



LA TRANSPARENCIA DESDE EL PARLAMENTO

**XXI Jornadas de la Asociación Española de
Letrados de Parlamentos**

Madrid, 17, 18 y 19 de septiembre de 2014



LA TRANSPARENCIA DESDE EL
PARLAMENTO.
XXI Jornadas de la Asociación Española de
Letrados de Parlamentos.

Madrid, 17, 18 y 19 de septiembre de 2014

Serie Europa No. 48.

Índice

- 1.- Programa de la Reunión.
- 2.- El Reino de España.
- 3.- Perfiles:
 - Pedro Flores Urbano.
 - Guzmán M. Garmendia Pérez.
 - Dr. José Osés Abando.
- 4.- Experiencia Europea de Transparencia Parlamentaria.
- 5.- Tribunal de Cuentas de España.
- 6.- Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- 7.- Programa Eurosocial.
- 9.- Transparencia.
- 10.- El Enfoque de Transparencia y Acceso a la Información en América Latina.
- 11.- Construcción de un Marco Legal para Promover la Transparencia y el Acceso a la Información.
- 12.- La Promesa del Gobierno Abierto.
- 13.- Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa: Argentina, Chile, Colombia, México, Perú. Junio 2012.
- 14.- Anexo: Busca Senado encabezar Lanzamiento de la Alianza por el Parlamento Abierto.

EL REINO DE ESPAÑA

GOBIERNO ESPAÑOL

El nombre oficial es Reino de España y su capital es Madrid. Es el cuarto país más extenso de Europa y comparte sus fronteras con Francia, el Principado de Andorra, Portugal, además de estar bordeado por el Mar Mediterráneo y el Atlántico.

SISTEMA POLÍTICO

El Reino de España es una Monarquía Parlamentaria hereditaria. La Constitución de 1978 determina su forma de organización como un Estado unitario que funciona como una federación descentralizada conformada por 17 Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, C. Valenciana, Murcia, Andalucía, Extremadura, Castilla y León, Castilla la Mancha, Madrid, Islas Baleares, Islas Canarias), divididas a su vez en provincias, y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla).

PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo se integra por un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. El Rey es el Jefe de Estado, representa a España y tiene la facultad de arbitrar y moderar las instituciones del país. El 19 de junio de 2014, tras la abdicación del Rey Juan Carlos I, se realizó la proclamación del actual Rey Felipe VI en una ceremonia en el Congreso de los Diputados.

El Jefe de Gobierno dirige la política exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. El Gobierno se compone del Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley. Desde el 21 de diciembre de 2011, el Sr. Mariano Rajoy (Partido Popular) es el Presidente del Gobierno Español.

PODER LEGISLATIVO

La Constitución de 1978 estableció un parlamento bicameral denominado Cortes Generales, representado por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ambas Cámaras desempeñan una función de control político sobre el gobierno y tienen a su cargo la aprobación de leyes y presupuestos generales de gastos.

Congreso de los Diputados

Se compone por 350 miembros electos por sufragio universal directo para un mandato de cuatro años. El actual presidente del Congreso de Diputados es el Sr. Jesús Posada Moreno (Partido Popular).

| Distribución de escaños en el Congreso de Diputados por Grupo Político (Legislatura 2011-2015) | | |
|---|---|----------------|
| | Grupo Político | Escaños |
| 1. | Grupo Parlamentario Popular en el Congreso | 185 |
| 2. | Grupo Parlamentario Socialista | 110 |
| 3. | Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) | 16 |
| 4. | Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural | 11 |
| 5. | Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia | 5 |
| 6. | Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) | 5 |
| 7. | Grupo Parlamentario Mixto | 18 |
| | Total | 350 |

Cuadro elaborado con información de la página oficial del Congreso de Diputados.¹

Senado

El Senado es la Cámara de representación territorial y actualmente se integran 266 escaños; sus miembros son electos por sufragio universal directo para un mandato de cuatro años. El actual presidente del Senado es el Sr. Pío García Escudero Márquez (Partido Popular).

| Distribución de escaños en el Senado por Grupo Político (Legislatura 2011-2015) | | |
|--|--|----------------|
| | Grupo Político | Escaños |
| 1. | Popular en el Senado | 161 |
| 2. | Socialista | 64 |
| 3. | Catalán en el Senado Convergència i Unió | 13 |
| 4. | EntesapelProgrés de Catalunya | 9 |
| 5. | Vasco en el Senado (EAJ-PNV) | 5 |
| 6. | Mixto | 14 |
| | Total | 266 |

Cuadro elaborado con información de la página oficial del Senado.²

PODER JUDICIAL

Está formado por los jueces y magistrados que pertenecen al Consejo General del Poder Judicial, al Tribunal Supremo, a los Tribunales Superiores de Justicia, a los Juzgados y Tribunales del Estado. El Tribunal Constitucional controla las leyes y que las actuaciones de las administraciones públicas sean acorde a la Carta Magna.

PARTIDOS POLÍTICOS

- Partido Popular (PP).
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE).
- Partido Catalán- Convergencia i Unió (CiU).
- Partido *EntesapelProgrés de Catalunya*.
- Partido Vasco.
- Partido Mixto.

¹Congreso de los Diputados / Grupos Políticos. 16/05/2014. Página URL: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/GruPar> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2014).

²Senadores en activo. Distribución por Grupos Parlamentarios. Senado de España. Página URL: <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/senadoresenactivo/consultagrupo/parlamentario/index.html> (Fecha de consulta: 16 de mayo de 2014).

Situación Económica

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que en 2014, la población de España alcanzará los 46.507 millones de habitantes, con una tasa de desempleo de 25.5% del total de la fuerza laboral. Asimismo, proyecta que el Producto Interno Bruto se fijará en 1,415.304 billones de dólares, el Producto *per Capita* en 30,431.987 dólares y la tasa de inflación en 0.2% anual.³

| DATOS ECONÓMICOS DE MÉXICO Y ESPAÑA 2014 | | |
|--|---|---|
| | México | España |
| Producto Interno Bruto | 1,287.557 billones de dólares (FMI, est.) | 1,415.304 billones de dólares (FMI, est.) |
| Producto Interno Per cápita | 10,767.251 dólares (FMI, est.) | 30,431.987 dólares (FMI, est.) |
| Población | 119.581 millones de personas | 46.507 millones de personas |
| Inflación | 4% anual (FMI, est.) | 0.2% anual (FMI, est.) |
| Tasa de desempleo (porcentaje del total de la fuerza laboral) | 4.5% (FMI, est.) | 25.5% (FMI, est.) |

Fuente: Fondo Monetario Internacional.
Fecha de consulta: 18 de agosto de 2014

El producto interior bruto de España en el segundo trimestre de 2014 creció 0.6% respecto al trimestre anterior. Esta tasa es 2 décimas mayor que la del primer trimestre de 2014, que fue del 0.4%.

| PIB España 2014: Evolución Trimestral | | | |
|---------------------------------------|-----------------|------------|------------|
| Fecha | PIB Mill. Euros | Var. Trim. | Var. Anual |
| II Trim. 2014 | 257.476 | 0.6% | 1.2% |
| I Trim. 2014 | 256.731 | 0.4% | 0.5% |

La variación interanual del PIB fue de 1.2%, 7 décimas mayor que la del primer trimestre de 2014, que fue del 0.5%. La cifra del PIB en el segundo trimestre de 2014 fue de 257,476 millones de euros.

España tiene un PIB Per cápita trimestral de 5,600€ euros, al igual que en el trimestre anterior.

³Fondo Monetario Internacional. Página URL:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/weorept.aspx?sy=2013&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=273%2C184&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPCPIPC%2CLUR%2CLP&grp=0&a=&pr.x=62&pr.y=4>
(Fecha de Consulta: 18 de agosto de 2014).

**Cuadro comparativo
PIB países zona Euro II Trimestre 2014**

| Países | PIB Mill. € | Crecimiento PIB Trim. | Crecimiento PIB Anual | Fecha |
|---------------------|-------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| España [+] | 257.476€ | 0,6% | 1,2% | II Trim 2014 |
| Reino Unido [+] | | 0,8% | 3,1% | II Trim 2014 |
| Francia [+] | | 0% | 0,1% | II Trim 2014 |
| Italia [+] | 392.282€ | -0,2% | -0,3% | II Trim 2014 |
| Zona Euro [+] | 2.434.311€ | 0% | 0,6% | II Trim 2014 |
| Estados Unidos [+] | 3.153.435€ | 1,0% | 2,4% | II Trim 2014 |
| Austria [+] | | 0,2% | ,9% | II Trim 2014 |
| Bélgica [+] | 97.084€ | 0,1% | 1,0% | II Trim 2014 |
| Bulgaria [+] | 10.061€ | 0,5% | 1,6% | II Trim 2014 |
| Chipre [+] | 3.998€ | -0,3% | -2,5% | II Trim 2014 |
| Dinamarca [+] | 62.488€ | -0,3% | 0% | II Trim 2014 |
| Eslovaquia [+] | 18.342€ | 0,6% | 2,4% | II Trim 2014 |
| Hungría [+] | 25.011€ | 0,8% | 3,7% | II Trim 2014 |
| Lituania [+] | 8.984€ | 0,7% | 3,0% | II Trim 2014 |
| Malta [+] | 1.895€ | 1,3% | 2,7% | II Trim 2014 |
| Noruega [+] | 94.374€ | 0,9% | 1,8% | II Trim 2014 |
| Polonia [+] | 101.863€ | 0,6% | 3,3% | II Trim 2014 |
| República Checa [+] | 36.944€ | 0% | 2,7% | II Trim 2014 |
| Suecia [+] | 103.476€ | 0,2% | 1,9% | II Trim 2014 |

Fuente: Datos macros. Página URL <http://www.datosmacro.com/pib>. Consultado el 11 de septiembre de 2014.

El 8 de septiembre de 2014, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló que España es el único país de la zona euro que ha mostrado progreso gracias a las reformas estructurales (reducción del gasto y de empresas públicas, disminución de retribuciones a gobiernos locales, entre otras) que ha llevado a cabo y que empiezan a dar resultados

Según el FMI y la UE, en 2014, España estaría saliendo de la recesión, con una recuperación moderada, pero estable, con una tasa de crecimiento trimestral de entre 0.2% y 0.4%.

