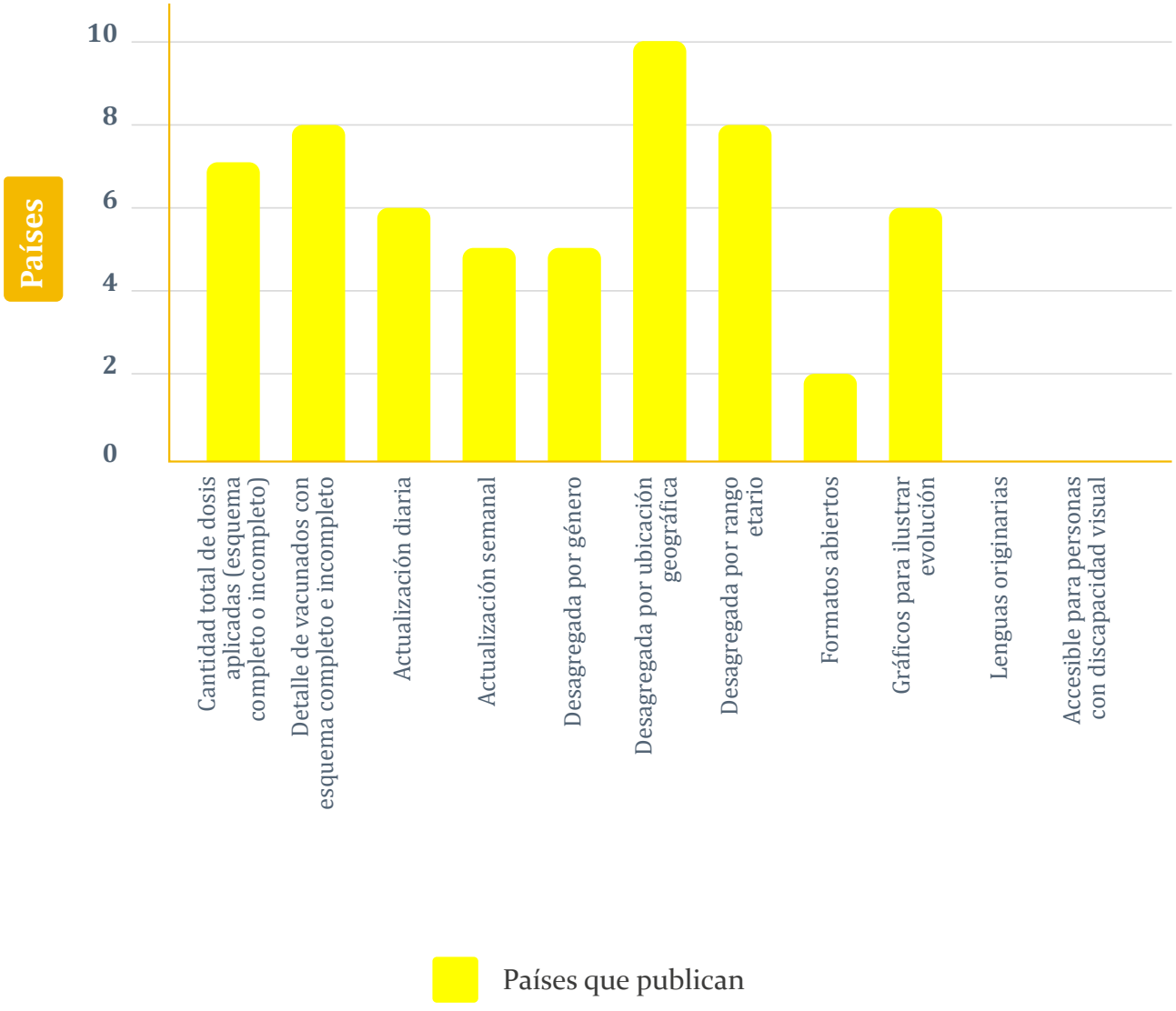
El análisis de la gestión de las vacunas consistió en primera instancia en valorar la información disponible sobre el proceso de adquisición de las vacunas. Esto incluye revisar si se publica información sobre la cantidad de esquemas completos adquiridos por el país, laboratorio a quien se adquirieron dichas vacunas, monto pagado, esquemas de recepción de vacunas (compromisos y entregas), y la distribución territorial de las dosis recibidas. En general la información publicada por los países monitoreados es sumamente limitada. Solo Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, y México brindan algún tipo de la información antes mencionada tal como se aprecia en la Gráfica 20. Cuatro países, Brasil, Guatemala, Honduras y México brindan información en gráficos simples sobre la distribución geográfica de las dosis recibidas y solo tres países (Brasil, Guatemala y México) informan sobre los laboratorios de donde se adquirieron las vacunas, y la cantidad de esquemas completos. De manera similar, solo Brasil y México publicaron esta información en formatos abiertos.