*Política Exterior*⁴

El gobierno de Mariano Rajoy propone diseñar y ejecutar una política exterior sólida, responsable, previsible y consensuada que defienda eficazmente los intereses de España e impulse su influencia política, económica y cultural en el mundo, que promueva la democracia y la defensa de la paz y renueve el firme compromiso en la lucha contra el terrorismo. El gobierno busca fortalecer su presencia en los cuatro ejes tradicionales de la política exterior española: UE, América Latina, norte de África y Asia-Pacífico.

La política exterior está orientada hacia la diplomacia económica, principal herramienta para promover los vínculos comerciales y de inversión. Como resultado de la política de austeridad, el presupuesto para 2012 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se redujo 40% con respecto a lo programado para 2011, lo que afectó los programas de cooperación para el desarrollo.

Algunas de las principales líneas de actuación de España en el escenario internacional son: adoptar una posición centrada, moderada y ajustada a la legalidad internacional; intensificar los esfuerzos de todas las administraciones públicas para la proyección y promoción de los intereses económicos y comerciales del país; acometer, de manera definitiva, la reforma de la acción exterior del Estado y de su Servicio Exterior, haciéndolo cada vez más profesional, y optimizar los recursos por medio de la contención y racionalidad presupuestarias. El objetivo es que España vuelva a ser un “interlocutor fiable, previsible y respetado” en el mundo.

La UE ocupa un lugar prioritario en la agenda política española. El objetivo central es estar más involucrados con los esquemas y mecanismos de la Unión a fin de lograr una mayor integración económica, la defensa del euro, la estricta observancia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la culminación del mercado interior de servicios financieros y el saneamiento de los bancos europeos. El gobierno del Mariano Rajoy –con una clara visión europeísta– busca actuar simultáneamente en tres frentes: estabilidad presupuestaria, medidas de tipo monetario y reformas estructurales.

Con respecto a África, España ha reiterado su compromiso con la “Unión por el Mediterráneo”, así como su disposición para contribuir a la democratización de los países del norte de África que han iniciado un proceso de reformas políticas, entre ellos, Egipto y Túnez. El actual gobierno otorga especial prioridad a la región, particularmente a los países del Magreb árabe. La relación con Marruecos es muy importante dados los fuertes lazos históricos y la proximidad geográfica.

Sobre América Latina, el gobierno de Mariano Rajoy ha mostrado un acentuado interés por hacer de la relación con Iberoamérica, junto con Europa y el Mediterráneo, una prioridad de la política exterior. Se prevé definir estrategias con cada uno de los países, impulsar las relaciones bilaterales tomando en cuenta las particularidades de cada uno y buscar fórmulas de actuación

⁴ Información de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Septiembre de 2014.

conjunta en los diversos organismos internacionales. En noviembre de 2012 España se convirtió en país observador de la Alianza del Pacífico.

➤ *Candidatura como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad*⁵

En el 2005, España presentó su candidatura para ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016. España ha ocupado dicho puesto una vez por década, la última vez fue durante el 2003-2004.

Turquía y Nueva Zelanda también compiten por el puesto junto con España. La elección tendrá lugar en la sede de las Naciones Unidas en octubre de 2014.

➤ *Participación en misiones de paz.*

Desde 1989, el gobierno español ha contribuido con más de 130,000 soldados de las Fuerzas Armadas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en las misiones de ayuda humanitaria de la ONU. España tiene una importante participación en las Misiones en Haití (MINUSTAH) y en el Líbano (FINUL).

➤ *Lucha contra el terrorismo internacional*

Tiene ratificado los 16 Convenios multilaterales en materia de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas que están en vigor y que representan el fundamento de la cooperación internacional. España impulsó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, aprobada por consenso en 2006 en la Asamblea General de la ONU y, desde entonces, ha financiado el Equipo Especial de Aplicación de la Estrategia (CTITF). Además, es miembro de la Junta Consultiva del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (UNCTC).

➤ *Diplomacia económica*

Actualmente, la llamada diplomacia económica representa uno de los principales ejes de la política exterior española y una prioridad política para la reactivación económica, la internacionalización de las empresas españolas⁶, la atracción de inversión extranjera y reforzar la posición internacional de España.

➤ *España y la Unión Europea*

El Gobierno español presentó el 26 de julio de 1977 la demanda de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), que culminó ocho años después, el 12 de junio de 1985, con la firma del Tratado de Adhesión en Madrid. España se unió a la Unión Europea el 1 de enero de 1986 cuando entró en vigor dicho Tratado.

En junio de 1989, España incorporó la peseta, en el Mecanismo de Cambios del Sistema Monetario Europeo⁷ y en junio de 1991 suscribió el acuerdo de

⁵Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Página URL: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/CANDIDATURA%20CONSEJO%20SEGURIDAD_ESP.pdf

⁶En el 2013, el gobierno español contabilizó como exportadoras cerca de 123,000 compañías españolas; de ellas, 37,250 lo hicieron regularmente. Por otra parte, un informe del Banco de España que analiza el perfil de las empresas españolas internacionalizadas, asegura que las que han invertido en el exterior son más competitivas y por tanto las que mejor están resistiendo la crisis.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DiplomaciasigloXXI/Paginas/DiplomaciaEconomica.aspx>

⁷ Creado por Francia, Italia, Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo.

Schengen por el que, inicialmente, ocho países eliminaron los controles en las fronteras interiores.

Posteriormente, en 1992, España firma el Tratado de Maastricht, que dotaba a la Unión de una moneda común y adoptaba la denominación de Unión Europea, en diciembre de 1995, coincidiendo con el final de la Presidencia española⁸ de turno de la UE, se acordó en Madrid la denominación de "euro" para la moneda europea.

En 1992 y durante la Cumbre de Edimburgo, los Estados miembros instauraron el llamado Fondo de Cohesión para proyectos de medio ambiente, infraestructuras de transporte y energía en países con un nivel de renta por debajo del 90 por ciento de la media de la UE. Estos fondos, junto al resto de los fondos estructurales, han revitalizado el desarrollo regional en España, una de las principales características de su pertenencia a la UE.

Desde su adhesión, España ha tenido importantes avances en la agricultura, la industria, el sector servicios y, en general, en toda la vida económica española.

⁸ España ha desempeñado la presidencia de turno semestral del Consejo en cuatro ocasiones, dos, en 1989 y 1995 durante los Gobiernos de Felipe González, la tercera, en 2002, con José María Aznar, y la última en 2010 con José Luís Rodríguez Zapatero.

ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.

El 25 de mayo de 2014 se realizaron las elecciones en los 28 Estados miembros de la Unión Europea (UE) para renovar la Legislatura 2014-2019 del Parlamento Europeo que se conforma por 751 Diputados, según dispone el Tratado de Lisboa. Así, cada uno de ellos tiene la facultad de establecer su propio sistema de elección, pero todos aplican las mismas normas democráticas: igualdad entre hombres y mujeres y voto secreto.

En el caso de España, se eligieron a 54 Diputados para Parlamento Europeo (PE). El fundamento jurídico para esta elección se ubica en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), Título VI, sobre “Disposiciones especiales para las Elecciones al Parlamento Europeo” (Art. 210-227).⁹

Con respecto al sistema electoral, el Artículo 214 de la LOREG establece que la circunscripción para la elección de los Diputados al PE es el territorio nacional, es decir, se establece una circunscripción única a diferencia de lo que ocurre en las elecciones locales, autonómicas y generales.

Para poder participar en las elecciones al PE es necesario que los partidos políticos, coaliciones o, en su caso, agrupaciones de electores presenten una lista única y cerrada de candidatos para todo el país, que a su vez son publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE). De esta forma, se suman todos los votos obtenidos por cada partido político o coalición de forma independiente a la provincia en la que residan los electores.

La distribución de escaños se realiza conforme los votos recibidos utilizando el sistema proporcional en la variante “D’Hondt” (Art. 163 de la LOREG), de tal forma que los candidatos son elegidos en el orden en que aparecen en la misma¹⁰. No obstante, dicha disposición no establece el número mínimo de votos que se requiere para obtener un escaño al PE.

⁹La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) incluye los siguientes Capítulos: I. Derecho de sufragio activo. II. Derecho de sufragio pasivo. III. Incompatibilidades. IV. Sistema electoral. V. Convocatoria de elecciones. VI. Procedimiento electoral y VII. Gastos y subvenciones electorales. Legislación consolidada. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. El texto completo se encuentra disponible en <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672&p=20110716&tn=0> (Fecha de consulta: 21 de mayo de 2014).

¹⁰ El Artículo 163 de la LOREG establece las siguientes reglas para la atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción. b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas. c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Ejemplo práctico: 480,000 votos válidos emitidos en una circunscripción que elija ocho Diputados. Votación repartida entre seis candidaturas: A(168,000 votos) B(104,000) C (72,000) D (64,000) E (40,000) F (32,000). Por consiguiente: la candidatura A obtiene cuatro escaños. La candidatura B dos escaños y las candidaturas C y D un escaño cada una.d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

El 29 de abril de 2014, en el Boletín Oficial del Estado se publicó el Acuerdo de la Junta Electoral Central para la proclamación de 39 candidaturas a las elecciones de diputados al Parlamento Europeo, convocadas por Real Decreto 213/2014, de 31 de marzo de 2014.¹¹

Cabe recordar que al interior del Parlamento Europeo, los diputados se agrupan por familias políticas, y no por nacionalidades. En el caso de España, el Partido Popular (PP) actualmente en el gobierno, y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) tienen afinidad con el Grupo del Partido Popular Europeo y con el Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas, respectivamente, considerados a su vez como las principales fuerzas políticas de dicha Institución.

| PORCENTAJE DE VOTOS Y ESCAÑOS OBTENIDOS POR PARTIDO POLITICO | | | | | | | |
|---|------------------|---------------|------------|----------------|-------------|----------------|-------------------|
| Partido / Coalición de España | % de voto | Esaños | PPE | S&D | ADLE | GUE/NGL | Verdes/ALE |
| Partido Popular (PP) | 26.06 | 16 | 16 | | | | |
| Partido Socialista Obrero Español (PSOE)/PSC | 23.00 | 14 | | 14 | | | |
| Coalición de Izquierda Plural | 9.99 | 6 | | | | 5 | 1 |
| Partido Podemos | 7.97 | 6 | | | | 5 | |
| Partido Unión Progreso y Democracia (UPyD) | 6.50 | 4 | | | 4 | | |
| Coalición Por Europa (CEU) | 5.44 | 3 | 1 | | 2 | | |
| Coalición de la Izquierda por el derecho a Decidir (EPDD) | 4.2 | 2 | | | | | 2 |
| Partido Ciudadano (C'S) | 3.16 | 2 | | | 2 | | |
| Coalición los Pueblos Deciden (LDP) | 2.07 | 1 | | | | 1 | |
| Coalición Primavera Europea | 1.91 | 1 | | | | | 1 |
| VOX | 1.56 | 0 | | | | | |
| Otros partidos | 8.32 | 0 | | | | | |
| Total | 100 | 54 | 17 | 14 | | | |

<http://www.resultados-elecciones2014.eu/es/country-results-es-2014.html>

- **PPE** : Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos)
- **S&D** : Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo
- **CRE** : Conservadores y Reformistas Europeos
- **ADLE** : Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa
- **GUE/NGL** : Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
- **Verdes/ALE** : Los Verdes/Alianza Libre Europea
- **EFDD** : Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa

¹¹ Acuerdo de 28 de abril de 2014, de la Junta Electoral Central, de proclamación de candidaturas a las elecciones de Diputados al Parlamento Europeo, convocadas por Real Decreto 213/2014, de 31 de marzo, a celebrar el 25 de mayo de 2014. Página URL: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/04/29/pdfs/BOE-A-2014-4577.pdf> (Fecha de consulta: 19 de abril de 2014).



Pedro Flores Urbano
Director de la Fundación Internacional para Iberoamérica de
Administración y Políticas.

- Nació de Cádiz. Es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Navarra.
- Tiene un Máster de Gestión Económica del Medio Ambiente de la Universidad de Brasilia
- Posee una amplia experiencia profesional en la Administración General del Estado, gran parte de ella en el extranjero, primero en Estados Unidos y posteriormente en América Latina. Ha trabajado como directivo público durante los últimos 17 años, en los que ha dirigido programas y proyectos en los más diversos sectores de actividad coordinando los trabajos de la AGE con gobiernos regionales y locales, tanto españoles como extranjeros,
- Ha dirigido, además, un Consorcio de Administraciones públicas y ha trabajado en otras instituciones públicas, como el ICEX y la AECID, siendo responsable de la administración y control de fondos públicos, de la dirección de personal y de la ejecución de proyectos públicos.
- Ha sido responsable también de la dirección de grandes eventos como el Bicentenario de la Primera Constitución Española, en el que organizó actos institucionales de alto nivel como la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Ha recibido varias condecoraciones a lo largo de su trayectoria profesional, como la Cruz al Mérito Civil del Estado Español, la Orden de Mérito Oficial de la Justicia Federal de Brasil, la Medalla al Mérito Marechal Floriano Peixoto y los títulos de Ciudadano de Honor de Salvador (Bahía) y de João Pessoa (Paraíba).



Guzmán M. Garmendia Pérez
Consultor Tecnológico

- ORACLE: Consultor Tecnológico del Sector Público
- OKFN: Miembro de la Junta Directiva
- Foro Europeo: Profesor de Alta Dirección
- Gobierno de Navarra: Ex Director General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías

- Asesor de gobiernos y administraciones de España y del mundo en estrategia de los TIC, de Gobierno Abierto y Transparencia.
- Es licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, ampliando su formación en la misma Complutense y en el Instituto de Empresa.
- Ha desarrollado toda su carrera profesional en Internet.
- En Julio de 2011 fue nombrado Director General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías del Gobierno de Navarra, dando un giro a su carrera, pasando a trabajar para la administración pero manteniéndose siempre en el área de Internet, movilidad y Nuevas Tecnologías.
- En los últimos años, co-fundó Pacharán And Twitts, organizó el primer debate entre dos políticos en Twitter, conocido como el Twittdebate, impulsó y lideró el movimiento NASF de fomento del emprendimiento y desarrolló World Atlas Pedia, que pretende ser la Wikipedia cartográfica.
- Ejerció de consultor en el nacimiento de Twision, el primer programa de televisión basado en Twitter, momento desde el que ejerce la producción y consultoría de otros programas en medios comunicación.
- Nació en Madrid en 1974.



Dr. José Osés Abando
Letrado del Parlamento Vasco

- Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto. Posgraduado en Recursos Humanos por la Universidad Comercial de Deusto.
- Letrado del Parlamento Vasco desde 1990. Adscrito actualmente a las Comisiones de Instituciones e Interior, y de Industria, Comercio y Turismo.
- Ha sido Director de Régimen Interior y Personal del Parlamento Vasco (1992.1996). Desde 1996, Director de Gestión Parlamentaria del Parlamento Vasco.
- Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.
- Ha publicado diversos artículos sobre el Defensor del Pueblo en el País Vasco, la función de control parlamentario, y la evaluación legislativa.

LA TRANSPARENCIA DESDE EL PARLAMENTO
XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos
Madrid, 17, 18 y 19 de septiembre de 2014

PRESIDENCIA:

- Dña. Encarna Fernández de Simón Bermejo, Presidenta de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos y Letrada Mayor de la Asamblea Regional de Murcia.
- D. Benigno Pendás Garcia, Presidente del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- D. Pedro Flores Urbano, Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas

CONSEJO DE DIRECCIÓN:

- D. Francesc Pau i Vall, Secretario de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos y Letrado – Director de la Oficina de Derecho Comparado y de Relaciones Interparlamentarias del Parlamento de Cataluña.
- D. Angel Sánchez Navarro, Subdirector General de Publicaciones y Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- D. Ignacio Soletó Martín, Director del Área de Gestión del Conocimiento de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas

COMITÉ ORGANIZADOR:

Junta Directiva de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos

LUGAR DE CELEBRACIÓN:

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28013 - Madrid

DÍA 17 DE SEPTIEMBRE, MIÉRCOLES

10.00 h: PRESENTACIÓN, APERTURA E INAUGURACIÓN DE LAS JORNADAS

Presentación a cargo de Dña. Encarna Fernández de Simón Bermejo, Presidenta de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

Intervención de D. Pedro Flores Urbano, Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas

Apertura a cargo de D. Benigno Pendás Garcia, Presidente del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

PRIMERA SESIÓN

Moderador: D. Josu Osés Abando, Letrado del Parlamento Vasco.

10.30 h: PONENCIA: “Transparencia y corrupción. Un análisis desde la sociedad civil”, a cargo de D. Jesús Lizcano, presidente de Transparencia Internacional España.

11.30 h: PONENCIA: “La legislación de transparencia y los Parlamentos”, a cargo de D. Vicente Perea Florencio, Letrado del Parlamento de Andalucía.

12.30 h. PAUSA

13.00 h. PONENCIA: “Los grupos de presión y la transparencia”, a cargo de Manuel Villoria, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).

14.00 h. COMUNICACIONES Y COLOQUIO

DIA 18 DE SEPTIEMBRE, JUEVES

SEGUNDA SESIÓN

Moderadora: D. Edmundo Matía Portilla, Letrado de las Cortes de Castilla y León

10.00 h: PONENCIA: “El control de la financiación de los partidos políticos”, a cargo de José Luis Cea Claver, Director Técnico de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.

11.00 h: PONENCIA: “Poderes públicos y transparencia”, a cargo de D. Ignasi Genovés, Director general d'Atenció Ciutadana i Difusió de la Generalitat de Catalunya.

12.00 h. PAUSA

12.30 h. PONENCIA: “Control cívico de la transparencia”, a cargo de Guzmán Garmendia, consultor tecnológico, Ex Director General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías.

13.30 h. COMUNICACIONES Y COLOQUIO

DIA 19 SEPTIEMBRE, VIERNES

TERCERA SESIÓN: Experiencias de transparencia europeas y latinoamericanas
Moderador: Dña. Carmen Agüeras Angulo, Letrada Mayor de las Cortes de Aragón

- 10.00 h: PONENCIA: “Las experiencias de transparencia en el Parlamento Europeo”, a cargo de José Luís Rufas Quintana, Jefe de la Unidad de Transparencia y acceso público a los documentos. Dirección General de la Presidencia del Parlamento Europeo.
- 11.00 h: PONENCIAS: MÉXICO
“El camino hacia el Parlamento abierto”, a cargo de la Senadora Arely Gómez, Presidenta del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República, México.
“Las experiencias de transparencia en México”, a cargo de Óscar Guerra, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México.
- 12.00 h. PAUSA
- 12.30 h. PONENCIAS: CHILE
Ponencia a cargo de una representante del Congreso chileno (pendiente de confirmar)
“Las experiencias de transparencia en Chile”, a cargo de Jorge Jaraquemada. Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile (CPLT).
- 13.30 h. COMUNICACIONES Y COLOQUIO
- 14.00 h. CLAUSURA de las Jornadas,
Intervención de Dña. Encarna Fernández de Simón, Presidenta de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos
Intervención de D. Pedro Flores Urbano, Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas
Intervención de D. Benigno Pendás Garcia, Presidente del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Tribunal de Cuentas de España¹²

La Constitución Española de 1978 configura al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económico-financiera de todo el sector público, que es independiente del Poder Ejecutivo y se encuentra vinculado directamente a las Cortes Generales.

Son funciones propias del Tribunal de Cuentas:

a) La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público.

El Tribunal de Cuentas ejerce su función fiscalizadora en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos y se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad y de buena gestión. Le corresponde también la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidos por personas físicas o jurídicas.

Además de lo anterior, el Tribunal de Cuentas fiscaliza la actividad económico-financiera de las formaciones políticas, tanto por lo que se refiere a su contabilidad ordinaria como a la de los procesos electorales en que participen, así como las aportaciones que reciban las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos.

b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos

La función de enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejercer respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, en orden a la exigencia de la responsabilidad contable en que aquellos pudieran haber incurrido.