Gráfica 20: Información disponible sobre adquisición de vacunas



En lo referente a la publicación de aplicación de vacunas, existe una mejora en cuanto a la información publicada proactivamente. La mayoría de los países, 11 de 13 países monitoreados, publica información sobre la aplicación de las vacunas, solamente Cuba y Nicaragua no publican información al respecto. Sin embargo, esta información no contempla en todos los países detalles de desagregación relevantes como rango etario (solo ocho países proveen esta información: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay), género (publicado solamente por cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Guatemala) y diferenciación entre aplicación de esquemas completos e incompletos (solo ocho países publican esta información: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Uruguay y Venezuela). En cuanto a accesibilidad seis países (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay) presentan la información en gráficos sencillos y solo dos lo hacen en formatos abiertos (Brasil y México). Nuevamente, ningún país lo hace en lenguas originarias ni de forma accesible para personas con discapacidad visual.

Gráfica 21: Información disponible sobre vacunas aplicadas



A lo largo de las subsecciones anteriores enfatizamos los limitantes a la accesibilidad de la información, principalmente al no estar publicada en formatos abiertos, ni en lenguas originarias, ni de manera accesible para personas con discapacidad visual. Estos últimos dos aspectos son cruciales pues generan brechas para que grupos particularmente vulnerables puedan ejercer su DAIP y así acceder a otros derechos también vinculados con los ODS, como la salud.

Estas limitantes se ven más agravadas cuando se considera la brecha digital en la región. Los mecanismos de solicitudes de información y sobre todo la transparencia activa, basan su funcionamiento en herramientas digitales online. Si bien estas herramientas agilizan el AIP, esto es cierto solo para aquellos sectores de la población que tienen acceso a internet. En una región donde el 67 % de la población urbana, y el 23 % de la población rural tienen acceso efectivo a internet, depender fuertemente de herramientas digitales para acceder a información pública genera brechas significativas. Más aún, con esto se exacerban las limitaciones que tienen grupos vulnerables en cuanto al AIP.

5.5.- Análisis y conclusiones generales a nivel regional

PRINCIPALES DESAFÍOS

- Existe una brecha entre normativa e implementación.
- Existe escaso conocimiento del DAIP entre la ciudadanía en general.
- La promoción del DAIP no es prioridad para los Estados.
- Las herramientas para acceder a información no son suficientemente incluyentes.
- Existe reticencia a entregar información con sensibilidad política.
- Existen limitaciones en cuanto a la transparencia activa relacionada con la crisis de la COVID-19.