¹² Información de la página web del Tribunal de Cuentas de España, consultada el 12 de septiembre de 2014.

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)¹³

Es una institución pública dedicada a la cooperación internacional.

Sus objetivos son mejorar el marco institucional de los países en los que trabaja y fortalecer la imagen de España y de Europa en el exterior.

Los proyectos de la FIIAPP buscan la mejora de los marcos legales, de la función pública y de la calidad de vida de los ciudadanos.

Para ello se realizan tres tipos de acciones:

- Gestionar proyectos de asesoramiento a administraciones que movilizan más de 1.100 funcionarios al año.
- Realizar y promover estudios sobre administraciones y políticas públicas.
- Participar en la formación de altos funcionarios y líderes políticos.

La Vicepresidenta del Gobierno de España, Soraya Sáenz de Santamaría, preside el Patronato de la Fundación del que también forman parte varios ministros y altos cargos de la Administración española.

Desde su nacimiento, en 1997, la FIIAPP ha gestionado más de 1,100 proyectos con un presupuesto de más de 600 millones de euros.

De acuerdo con la Fundación, Llevan a cabo más de 80 proyectos anuales de cooperación por todo el mundo; desplazan a más de 1100 funcionarios y expertos cada año; gestionan un presupuesto cercano a los 30 millones de euros anuales; es la primera en realizar programas de hermanamientos (twinning), con casi 300; es el primer operador público europeo en asistencia técnica, hemos gestionado más de 400 licitaciones internacionales; y colaboran con una poderosa red de socios europeos.

¹³ Información consultada de la página web. www.fiiapp.org.es , el 12 de septiembre de 2014.

Programa EUROsociAL

El programa EUROsociAL fue una iniciativa técnica de la Comisión Europea y tiene su fundamento en un mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe reunidos en mayo de 2004 en Guadalajara, México. Es un programa de cooperación técnica para promover la cohesión social en América Latina a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas responsables de la educación, el empleo, la administración de justicia, la fiscalidad y la salud.

Tiene como método el intercambio de experiencias entre pares para explorar y analizar distintas políticas sociales para su posible aplicación en una amplia diversidad de contextos. Ese intercambio de experiencias se basa en el diálogo para el análisis conjunto de problemas y la búsqueda de soluciones con base en otras lecciones y evita aplicar recetas o modelos sin tomar en consideración la realidad social, política e institucional del país destinatario. Pone énfasis en el principio de apropiación, uno de los pilares de las declaraciones de París y Accra para la Eficacia de la Ayuda (núcleo de la asistencia para el desarrollo).¹⁴

De acuerdo con los administradores del Programa, éste ha tenido apoyo político al más alto nivel y está planteado para ser uno de los principales vectores de la relación entre la Unión Europea y América Latina.

Una primera fase de EUROsociAL se llevó a cabo entre 2005 y 2010. Una segunda fase inició en 2011 y finalizará en el presente año.

En diciembre de 2010, la Comisión Europea, a través de la Oficina de Cooperación EuropeAid, resolvió otorgar una subvención para la ejecución del “Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina – EUROsociAL II- (2011-2014)”. La subvención se concedió a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) -Socio Coordinador que lidera un Consorcio de instituciones de distintos países europeos (Alemania, Italia y Francia) y de América Latina- para la ejecución de las actividades definidas en el Programa. Por parte de México, el SAT se integró al Consorcio.

Cada Socio Coordinador se responsabiliza de un eje temático, correspondiendo a la FIIAPP de España, la gestión del eje 3 de “Sistemas Fiscales y Finanzas Públicas”. Además del Socio Coordinador hay un Socio Operativo para los ejes temáticos.

Los ejes temáticos de EUROsociAL II son:

1. Acceso universal a servicios sociales de calidad (educación, salud, etcétera) y promoción de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud;
2. Protección social y promoción de políticas activas de empleo;
3. Sistemas fiscales y finanzas públicas que faciliten la redistribución y la eficiencia del gasto;
4. Institucionalidad democrática, articulación entre niveles de gobierno, promoción de la legalidad y lucha contra la corrupción;
5. Seguridad pública, derechos y acceso a la justicia.

¹⁴Información del sitio

<http://www.fiiapp.org/pdf/publicaciones/eee430496f3fb344c67d3732b7b452f2.pdf>. Consultado el 11 de septiembre de 2014.

SOCIOS COORDINADORES EN EL PROGRAMA EUROSOCIAL II

- Socio líder del Consorcio (solicitante y beneficiario): FIIAPP - Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (*Fundación pública*) (España).
- Socio coordinador 1: InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung Gmb H *Capacity Building International* (organismo gubernamental) (Alemania).
- Socio coordinador 2: ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública (fundación pública) (Brasil).
- Socio coordinador 3: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Establecimiento Público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia).
- Socio coordinador 4: Sistema de la Integración Centroamericana – SICA(EI Salvador).
- Socio coordinador 5:GIP France Cooperation Internationale (entidad pública sin ánimo de lucro) (Francia).
- Socio coordinador 6: Instituto Italo-Latino-Americano (organización internacional, intergubernamental) (Italia).¹⁵

¹⁵ Información del sitio <http://www.ief.es/destacados/eurosocial.aspx>. Consultado el 11 de septiembre de 2014.

COMISIÓN INTERNACIONAL EXPERIENCIAS EUROPEAS DE TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

Objetivo

Considerando los retos derivados de la reforma constitucional en materia de transparencia para el Estado mexicano y la creciente necesidad de contar con parlamentos cada vez más transparentes, es relevante conocer las experiencias internacionales en este tema para enriquecer el proceso de reforma en México, en especial en lo relativo al Poder Legislativo constituido por un sistema bicameral. Los casos de España, Reino Unido, Suecia y la propia Unión Europea son ejemplos destacables en el escenario internacional.

Resultados

Como resultado de la visita a los distintos parlamentos europeos, se contribuirá al debate legislativo en México para la formulación de las leyes secundarias, en particular sobre el acceso a la información y transparencia en el poder legislativo, al tiempo que abonará al fortalecimiento institucional del IFAI.

Actividades:

Se está desarrollando el siguiente programa para la visita a los parlamentos europeos:

– **17, 18 y 19 de septiembre, Madrid, España:**

Participación en el Seminario Internacional “La transparencia desde el parlamento: XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos” y agenda paralela de actividades que incluye una reunión de trabajo con parlamentarios españoles y una reunión con funcionarios del Archivo Nacional que se encuentran realizando una Asistencia Técnica para la Red de Acceso a la Información (RTA) en materia de gestión de archivos con información pública (aún por confirmar).

(Traslado Madrid-Londres, domingo 21 de septiembre)

– **22 de septiembre, Londres, Reino Unido:**

Visita al Parlamento Británico

Agenda:

Contacto principal:

*Emma McIntosh /Commission Specialist
Digital Democracy Commission
House of Commons*

- Se espera una agenda preliminar (que llegará tentativamente el 4 de septiembre).

- Se busca sostener reuniones en la Cámara de los Comunes durante el 22 de septiembre y para la mañana del día 23 se buscan agendas con instituciones aún por definir. Se sugiere solicitar a los comisionados su interés por reunirse con agencias específicas.

(Traslado Londres-Estocolmo, martes 23 de septiembre)

– 24de septiembre, Estocolmo, Suecia:

Visita al Parlamento Sueco

Agenda:

Contacto principal:

*Ludwig Höghammar Mitkas
The International Department
The Swedish Parliament*

- Se sostendrán reuniones con altos funcionarios del parlamento en las diferentes áreas temáticas
(En Suecia las elecciones al parlamento sueco se efectuarán el 14 de septiembre, y el Parlamento no se constituye hasta el 30 de septiembre, por lo que no será posible reunirnos con diputados).
- Reuniones confirmadas:

| | |
|---------------------|--|
| – Dr. Hans Hegeland | <i>Deputy Head of Secretariat of the Committee on the Constitution (Titular adjunto del Secretariado de la Comisión de la Constitución) Tema de la reunión: Control parlamentario del gobierno</i> |
| – Mr. Thomas Larue | <i>Acting Head of the Department for Administrative Services for Members (Jefe del Departamento de Servicios Administrativos para los Miembros del Parlamento)</i> |
| – Dr. Robin Travis | <i>Head of Section at the Research Service (Titular de la Sección de Servicios de Investigación) Tema de la reunión: Miembros del Parlamento y financiamiento de los partidos en el Parlamento</i> |
| – | <i>Por confirmar - Swedish National Audit Office (Oficina de Auditoría Nacional Sueca, subsidiaria del Parlamento Sueco) http://www.riksrevisionen.se/en/Start/About-us/</i> |

(Traslado Estocolmo-Bruselas, jueves 25 de septiembre)

• 26 de septiembre, Bruselas, Bélgica:

Visita al Parlamento Europeo

Agenda:

Contacto principal:

*Mayte del Valle Mier
Transparency Unit – Access to documents*

- En este momento se están coordinando las reuniones con los funcionarios del Parlamento Europeo.
- Reuniones confirmadas:

| | |
|----------------------------|--|
| – José Luis Rufas Quintana | <i>Jefe de Unidad Parlamento Europeo Dirección General de la Presidencia Dirección de Biblioteca y Gestión de Documentos Transparencia – Acceso a Documentos</i> |
| – Por confirmar | <i>Reunión con la Comisión Europea</i> |
| – Por confirmar | <i>Reunión con el Consejo de Europa</i> |

(Traslado Bruselas-México, sábado 27 de septiembre)

La visita a los distintos parlamentos europeos por parte de la delegación mexicana estará acompañada por una delegación del Consejo para la Transparencia de Chile, integrada por 4 personas: Jorge Jaraquemada, Consejero Presidente; Pablo Brandi, Analista de la Unidad de Análisis de Fondo; Diputado Patricio Vallespín López, Vicepresidente de la Comisión Bicameral de Transparencia; y Luis Rojas Gallardo, Prosecretario de la Cámara de Diputados. A las actividades de Madrid se une el Diputado Romilio Gutiérrez.