A lo largo de esta sección presentamos los resultados más significativos obtenidos a través del monitoreo y los insumos procedentes de las organizaciones miembro de Voces del Sur. Este ejercicio ha permitido identificar un panorama regional, así como tendencias regionales sobre la situación del acceso a la información pública. Esta información es clave para las organizaciones de Voces del Sur y sus esfuerzos de incidencia a nivel nacional y regional. Asimismo, este análisis busca contribuir para informar recomendaciones concretas para UNESCO tanto en sus trabajos de apoyo a la agenda de AIP en la región, como en su responsabilidad de monitorear los avances de los países en cuanto al ODS 16.10.2. Como resultado del monitoreo se han identificado las siguientes tendencias regionales:

Brecha entre normativa e implementación

Como es notorio a través del reporte, todos los países monitoreados cuentan con garantías constitucionales alrededor del AIP. Mas específicamente, 11 de los 13 países cuentan con legislación o decretos específicos en favor de la transparencia en la administración pública. Sin embargo, todavía existe una brecha entre la normativa y la aplicación. Como lo demuestra este ejercicio no todos los países respondieron a las solicitudes de información bajo lo establecido en sus legislaciones. El hecho de que solo ocho países contestaron la solicitud de información da cuenta al mediano funcionamiento de los mecanismos de solicitud de información. Asimismo, todavía existen deficiencias en términos de transparencia activa. Aunque todos los países publican información, esta no siempre se encuentra completa o actualizada. Por lo general no existe información en formatos amigables para personas con discapacidad visual o en lenguas originarias, limitando así el acceso a la información de ciertos sectores de la población. Cabe recalcar que, en los últimos años, así como durante la pandemia, se han incrementado las prácticas de opacidad por parte de funcionarios públicos. Mas aún, el hecho de que en dos países no se haya podido realizar una solicitud de acceso a información por temor a la seguridad de las personas u organizaciones que harían la solicitud, demuestra en parte esta opacidad, así como las reticencias que persisten en parte de la administración pública para operar bajo los principios de la transparencia. Estas tendencias podrían incrementar la brecha ya existente.

Escaso conocimiento del DAIP entre la ciudadanía en general

Otra tendencia es el poco conocimiento y el uso limitado que existe en la región acerca del DAIP. El uso de la legislación del DAIP se concentra en grupos especializados como ONG y periodistas con acceso limitado a información para otros sectores de la población. Esto es problemático, ya que al no haber uso del DAIP, la ciudadanía, particularmente grupos en situación de vulnerabilidad, pierden una oportunidad de fortalecer el ejercicio de otros derechos vinculados a los ODS. Al mismo tiempo, desde la función pública, un uso reducido del DAIP, concentrado en ciertas ONG y grupos específicos, no produce una masa crítica de responsabilidades que lleven a cambios de paradigma desde la opacidad a la transparencia y pueden percibir esto como una cuestión de élites.

La promoción del DAIP no es prioridad para los Estados

En la confluencia con la brecha entre normativa e implementación y el poco conocimiento sobre el AIP en la sociedad, no hay un compromiso de parte de los gobiernos para promover el uso del DAIP. Aunque la mayoría de los marcos regulatorios incluyen provisiones alrededor de la promoción de este derecho, de acuerdo con la experiencia de las organizaciones de Voces del Sur, estas provisiones no suelen ser prioridad y raramente se implementan. Por lo tanto, es imperativo trabajar con los gobiernos para priorizar estas provisiones y promover la implementación de este derecho a través de la región.

Las herramientas para acceder a la información no son suficientemente incluyentes

Como resultado de este monitoreo podemos observar que en general existen una variedad de herramientas para acceder a la información dentro de la región sea a través de solicitudes de acceso o a través de plataformas digitales. Sin embargo, estas herramientas no son suficientemente incluyentes y no incluyen perspectivas diferenciadas. A través del monitoreo se puede constatar las evidentes deficiencias para hacer más accesible la información, especialmente para facilitar mecanismos que permitan a grupos en situación de vulnerabilidad como los son los pueblos originarios o personas con discapacidad visual utilizar el DAIP. En general, los gobiernos no publican información en lenguas originarias o en formatos amigables para personas con discapacidad visual, limitando así el acceso de estas personas a la información. Asimismo, por lo general la información no se publica en formatos abiertos que puedan ser reutilizados por la ciudadanía. Cabe recalcar también la alta dependencia de los mecanismos de AIP en herramientas digitales y/o en medios televisivos que no estan al alcance de algunas poblaciones rurales o en situaciones de vulnerabilidad. Considerando la brecha digital que existe en la región esto puede exacerbar la falta de acceso a información a ciertos sectores de la población, principalmente rural.

Existen reticencias para entregar información con sensibilidad política

A través de este monitoreo podemos constatar que existen diferencias importantes en cuanto a la información publicada proactivamente que da cuenta a que todavía existen reticencias sobre la publicación de la información con sensibilidad política. Como podemos observar a través del monitoreo de la transparencia activa, en general los países publican información completa y detallada sobre su estructura orgánica y funciones. Sin embargo, esto no es el caso para la información presupuestaria. Esto también se evidencia respecto a la información publicada acerca de la COVID-19, pues un mayor número de países publica información sobre estadísticas epidemiológicas y aplicación de vacunas que sobre el uso de recursos públicos para adquirir insumos e infraestructura para combatir la pandemia. Por lo general, los países no publican información sobre bienes adquiridos, costos por unidad, empresas beneficiarias, entre otros y cuando lo publican esta información es deficiente.

Limitaciones en cuanto a la transparencia activa relacionada con la crisis de la COVID-19

Finalmente, se debe destacar como buena práctica, según lo mencionado por las organizaciones de Voces del Sur, el desarrollo de micrositios de fácil acceso con información sobre la pandemia. Sin embargo, observamos que todavía persisten deficiencias importantes a nivel regional en cuanto a la transparencia activa de la gestión de la pandemia. Es natural que, al inicio de la crisis, tomando en cuenta lo disruptiva que fue, los gobiernos hubieran tenido un periodo de ajuste. Sin embargo, a dos años del inicio de la pandemia, los mecanismos de transparencia activa deberían haber mejorado. Según lo informado por los miembros de Voces del Sur, estas mejoras han sido sumamente modestas. Como podemos observar a través del monitoreo, aunque todos los países publican información, esta no está necesariamente desagregada por

sexo, rango de edad o ubicación geográfica. Tampoco existen estadísticas que dieran cuenta de la situación de contagios, decesos y/o vacunación entre grupos en situación de vulnerabilidad como comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes, personas con discapacidad, entre otros. Asimismo, la mayoría de los países no publican información sobre la ocupación de unidades de terapia intensiva, información clave en momentos de emergencia, y que puede facilitar el acceso a estas unidades en caso de necesidad. Fortalecer los mecanismos, la calidad y accesibilidad de la información sobre la pandemia es una deuda que persiste en la región.

6.- Conclusiones y recomendaciones

Este reporte busca contribuir con los esfuerzos para la materialización del ODS 16.10.2 y complementar el trabajo liderado por la UNESCO en el monitoreo de los avances en materia de AIP en la región. El ejercicio contribuye con dicho objetivo desde dos ángulos principalmente: 1) contrastar y brindar puntos de vista complementarios a la información presentada por los gobiernos a través de la autoevaluación diseñada por la UNESCO; 2) ampliar el alcance de la evaluación al incluir cuestiones de implementación del AIP, con un enfoque importante en cuanto a la transparencia activa.
El monitoreo realizado por las organizaciones miembro de Voces del Sur en sus respectivos países evidencia que aún existe una brecha entre los marcos normativos relativamente sólidos de la región y los desafíos que implica la implementación. En este sentido, se puede concluir que en la región existe solidez normativa (que es sin duda positivo), sin embargo, todavía hay mucho trabajo por hacer en temas de implementación. Por este motivo, es necesario que esfuerzos como el de la UNESCO también contemplen aspectos de la implementación de la AIP.