Gastos de la Comisión Internacional

El Programa EUROsociAL II cubrirá los gastos de transportación, alojamiento y manutención, en las condiciones establecidas por la Comisión Europea como se detalla a continuación:

- Billetes de avión, tren, etc. en clase turista, necesarios para las visitas programadas. Salida de origen el día anterior al inicio de las actividades, regreso al día siguiente de haber finalizado las actividades.
- Gastos de hotel en régimen de alojamiento y desayuno. El hotel será de 4 estrellas o similar. No les está permitido utilizar hoteles de cinco estrellas.
- Transporte Aeropuerto–Hotel–Aeropuerto en todos los países visitados.
- Viáticos de alrededor de 60€ (dependiendo de las dietas establecidas por la Comisión Europea para cada país) por cada noche pasada en el país. Con ello cada participante habrá de cubrir sus gastos de almuerzos y cenas y gastos diversos cuando estos no estén incluidos en la agenda del día. El dinero se les entregará en metálico durante el primer día del viaje contra el correspondiente recibo.

Observaciones generales por parte del Programa EUROsociAL

- No se trata de una visita de carácter *político* sino de un *viaje de estudio*, en el que se busca que el nivel de los interlocutores sea, al menos, el mismo que el de los componentes de las delegaciones de México y Chile.
- La visita se desarrolla en el marco de un programa de cooperación internacional, no es una visita organizada oficialmente por la Unión Europea ni por ningún país en concreto, por lo que el protocolo y el trato de autoridad queda fuera de las competencias del programa EUROsociAL, aunque lógicamente se tratará a las delegaciones con el respeto que se merecen. No habrá coches oficiales, ni sala de autoridades, etc.
- La normativa de la Comisión Europea *prohíbe* taxativamente los viajes en clase *Business*, por lo que el Programa facilitará los pasajes de avión en clase turista con una tarifa abierta que permite efectuar cambios, por lo que si se desea podría realizarse un *up-grading* con cargo personal.

EL ENFOQUE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA.¹⁶

Resumen.

Mediante la transparencia y el acceso a la información pública, los países de América Latina intentan mejorar el control social, reducir la corrupción, informar a los ciudadanos sobre las políticas y los programas gubernamentales, promover otros derechos humanos y mejorar la rendición de cuentas. Esta guía analiza las iniciativas implementadas en la región, así como el papel fundamental que desempeñó la sociedad civil. Asimismo, analiza los factores contextuales que facilitaron el diseño y la adopción de políticas de transparencia y señala cuáles fueron las lecciones aprendidas. La experiencia de América Latina puede ser útil para quienes formulan políticas públicas, las organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y los donantes de otras regiones que buscan promover la transparencia y el acceso a la información en sus países.

- Los fallos judiciales que ratifican el derecho a la información sientan las bases para hacer realidad este derecho, incluso en ausencia de una Ley de Acceso a la Información formal.
- La experiencia de América Latina demuestra que la promulgación de una Ley de Acceso a la Información es el primer paso para garantizar este derecho, pero se requieren otros elementos como el desarrollo de capacidades y mecanismos de implementación adecuados.
- El derecho a la información es una herramienta efectiva para que las OSC puedan realizar auditorías sociales del desempeño del gobierno, impulsar modificaciones en las políticas públicas y garantizar el cumplimiento de otros derechos humanos.

Desafío común: Promover la Transparencia y el Acceso a la Información. La corrupción, ineficacia gubernamental, limitada participación ciudadana y escasa rendición de cuentas son problemas urgentes

¹⁶ Síntesis elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Artículo "El Enfoque de Transparencia y acceso a la información en América Latina, ELLA, Evidencias y lecciones desde América Latina, 2013, consultada el 12 de septiembre de 2014 en la URL: <http://www.transparencialegislativa.org/publicacion/el-enfoque-de-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-en-america-latina/>

de gobernabilidad en los países en desarrollo. América Latina, Asia del Sur y África subsahariana tuvieron un bajo puntaje en los indicadores clave de gobernabilidad, en comparación con los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La transparencia del gobierno y un mayor acceso a la información pública son elementos clave para abordar estos desafíos de gobernabilidad, ya que promueven la rendición de cuentas, igualdad social y participación ciudadana en la toma de decisiones. En los últimos quince años, las regiones en desarrollo se han encaminado lentamente hacia la adopción de marcos legales que hacen realidad el acceso a la información. En 2010, el 17% de los países de África subsahariana, 57% de los países de Asia del Sur y 65% de los países de América Latina habían adoptado una Ley de Acceso a la Información (FOIA, por sus siglas en inglés) que garantiza el derecho de los ciudadanos a la información y la transparencia.¹⁷

No obstante, promulgar una Ley de Acceso a la Información es solo el primer paso. Los países aún enfrentan desafíos para implementar las leyes y los ciudadanos necesitan apoyo para utilizar el marco legal a fin de exigir al gobierno un mejor desempeño, reducir la corrupción y promover una mayor rendición de cuentas en general. ¿Qué pueden hacer los ciudadanos y la sociedad civil si su país no cuenta con una ley de acceso a la información? Las experiencias de América Latina ofrecen algunas respuestas sobre cómo abordar estos desafíos a través de iniciativas que mejoren la transparencia y el acceso a la información.

Iniciativas para promover la Transparencia y el Acceso a la Información.

Las experiencias de América Latina en cuanto a transparencia se clasifican en cuatro categorías. La primera —en la cual se centra esta guía— tiene que ver con el establecimiento de un marco legal de apoyo a la transparencia y el acceso a la información a nivel regional y nacional. Como se señala aquí, el marco legal es la base para que los ciudadanos puedan hacer uso del derecho a la información de manera efectiva. El segundo conjunto de iniciativas tienen el propósito de reducir la corrupción a través de la transparencia y el acceso a la información. En la tercera categoría, el gobierno —que va más allá del simple hecho de proporcionar información básica en el marco de las leyes de transparencia— proporciona información relevante a los ciudadanos para mejorar sus vidas. En la tercera categoría, el gobierno va más allá de proporcionar información básica en el marco de las leyes de transparencia y brinda información relevante a los ciudadanos para mejorar sus vidas.

Figura1: Iniciativas de transparencia y acceso a la información en América Latina

| PRINCIPIO GUÍA | EJEMPLOS DE REFORMAS E INICIATIVAS |
|---|--|
| Consolidar el marco legal e institucional | <ul style="list-style-type: none"> • Estándares regionales de transparencia y acceso a la información • Ley de Acceso a la Información a nivel nacional. • El gobierno atiende solicitudes de información a través de plataformas especializadas • Decisiones judiciales a nivel regional y nacional • Redes regionales y nacionales que monitorean la implementación de las leyes. |

¹⁷ 1 R. Vleugels. 2011. Fringe Special: Overview of All FOI Laws. Países Bajos.

| | |
|--|---|
| Reducir la corrupción a través de la transparencia | <ul style="list-style-type: none"> • Plataformas electrónicas de adquisiciones públicas. • Plataformas que declaran el patrimonio personal de los funcionarios públicos |
| Proporcionar información relevante a los ciudadanos para mejorar sus vidas | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas de transparencia focalizada |
| Promover la justicia social y rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> • Auditorías sociales haciendo uso del derecho a la información |

ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO LEGAL

La mayoría coincide en que la base del acceso a la información pública es un marco legal que lo garantice. En América Latina, se han impulsado marcos legales a nivel regional y nacional, y los gobiernos han implementado importantes innovaciones para facilitar la entrega de información. La sociedad civil ha desempeñado un papel clave colaborando con los gobiernos y monitoreando el diseño y la implementación de los marcos legales. En los países donde no se han promulgado leyes de acceso a la información, los ciudadanos han recurrido a los tribunales para exigir el acceso a la información. Todos estos temas se analizan en las siguientes secciones.

Un marco normativo regional: Ley Modelo Interamericana. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha contribuido enormemente en los últimos años a promover el acceso a la información a nivel regional. En 2010, la OEA convocó a un grupo de expertos para redactar la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y una Guía de Implementación. La Ley Modelo establece los estándares mínimos de acceso a la información que deben cumplir los países de la región: máxima divulgación de la información, medidas proactivas de transparencia, acceso a la información, promover el derecho a la información, cumplimiento de la ley, entre otros.

La Ley Modelo tiene su base legal en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, que reconocen el acceso a la información como un derecho fundamental y establecen la obligación de cumplirlo y protegerlo.¹⁸ La Ley Modelo se promulgó en 2010 pero ya ha tenido efectos tangibles en los países donde el parlamento y la legislatura están debatiendo leyes sobre el acceso a la información. En México y República Dominicana, la OEA organizó seminarios internacionales en 2011 para presentar los principales aspectos de la Ley Modelo y para promover el debate en esos países.

Ley de Acceso a la Información. En el 65% de los países de América Latina la promulgación de la Ley de Acceso a la Información ha sido el primer paso para garantizar el derecho a la información. Esta ley incorpora elementos innovadores en su diseño, por ejemplo, establece que las instituciones públicas deben publicar información relevante de manera proactiva y deben crear

¹⁸ Sitio web de la Organización de Estados Americanos, sección, «Acceso a la información».

organismos autónomos para monitorear su cumplimiento. Para más información sobre el diseño de la Ley de Acceso a la Información en América Latina, consulte el resumen Construcción de un Marco Legal para Promover la Transparencia y el Acceso a la Información en América Latina. También está disponible Spotlight on Publications: Design, Adoption and Implementation of Latin American Freedom of Information Acts.

Implementación de la Ley de Acceso a la Información: gestión de las solicitudes de información. Una vez promulgada la Ley de Acceso a la Información, uno de los aspectos más críticos es desarrollar mecanismos institucionales para gestionar las solicitudes de información. Las plataformas electrónicas de México y Chile se consideran buenas prácticas en la región, aunque difieren en su diseño y funcionamiento.

¿Cómo funcionan estas plataformas?

México: la plataforma electrónica Infomex permite a los ciudadanos solicitar información a todas las instituciones públicas federales y a la mayoría de las instituciones provinciales contempladas en la Ley de Acceso a la Información federal y local, a través de una única plataforma electrónica. Infomex registra las solicitudes de información de los ciudadanos y las respectivas respuestas del gobierno, y este registro está accesible al público en general.