El monitoreo y análisis traen a la luz la necesidad de fortalecer los mecanismos de monitoreo del ODS 16.10.2, para así lograr un análisis más sustantivo en cuanto al progreso hacia este objetivo y recolectar data que sustente la promoción e incidencia de este derecho. En las siguientes secciones se presentan recomendaciones para fortalecer el monitoreo del ODS 16.10.2, así como recomendaciones para los distintos actores en el Estado y la sociedad que buscan impulsar mejoras en la implementación del AIP, ya sea desde las arenas nacionales o regionales.

6.1.- Recomendaciones para el monitoreo del ODS 16.10.2

El monitoreo de la existencia de normativas para el garantizar el acceso a la información es un primer paso esencial para visualizar el panorama de acceso en la región. Sin embargo, como muestra este reporte, es clave profundizar el monitoreo en el ámbito de la implementación para obtener un panorama más completo sobre acceso a la información pública con datos comparativos que permitan visibilizar tanto avances como retrocesos y así promover la mejora continua para garantizar este derecho.

Como se señaló a través de este informe, en Latinoamérica ha habido avances significativos respecto de la adopción de marcos normativos de AIP. En términos constitucionales todos los países monitoreados en este ejercicio cuentan con provisiones a favor del AIP. Expandiendo en el marco normativo, solamente Cuba y Venezuela no cuentan con una normativa de apertura, ya sean leyes o decretos. Por lo tanto, ejercicios de monitoreo que solamente se enfocan en ciertos aspectos normativos del AIP corren el riesgo de quedarse cortos, como lo demuestra este informe. En este sentido, es importante promover monitoreos más extensivos que se enfoquen en la implementación de estas leyes. Asimismo, en lo que

3 Venezuela cuenta con una ley, pero es una ley restrictiva.

concierne a Latinoamérica, tanto la UNESCO como la sociedad civil podrían capitalizar estándares regionales como la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública para analizar la calidad de las normas y comparar que tanto los países están alineados con dichos estándares.

Es importante enfatizar que los principales desafíos de la implementación se encuentran por la falta de voluntad política, así como la falta de capacidad y conocimiento de funcionarios públicos. El seguimiento enfocado en aspectos normativos deja de lado este aspecto crucial y no señala oportunidades de mejora a nivel país. Por lo tanto, se sugiere incorporar en las evaluaciones y en el monitoreo del ODS 16.10.2 temas relacionados con la implementación, tales como cobertura de los cargos de decisión previstos, promedio de tiempo de respuesta a solicitudes de información, características de los mecanismos de solicitud de información, porcentaje de oficiales de información designados, entre otros.

Se entiende que incorporar indicadores sobre cuestiones específicas a la implementación puede ser complicado en un contexto donde distintos países se encuentran en diferentes niveles de madurez respecto del AIP. Una sugerencia para reconocer esta heterogeneidad es desarrollar un sistema de niveles donde existan diferentes tipos de información para presentar dependiendo del nivel de madurez. Es decir, países con grados altos de madurez deben presentar información sobre su implementación de AIP acorde con su nivel.

Asimismo, la información que presenta el gobierno para mostrar cumplimiento con el ODS 16.10.2 se puede complementar y contrastar con información documentada por organizaciones de la sociedad civil familiarizadas con el contexto local y con expertos locales en el tema de AIP, así como se busca hacer a través de este informe. Por lo tanto, sería importante desarrollar mecanismos que permitan a la sociedad civil compartir información sobre su experiencia en estas áreas. Esta información podría así complementar los reportes de la UNESCO, basados en las autoevaluaciones de los gobiernos, con una sección adicional de comentarios de ONG en el país en cuestión. En este sentido, se pueden extraer lecciones de otras iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto o la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas donde la sociedad civil complementa los reportes del gobierno.

Existe una variedad de indicadores sobre transparencia a nivel global o regional que podrían ser aprovechados positivamente para dar más contexto a los reportes de avance. Por ejemplo, en materia de solidez normativa de leyes de AIP está el RTI-Rating y en temas de transparencia presupuestaria está la Encuesta de Presupuesto Abierto de la International Budget Partnership. De estos indicadores se pueden generar insumos para incorporar en los reportes de cada país.

6.2.- Recomendaciones para las agendas de trabajo sobre AIP

Actualmente, hay una masa crítica de actores impulsando mejoras al AIP en la región. Esta masa crítica se conforma de servidores públicos, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, agencias multilaterales, entre otros. Revisar las tendencias de la región observadas en este monitoreo puede resultar de utilidad para orientar sus esfuerzos de incidencia.

PRINCIPALES LIMITACIONES AL AIP IDENTIFICADAS EN LA REGIÓN:

1. Sobre diseño institucional para el AIP:

a. Brecha entre arreglos institucionales previstos y su efectiva ejecución.
b. Debilidad de los órganos garantes. Estos no se encuentran previstos en las normas o sus principales cargos no están cubiertos.

2. Sobre el contexto de uso del DAIP:

a. Escasa formación a la burocracia y tomadores de decisión.
b. Conocimiento y uso del derecho concentrado en sectores específicos (OSC profesionalizadas, periodistas, académicos, y en sectores urbanos).
c. Falta de apropiación y conocimiento en la mayor parte de la población, especialmente grupos en situación de vulnerabilidad.
d. Marcadas brechas de accesibilidad digital que limitan el acceso de sectores de bajos recursos y de zonas rurales.

3. Sobre respuesta a pedidos de AIP:

a. Limitada organización y políticas de archivos que faciliten la respuesta a solicitudes de información.
b. Uso creciente y abusivo de excepciones para negar información.
c. Respuestas con información incompleta o de baja calidad.
d. Existen países donde pedir información sobre la gestión (incluso de asuntos de escasa sensibilidad) representa un riesgo para la integridad de la ciudadanía.

4. Sobre transparencia activa (institucional básica, y de una política pública-gestión de la COVID-19):

a. Baja calidad de la información publicada sobre uso de recursos, adquisiciones e inversiones. La información publicada es escasa e incompleta y no permite identificar beneficiarios ni posibles conflictos de interés.
b. Escaso uso de formatos abiertos y reutilizables.
c. Limitada accesibilidad tanto por la baja penetración de internet en la región, así como por ausencia casi absoluta de información en formatos accesibles para sectores que no manejan el idioma oficial o tienen limitaciones visuales. Asimismo, la información se presenta con un lenguaje técnico y poco amigable para el público en general.

Aun cuando este resulta un desafío constante, es clave dar seguimiento e incidir para asegurar la designación efectiva de los cargos y recursos previstos para implementar los regímenes de AIP. Cabe recalcar, que incluso países que cuentan con normas adecuadas a los estándares internacionales, esta ejecución no ocurre de manera automática, resaltando así nuevamente la importancia de la incidencia y seguimiento constante.

Es importante encontrar mecanismos para promover el conocimiento y el uso de DAIP en la región. Desde el nivel regional se podría trabajar para evidenciar los vínculos del AIP con otros ODS y con otros derechos humanos. Se podría enfatizar el potencial que tiene el ejercicio de este derecho para contribuir en la consecución del resto de los ODS. Esto contribuiría a dar visibilidad al AIP como derecho llave y fomentar su uso entre la sociedad en general.

Asimismo, se deben de buscar mecanismos y herramientas que, desde la implementación, faciliten el uso del DAIP entre grupos en situaciones de vulnerabilidad. Como se vio a lo largo de este ejercicio, todavía hay un camino largo que recorrer en cuanto a calidad y accesibilidad de la información. Precisamente estos grupos en situación de vulnerabilidad son quienes más se pueden beneficiar del ejercicio del DAIP, lo que realza la importancia de este punto.

También, resulta necesario limitar el ejercicio creciente y abusivo del uso de las excepciones por parte de los gobiernos para negar información a la ciudadanía, para lo cual puede ser útil impulsar litigios estratégicos que ordenen y limiten su uso. Estos litigios pueden realizarse a nivel local cuando las condiciones de independencia de ese Poder se encuentren aseguradas, o con perspectiva y alcance en el sistema regional cuando sea necesario. En ese mismo sentido, es fundamental avanzar en estrategias que permitan mejorar la calidad de las respuestas que dan los gobiernos, para que estas sean completas, comprensibles y reutilizables.