Chile: a diferencia de México, Chile no tiene una plataforma única para todas las instituciones públicas contempladas en la ley. En su lugar, cada ministerio implementó un sistema informático para el envío de solicitudes electrónicas. Si los ciudadanos chilenos desean solicitar información, solo tienen que visitar el sitio web de la institución pública correspondiente para enviar su solicitud. El sistema también permite verificar en línea el estatus de la solicitud.¹⁹

La mayoría de las solicitudes de información enviadas a las instituciones públicas federales (489.739 en México en el periodo 2003-2009; 13.017 en Chile en el periodo 2009-2011) se enviaron a través de estos sistemas informáticos.

El papel de la sociedad civil. Las redes de la sociedad civil a nivel regional y nacional impulsaron la aprobación de los marcos legales que estipulan el acceso a la información. A nivel regional: el trabajo realizado por la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, una red de 23 organizaciones de 19 países de América, constituye una parte importante en la historia de la sociedad civil en América Latina. Al combinar las fortalezas de sus miembros, la red se ha posicionado a nivel regional como una instancia de coordinación que ha logrado importantes avances en el acceso a la información. Para más información sobre el papel y los principales logros de la alianza, consulte el resumen Red Regional de la Sociedad Civil para Promover la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información.

¹⁹ Sitio web de la Comisión de Probidad y Transparencia de Chile, sección, «Manejo de solicitudes de información».

A nivel nacional: las redes de la sociedad civil impulsaron la aprobación de la Ley de Acceso a la Información y colaboraron con los gobiernos en su diseño y redacción. Asimismo, monitorearon y apoyaron su implementación de diversas maneras, por ejemplo, evaluando el nivel de cumplimiento, capacitando a los funcionarios públicos y educando a los ciudadanos sobre este nuevo derecho.

Redes de la sociedad civil promoviendo el derecho a la información.

México

Grupo Oaxaca: se formó en 2001 ante la iniciativa de un grupo de periodistas, organizaciones de la sociedad civil y académicos que trabajan en el tema del derecho a la información y la reforma democrática. Grupo Oaxaca redactó un borrador de Ley de Acceso a la Información. Sus actividades de incidencia fueron fundamentales para la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información en 2002.

Colectivo por la Transparencia: coalición conformada por 11 organizaciones de la sociedad civil. Promueve la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información. Apoya y monitorea el marco legal. En 2007, influyó con éxito en la incorporación del derecho a la información en la Constitución. A nivel local, trabaja con el Gobierno de la Ciudad de México para facilitar el acceso a la información pública de manera oportuna.

Ecuador

Coalición Acceso: esta coalición se formó para respaldar la adopción de la Ley de Acceso a la Información en Ecuador. A través de talleres y eventos, la coalición introdujo el tema en la agenda pública. Analizó las diferentes propuestas de ley discutidas en el Congreso e hizo recomendaciones. Desde la aprobación de la ley, la coalición ha monitoreado su implementación en las principales instituciones públicas, sobre todo en aquellas que trabajan en temas ambientales.

Uruguay

Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública (Gaip): se formó en 2005. Se encargó de redactar la Ley de Acceso a la Información que fue presentada al parlamento por un grupo de diez senadores. Gracias a sus actividades de incidencia, en 2008 el parlamento aprobó la primera Ley de Acceso a la Información del país, así como una ley sobre archivos nacionales y una ley de protección de datos personales.

El Salvador

Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: esta red apoyó la aprobación de la Ley de Acceso a la Información en El Salvador y desde entonces ha monitoreado activamente su cumplimiento.

El papel de los tribunales. Los tribunales regionales y nacionales han desempeñado un papel importante en el reconocimiento y la aplicación del derecho a la información en sus jurisdicciones. En los países sin un marco legal para la transparencia, los ciudadanos recurrieron a las decisiones judiciales para pedir información a sus gobiernos. Entre los casos presentados ante los tribunales hay casos emblemáticos de ciudadanos a quienes se negó el acceso a información pública. El fallo de los tribunales confirmó que el acceso a la información es un derecho fundamental que el Estado debe reconocer y proteger.

Decisiones judiciales a nivel regional: la Corte Interamericana de Derechos Humanos es la instancia judicial de la OEA encargada de interpretar y aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados.²⁰ La Corte IDH ha desempeñado un papel preponderante en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en América Latina. La Corte IDH tiene equivalentes regionales, por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Dos fallos de la Corte IDH destacan porque ejemplifican cómo se ha hecho cumplir el derecho de acceso a la información en América Latina:

Claude Reyes y otros vs. Chile.²¹

En 2006, ante la negativa del Gobierno de Chile y la Corte Suprema de Chile de proporcionar información sobre los contratos del gobierno, una OSC llevó el caso a la Corte IDH. El fallo de la corte estableció que el Gobierno de Chile debía proporcionar la información solicitada y adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Esta decisión inspiró a otros países que están dentro de la jurisdicción de la Corte IDH a adoptar la Ley de Acceso a la Información: Nicaragua (2007), Chile (2008), Guatemala (2008), Uruguay (2008), El Salvador (2011) y Brasil (2011). En los países donde no se ha promulgado esta ley (Colombia, Costa Rica y Argentina) la sociedad civil ha utilizado este fallo para solicitar información pública a sus gobiernos.

Gomes Lund y otros vs. Brasil.

Durante más de tres décadas, los familiares de los estudiantes y trabajadores que fueron torturados por el ejército de Brasil y que desaparecieron en los años setenta buscaron respuestas a lo sucedido, pero una ley de amnistía les impedía acceder a los archivos militares. El gobierno continuamente rechazaba sus peticiones con el argumento de que los archivos no existían a pesar de las firmes evidencias sobre su existencia. En 2010, un fallo de la Corte IDH estableció que la ley de amnistía era incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que carecía de efecto legal. La corte también emitió una serie de directrices relacionadas con el acceso a información sobre violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado.²²

²⁰ Sitio web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sección, «Historia».

²¹ Right2info, 2011. Constitutional Protections of the Right to Information. Right2info; IACtHR. 2006. "Order of the Inter-American Court of Human Rights Case of Claude-Reyes et al. vs. Chile", Setiembre 19, 2006.

²² Right2info, 2011. Constitutional Protections of the Right to Information. Right2info; IACtHR, "Case of Gomes Lund et. al. vs. Brazil", Noviembre 24, 2010.

Gracias en parte a este fallo, en octubre de 2011, se creó en Brasil una comisión de la verdad para investigar las violaciones de los derechos humanos, a fin de que los familiares de las víctimas pudieran saber qué había pasado durante la dictadura militar de 1964-1985.²³ El fallo tuvo repercusiones en toda la región y llevó a los ciudadanos de otros países que también habían experimentado dictaduras militares o autoritarias a impulsar con éxito investigaciones abiertas de violaciones de derechos humanos.

Decisiones judiciales a nivel nacional: los tribunales nacionales también han emitido importantes fallos relacionados con el acceso a la información. Los tribunales de Argentina, Paraguay y Uruguay han interpretado que sus respectivas constituciones protegen de manera implícita el derecho a la información. Los tribunales de Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay han resuelto que los ciudadanos pueden exigir la aplicación del derecho a la información a través de la vía judicial, incluso en ausencia de una Ley de Acceso a la Información. La Corte Constitucional de Colombia (donde no se ha promulgado esta ley) interpretó que el derecho a la información es un componente del derecho a la libertad de expresión, ya que los ciudadanos no pueden expresar sus ideas si no tienen suficiente información para hacerlo.²⁴

REDUCIR LA CORRUPCIÓN A TRAVÉS DE LA TRANSPARENCIA

Los países de América Latina han promovido la transparencia de diversas maneras como estrategia para luchar contra la corrupción. Una estrategia es hacer que los requisitos para acceder a los servicios públicos sean transparentes y accesibles; otra estrategia es divulgar los presupuestos anuales y los costos de los proyectos de desarrollo.

Hay dos prácticas que destacan por su innovación y potencial para combatir la corrupción. La primera aborda el tema de las adquisiciones públicas, un tema particularmente propenso a la corrupción. La segunda se centra en el patrimonio personal de los funcionarios públicos como indicador de enriquecimiento personal ilícito. Haciendo uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), los países de América Latina han desarrollado, en los últimos diez años, innovadoras plataformas virtuales que facilitan información transparente y accesible en estas áreas, lo cual permite identificar y sancionar la corrupción.

Para más información sobre estas dos prácticas, consulte el resumen [Combatir la Corrupción Mediante la Transparencia y el Acceso a la Información](#). También

²³ "Brazil approves Truth Commission on rights abuses", Radio Netherlands Worldwide, 27 de Octubre, 2011 y C. Osberg, "Inter-American Court Invalidates Amnesty Law Enacted during Brazil's Military Dictatorship", 23 de Abril, 2011.

²⁴ The Human Rights Brief, Center for Human Rights and Humanitarian Law.

está disponible Spotlight on Publications: Public Procurement and Disclosure of Public Officials' Personal Assets.

POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA: INFORMACIÓN PARA MEJORAR LA VIDA DE LOS CIUDADANOS

En los últimos años, los gobiernos de distintos países han adoptado políticas de transparencia focalizada para proporcionar información relevante a los ciudadanos, que les permita tomar decisiones informadas y mejorar sus vidas. Con esto, los gobiernos han ido más allá del simple hecho de proporcionar información básica sobre su desempeño.

En América Latina, Argentina, Chile y México han demostrado mayor progresividad en la implementación de políticas de transparencia focalizada y la creación de plataformas informativas. Estas han sido algunas de sus iniciativas.²⁵

- Argentina - Ministerio de Turismo: sitio web con información sobre seguridad para turistas y proveedores de servicios turísticos.
- Chile - Superintendencia de Salud (fondos y seguros): clasificación en función de indicadores de salud (comportamiento de pago, calidad de la asistencia, subsidios laborales, reclamos y participación en el mercado local), diseñada para ayudar a los ciudadanos a tomar una decisión informada al momento de elegir un seguro de salud.¹⁰
- México - Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: herramienta interactiva que permite calcular las tasas de interés de préstamos bancarios, hipotecas y tarjetas de crédito para elegir el banco que ofrece las mejores tasas.
- México - Procuraduría Federal del Consumidor: sitio web que permite comparar los precios y servicios de las estaciones gasolineras de todo el país.
- Gobierno de la Ciudad de México: sitio web con información relevante y accesible sobre servicios, empleos, obras públicas, programas sociales, cultura, educación, medioambiente, salud, equidad, entre otros.
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal: sitio web que ayuda a los ciudadanos a ubicar el local policial más cercano.

Qué son las políticas de transparencia focalizada?

²⁵ Right2Info. 2011. Constitutional Protections of the Right to Information. Right2Info.

Fung, Graham y Weil definieron este concepto por primera vez en 2007. Son las políticas a través de las cuales los gobiernos proporcionan información relevante, oportuna y accesible a los ciudadanos, que les permite participar en las decisiones y los procesos públicos, tener mayor acceso a los servicios sociales, reducir las asimetrías de la información y, en general, tomar mejores decisiones con respecto a sus vidas.

Las políticas de transparencia focalizada abarcan información del sector público (ej. calidad de los servicios públicos, requisitos para acceder a los programas públicos), pero también incluyen información de entidades no gubernamentales como empresas y organizaciones privadas (ej. ingredientes en las etiquetas de los alimentos, información sobre entidades bancarias, niveles de contaminación).

INFORMACIÓN PÚBLICA PARA PROMOVER LA JUSTICIA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En toda la región, las OSC realizan auditorías sociales para evaluar la implementación y los resultados de las políticas y los programas públicos. Estos mecanismos promueven la justicia social y rendición de cuentas. Para obtener la información necesaria para estas evaluaciones, las OSC hacen uso del derecho a la información enmarcado en la Ley de Acceso a la Información, la Constitución y los fallos judiciales. A través de estas evaluaciones, la sociedad civil ha detectado malos manejos e ineficiencia en las políticas públicas y ha impulsado reformas para garantizar que las políticas beneficien a los grupos excluidos.

Para más información sobre las auditorías sociales en América Latina, consulte el resumen *El uso del Acceso a la Información para Promover la Justicia y Rendición de Cuentas: Lecciones de la Sociedad Civil de América Latina*, que a través de estudios de caso de México, Ecuador y Costa Rica describe cómo las OSC hacen uso del derecho a la información para lograr cambios concretos en las políticas. Para más información sobre las OSC que lideran las iniciativas de transparencia, consulte el resumen *Principales OSC que Utilizan el Derecho a la Información para Promover la Justicia Social y Rendición de Cuentas*.

Buenas prácticas en la región: la política de transparencia focalizada del Gobierno Federal de México.

El Gobierno Federal de México es el que tiene mayor avance en la implementación de una política de transparencia focalizada. El gobierno publica tres tipos de información:

1. Información sobre los servicios que brindan las instituciones públicas
2. Información sobre la calidad y el costo de los bienes y servicios privados que el Estado regula (ej. tasas de interés de préstamos bancarios, hipotecas y tarjetas de crédito, servicios de telecomunicación, precios y servicios de las estaciones gasolineras).
3. Información útil para la vida diaria de los ciudadanos, desde reportes sobre vías en construcción y el estado del tráfico hasta cómo ahorrar electricidad y gastar menos en los servicios públicos.

El caso de México es innovador porque incorpora la opinión de los ciudadanos en las políticas para garantizar que la información

proporcionada responde a las necesidades del público. En 2009, se realizó una encuesta de satisfacción del cliente y los resultados se incorporaron en la política. Asimismo, la información se proporciona a través de sitios web interactivos, accesibles y fáciles de usar. La política ha logrado cierto nivel de éxito hasta el momento ya que los ciudadanos acceden con frecuencia a la información, lo cual demuestra su utilidad. Por ejemplo, el número de visitas al sitio web que ofrece herramientas interactivas para calcular las tasas de interés de préstamos bancarios, hipotecas y tarjetas de crédito se incrementó de 9,4 millones en 2006 a 14,4 millones en 2010. El Gobierno Federal de México actualmente tiene más de 10 sitios web de transparencia focalizada en funcionamiento y busca ampliar el alcance de esta política, para lo cual ha dispuesto su cumplimiento en todos los ministerios.

Fuentes: Secretaría de la Función Pública. 2011. "Proceso 6.4: Información relevante o focalizada"; Secretaría de la Función Pública. 2010. Cuarto informe de actividades. Ciudad de México; Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. 2010. Avances y nuevos elementos 2006-2010. Ciudad de México.

FACTORES CONTEXTUALES

La transición democrática que experimentaron muchos países de América Latina en las últimas dos décadas trajo consigo una necesidad renovada de transparencia y rendición de cuentas para promover el derecho ciudadano de acceder a la información. Esta transición a la democracia también fue una oportunidad para las víctimas que buscaban información sobre los abusos cometidos durante conflictos civiles armados o dictaduras militares en países como Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y El Salvador. Como lo demuestra el caso *Gomes Lund vs. Brasil*, los grupos de víctimas vieron en el derecho a la información una herramienta efectiva para investigar y denunciar las violaciones de los derechos humanos.

La sociedad civil dinámica y organizada en Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México, Perú y Uruguay, trabajando a nivel regional a través de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, desempeñó un papel fundamental en impulsar la aprobación de reformas legales. Apoyó y monitoreó el proceso de implementación de estas reformas e incluso llevó casos representativos a los tribunales nacionales e internacionales. Asimismo, la sociedad civil tiene el conocimiento técnico y la capacidad política necesarios para hacer uso del derecho a la información de manera efectiva, a través de auditorías que evalúan de manera independiente las políticas y los programas públicos.

Las organizaciones regionales, especialmente la OEA, la CIDH y la Corte IDH, presionaron a los Estados que están dentro de su jurisdicción a hacer realidad el derecho a la información. La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y los fallos de la Corte IDH son la prueba del compromiso de estas organizaciones con la transparencia.

Las organizaciones internacionales también fueron influyentes. Por ejemplo, el Programa de Transparencia, Gobernabilidad y Acceso a la Información del Banco Mundial documentó y difundió las mejores prácticas de transparencia y acceso a la información, y contribuyó a que el tema se incluyera en la agenda

política de la región. El apoyo de donantes y fundaciones como Open Society Institute, Hewlett Foundation y National Endowment for Democracy, entre otros, facilitó el financiamiento para las actividades de investigación e incidencia de la sociedad civil a nivel nacional y regional.

Los mecanismos vinculantes interregionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2000), impulsaron a los gobiernos a adoptar prácticas que mejoren la transparencia y reduzcan la corrupción.

Los gobiernos en muchos casos estuvieron dispuestos a colaborar con la sociedad civil para mejorar la transparencia y el acceso a la información, y demostraron voluntad política para implementar innovadoras iniciativas de transparencia.

LECCIONES

1. Los fallos judiciales que reconocen la obligación de los gobiernos de garantizar el derecho a la información sientan las bases para hacer realidad este derecho, incluso en ausencia de una Ley de Acceso a la Información formal. En América Latina, estos fallos sirvieron para la adopción de la Ley de Acceso a la Información y la elaboración de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.
2. La sociedad civil organizada y comprometida, con experiencia en el tema de transparencia y acceso a la información, contribuye a que este tema se incluya en el discurso público, impulsa la aprobación de la Ley de Acceso a la Información y, una vez promulgada, monitorea su efectiva implementación. La experiencia de América Latina demuestra que la participación, el apoyo y el seguimiento de la sociedad civil son fundamentales para la sostenibilidad de estas reformas y para garantizar su efectiva implementación.
3. La experiencia de América Latina demuestra que la promulgación de la Ley de Acceso a la Información es el primer paso para garantizar el derecho a la información, pero se requieren otros elementos como el desarrollo de capacidades y mecanismos de implementación adecuados.
4. Las iniciativas del gobierno para proporcionar información relevante, oportuna y accesible promueven la participación ciudadana en los procesos públicos, acceso a los servicios sociales y rendición de cuentas en general.
5. El derecho a la información es una herramienta efectiva para realizar auditorías sociales y lograr cambios concretos en las políticas públicas que benefician a los grupos excluidos.
6. Un mayor acceso a la información relacionada con las adquisiciones públicas y el patrimonio personal de los funcionarios públicos contribuye a reducir la corrupción y mejorar la legitimidad del gobierno.

CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO LEGAL PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA.*

Resumen

En las últimas dos décadas, los países de América Latina —entre estos Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay— han adoptado la Ley de Acceso a la Información (FOIA, por sus siglas en inglés). Esta ley ha contribuido a aumentar la transparencia en las acciones del gobierno, garantizar el derecho de los ciudadanos de acceder a información pública y mejorar la rendición de cuentas. Este documento describe y analiza los aspectos centrales de este marco legal resaltando su originalidad, diseño, resultados preliminares y los factores contextuales que facilitaron su adopción. Las lecciones de este proceso serán útiles para los países de otras regiones que planean crear o fortalecer sus marcos legales de acceso a la información.

En la actualidad, el 65% de los países de América Latina cuentan con la Ley de Acceso a la Información, que incorpora elementos innovadores que van más allá del estándar mínimo de transparencia y acceso a la información.

La Adopción de la Ley de Acceso a la Información ha tomado impulso en todo el mundo. La Ley de Acceso a la Información es fundamental para promover la transparencia, ya que a través de ella los gobiernos reconocen y aplican este derecho. La Ley de Acceso a la Información sienta las bases y las condiciones específicas para ejercer este derecho.

En las dos últimas décadas, los países de América Latina han estado a la vanguardia en el diseño y la promulgación de leyes de acceso a la información que no solo cumplen los estándares internacionales, sino que introducen elementos innovadores de gran alcance. En la actualidad, el 65% de los países de América Latina tienen la Ley de Acceso a la Información; el 17% en África subsahariana y el 57% en Asia del Sur.²⁶ Las reformas legales diseñadas en América Latina podrían ser de interés para los países de Asia del Sur y África subsahariana donde la Ley de Acceso a la Información actualmente está en debate, diseño o adopción, y para los países que desean fortalecer esta ley.