La calidad de la transparencia activa vinculada a una política pública en particular (como por ejemplo la gestión de la pandemia) puede ser observada como muestra para reflexionar e incidir sobre la calidad de información que se publica sobre otras políticas. En ese sentido, el monitoreo destaca las deficiencias en la provisión de información sobre el uso de fondos públicos, incluso para asuntos de indiscutible urgencia. Esto queda manifiesto en casos relativos a la gestión de la pandemia de la COVID-19. Es fundamental revertir estas prácticas para permitir a la ciudadanía conocer el destino y transparencia de esas asignaciones y asimismo empoderarlos para tomar decisiones al enfrentar situaciones de vida o muerte. Simultáneamente, es necesario abogar por la producción de información en formatos accesibles, sencillos de ser comprendidos, reutilizables, en soportes y lenguajes múltiples que permitan su uso a cualquier sector de la población.

Finalmente, para este ejercicio hubo dos países, Cuba y Nicaragua, donde no se pudo realizar la solicitud de información por motivos de seguridad y temor al hostigamiento por parte de las autoridades. De igual forma, en el caso de Brasil, si bien no con la misma intensidad, según Abraji, también se han reportado instancias de acoso desde el Estado a solicitantes de información. Tristemente esto indica que aún en la región hay países donde no solo hay reticencias a los regímenes de AIP, sino que esfuerzos por impulsar esta agenda resulta en violaciones flagrantes a los derechos humanos. Desde la arena internacional se deben buscar maneras para limitar estos sucesos en la medida de lo posible.

ANEXO 1

Preguntas de autoevaluación de AIP para gobiernos - Cuestionario de la UNESCO

Las siguientes preguntas son aquellas a las cuales respondieron los gobiernos de los países miembros de la red Voces del Sur en el formulario de autoevaluación de la UNESCO del 2021 en torno al acceso a la información pública. Como parte del ejercicio de monitoreo de la red, las organizaciones de la red registraron las respuestas de sus respectivos gobiernos, y ofrecieron sus propias evaluaciones acerca de lo contestado por estos.

Preguntas

1) ¿Existe una garantía constitucional, reglamentaria y/o jurídica de otro tipo que reconozca el acceso a la información como un derecho fundamental en su país?

2) ¿Establece la garantía legal del acceso a la información la necesidad de contar con una o varias instituciones de supervisión específicas?

3) ¿Establece la garantía legal sobre el acceso a la información que los organismos públicos nacionales (Ministerio/Agencia/ Departamento) deben nombrar a personas funcionarias de información pública o una unidad específica para gestionar las solicitudes del público?

4) ¿Abarca el mandato de garantía legal de Acceso a la Información de las instituciones dedicadas a la supervisión del acceso a la información las siguientes funciones?:

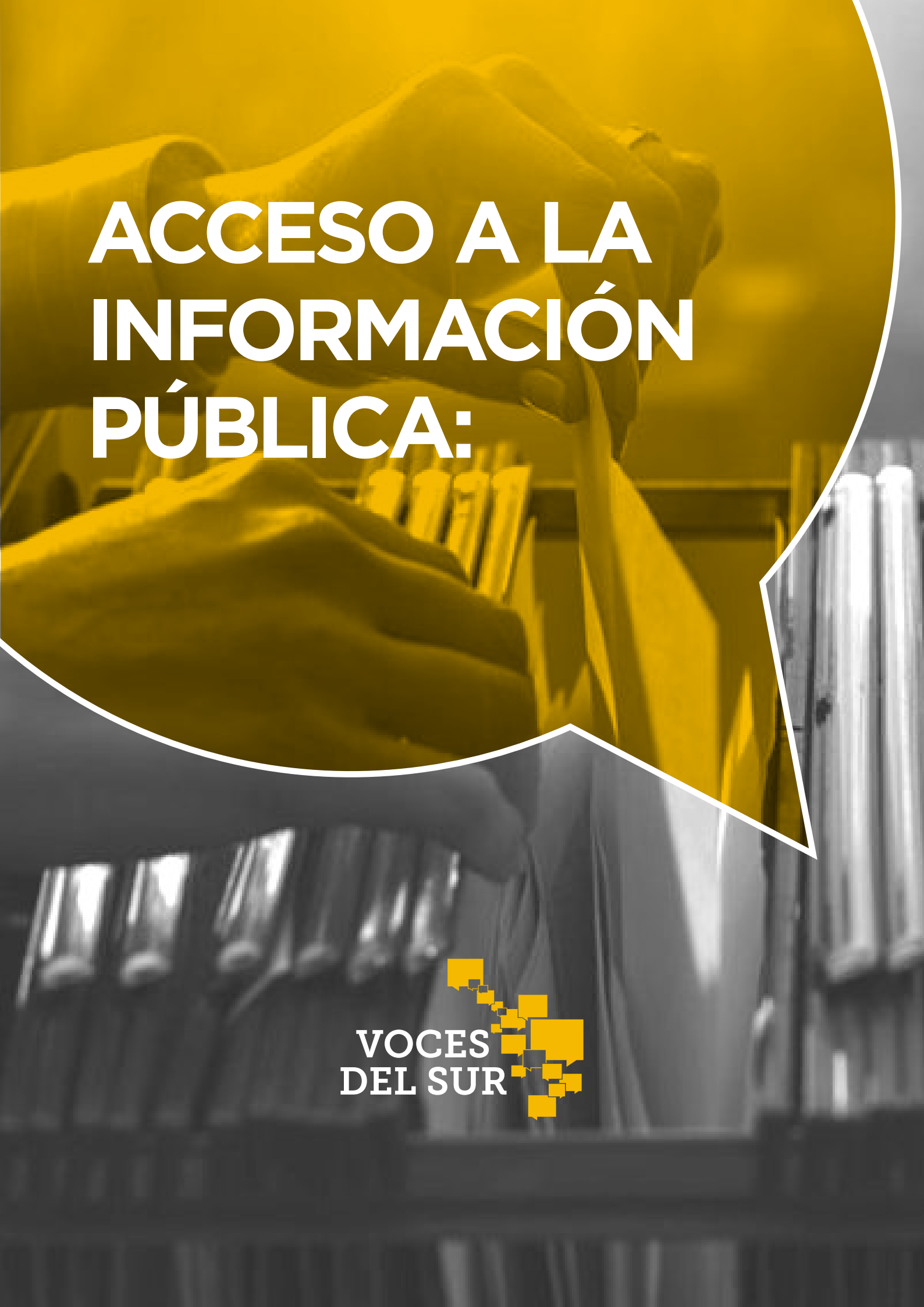
a. Supervisión
b. Resolución de recursos de apelación
c. Seguimiento/monitoreo de la aplicación del Acceso a la Información
d. Autoridad para ordenar el cumplimiento de la garantía legal de Acceso a la Información
e. Mediación

5) ¿La garantía legal de Acceso a la Información menciona de forma explícita las exenciones permitidas conforme a los estándares internacionales?

6) ¿La(s) institución(es) supervisoras son responsables de las siguientes actividades?:

a. Publicar un informe anual
b. Brindar asistencia en torno a la implementación y capacitación a las personas funcionarias de encargadas en los respectivos organismos públicos, (Ministerio/ Agencia/ Departamento)
c. Sensibilizar al público
d. Elaborar estadísticas sobre solicitudes y/o recursos de apelación
e. Solicitar a los organismos públicos que lleven registros de sus actividades y decisiones

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:



VOCES DEL SUR