* Síntesis elaborada por el Centro de Estudios internacionales Gilberto Bosques del documento Construcción de un Marco Legal para Promover la Transparencia y el Acceso a la Información en América Latina, Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, consultado el 12 de septiembre de 2014 en la URL: <http://www.transparencialegislativa.org/publicacion/construccion-de-un-marco-legal-para-promover-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-en-america-latina/>

²⁶ David Banisar, National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2011, Article 19: Global Campaign for Free Expression, 22 de Noviembre, 2011.

Elementos innovadores de la Ley de Acceso a la información en América Latina. Un análisis del diseño y la promulgación de la Ley de Acceso a la Información permite identificar los elementos más destacados de los marcos legales de cada país. Este resumen se centra en cinco aspectos innovadores y buenas prácticas identificados en los casos de América Latina:

- Alcance
- Sanciones
- Solicitud de información simplificada
- Control independiente y mecanismos de apelación
- Información proactiva

Si bien la implementación y el diseño se relacionan entre sí, este resumen se centra en su diseño. La guía sobre Transparencia y Acceso a la Información analiza la implementación de la Ley de Acceso a la Información en América Latina.

Alcance. El alcance de la Ley de Acceso a la Información se refiere al número de instituciones públicas que están dentro del mandato de esta ley y que tienen la obligación de proporcionar la información solicitada. Las leyes de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú se consideran buenas prácticas por su amplio alcance. Estos cuatro países han incluido una definición amplia de «entidades públicas» en sus marcos normativos para garantizar que todas las instituciones que reciben o manejan fondos públicos o que desempeñan funciones públicas estén contempladas dentro de la Ley de Acceso a la Información. Esto abarca a todos los poderes y niveles de gobierno, organismos autónomos, organismos de control, empresas estatales e incluso empresas privadas.²⁷

Sanciones y protecciones. Para el fortalecimiento de la ley, es necesario que las sanciones incluyan dos elementos:

1. Obligatoriedad legal; establece sanciones específicas en caso de incumplimiento.
2. Protección para los informantes, es decir servidores públicos que revelan información sobre posibles malas conductas en las instituciones públicas.

En casi todos los países de América Latina la Ley de Acceso a la Información establece sanciones, ya sea penales (Guatemala, Perú) o administrativas (Chile, México), para los que incumplen o atentan contra el derecho de acceso a la información.²⁸ Los casos de Chile y El Salvador son particularmente interesantes ya que en ambos países la Ley de Acceso a la Información establece sanciones monetarias. En Chile, las sanciones fluctúan entre 20% y

²⁷ Ley de Libertad de Información de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú.

²⁸ Mendel T. 2009. *The Right to Information in Latin America: A Comparative Legal Survey*. UNESCO, Quito.

50% del salario del servidor público, mientras que en El Salvador, las multas van de 1 a 40 veces el salario mínimo, según la gravedad de la falta.²⁹

Con relación a la protección para los informantes, solo la Ley de Divulgación Protegida de Jamaica y ciertas leyes de Chile contemplan este tipo de protección.³⁰ La ley de Jamaica protege a los informantes de despido, suspensión, descenso, hostigamiento, intimidación, transferencia involuntaria, entre otros.

Solicitud de información simplificada. Si bien la Ley de Acceso a la Información garantiza el derecho de acceso a la información, el procedimiento a través del cual los ciudadanos ejercen este derecho puede ser tan engorroso que pocos lo llevan a cabo. Los países de América Latina han logrado simplificar el procedimiento de solicitud de información con énfasis en tres aspectos clave:

1. Un procedimiento sencillo que permite a los ciudadanos enviar su solicitud por cualquier medio de comunicación y recibir ayuda en caso lo requieran.
2. Un procedimiento al alcance de todos, en términos económicos.
3. Plazos claramente establecidos.

Con relación a la sencillez del procedimiento, el caso de Guatemala se considera una buena práctica ya que los ciudadanos pueden hacer las solicitudes incluso de manera oral.³¹ Asimismo, las leyes de México y Jamaica estipulan que las instituciones públicas deben brindar apoyo a los ciudadanos que presentan las solicitudes. En México, las dependencias gubernamentales encargadas de revisar y responder las solicitudes de información están obligadas a ayudar a los solicitantes, especialmente si no saben leer o escribir.³²

Con relación al costo, en Jamaica los ciudadanos de escasos recursos están exonerados del pago. En otros países como Chile, Guatemala y Honduras los ciudadanos solo deben pagar el costo de reproducción de la información.³³ Con relación a los plazos, las leyes de Guatemala, México y Uruguay establecen claramente los procedimientos y los plazos para proporcionar la información (menos de 20 días útiles). Si las entidades públicas incumplen este plazo sin el consentimiento del organismo de control, están obligadas a proporcionar la información de manera gratuita.³⁴

²⁹ Ley de Libertad de Información de El Salvador y Chile.

³⁰ Centre for Law and Democracy and Access Info. 2011. [Global Right to Information Rating](#).

³¹ Política de Guatemala, [Ley de Acceso a la Información Pública](#), 21 de abril, 2009.

³² Ley de Libertad de Información de Jamaica y México.

³³ Centre for Law and Democracy and Access Info 2011, cita n° 5.

³⁴ Mendel 2009, cita n° 3; Ley de Libertad de Información de México.

Mecanismos de apelación y organismos de control autónomos. Los mecanismos de apelación son necesarios para revisar los casos en los cuales se niega el acceso a la información o cuando los ciudadanos consideran que su solicitud no se respondió adecuadamente. Las mejores prácticas establecen que las apelaciones deben ser revisadas por un organismo autónomo con experiencia en el tema de acceso a información y cuyas resoluciones sean vinculantes. En Chile, El Salvador, Honduras y México se crearon organismos con autonomía financiera y administrativa para revisar las apelaciones, cuyas decisiones tienen carácter obligatorio.³⁵

Se logró independencia política mediante la participación de varias ramas del gobierno y entidades públicas en el nombramiento de los comisionados de información. En México y Chile, el Presidente nombra al comisionado y el Senado se encarga de aprobar o rechazar dicho nombramiento. En El Salvador, el Presidente nombra al comisionado, quien es elegido de una lista de candidatos propuestos por asociaciones independientes del sector privado, universidades, profesionales, periodistas y sindicatos. Las Leyes de Acceso a la Información de Chile, Honduras y México establecen que los comisionados de información deben tener experiencia en temas relacionados con el acceso a información, y la ley les otorga seguridad en el puesto para evitar despidos arbitrarios.³⁶

Información proactiva. Las Leyes de Acceso a la Información de Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y, sobre todo, Perú establecen que las instituciones públicas no deben esperar a que los ciudadanos soliciten información; deben publicarla de manera proactiva y periódica, como: memorias anuales e informes financieros; requisitos de acceso a los servicios públicos; salarios de los funcionarios públicos; bases de datos con información sobre los beneficiarios de los programas sociales; información sobre adquisiciones y contrataciones; estructura organizativa; información presupuestaria y las evaluaciones de los programas y las políticas.³⁷

Información proactiva y accesible para los ciudadanos:

En algunos países, la Ley de Acceso a la Información establece que la información proactiva debe estar no solo disponible sino también «accesible» a los ciudadanos. Dada la persistente desigualdad social y económica de la región, este innovador elemento garantiza que todos los ciudadanos puedan acceder a información que les permita participar en las decisiones públicas, exigir rendición de cuentas al gobierno y beneficiarse con los servicios públicos. Estos son algunos ejemplos destacados:

³⁵ Ley de Libertad de Información de Chile, El Salvador, Honduras y México.

³⁶ Mendel 2009, cita n° 3; Ley de Libertad de Información de Chile, El Salvador, Honduras y México.

³⁷ H. Darbshire. 2011. Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities. World Bank Institute and the Communication for Governance and Accountability Program, Washington, DC; Mendel 2009, cita n° 3.

En Nicaragua, la Ley de Acceso a la Información reconoce el carácter multiétnico del país, y así, las instituciones públicas deben brindar información en todas las lenguas locales.

En Perú, la información publicada en los sitios web de las instituciones públicas debe estar disponible en copias impresas que deben repartirse en zonas con baja densidad poblacional.

En República Dominicana, la información presentada debe ser accesible y fácil de entender para todos los ciudadanos.

Excepciones. Un sólido marco legal de libre acceso a la información solo tiene limitadas excepciones, es decir, situaciones en las cuales el gobierno considera que hay motivos para no revelar cierta información. Los estándares establecidos a nivel internacional y regional por las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Europa, entre otros, señalan que estas excepciones se refieren a casos en los cuales la divulgación de información podría dañar o afectar el interés público, por ejemplo, seguridad nacional, política exterior, salud y seguridad públicas, prevención y procesamiento de crímenes, políticas de privacidad, e intereses comerciales y económicos legítimos.

La Ley de Acceso a la Información de Nicaragua se considera una buena práctica ya que establece claramente una lista de excepciones conforme a los estándares internacionales. Para todas las otras situaciones no incluidas en las reglas de excepción, prevalecen la Ley de Acceso a la Información y el derecho a la información.³⁸

Principales logros y resultados de la Ley de Acceso a la Información.

En la mayoría de los países la Ley de Acceso a la Información viene implementándose recién desde hace cinco a diez años. No obstante, hay algunos resultados preliminares y prometedores.

En algunos países hay un alto nivel de solicitudes de información, lo cual quiere decir que los ciudadanos hacen uso de la ley. En el periodo 2003-2009, 489.739 solicitudes se presentaron a las autoridades federales mexicanas; desde julio de 2009 a setiembre de 2011, se hicieron 13.017 solicitudes en Chile.

Las instituciones públicas en países como Chile, Honduras y México cumplen con publicar información proactiva conforme lo establece la ley. En 2010, hubo un alto porcentaje de cumplimiento en las instituciones del gobierno central en Chile y Honduras (94% y 88%, respectivamente). En 2009, el porcentaje de cumplimiento de las autoridades federales mexicanas con relación a la publicación de información proactiva también fue alto (82%).

Los organismos de control autónomos aplican el derecho a la información. A la fecha, se ha cumplido el 98,6% de las 8.884

³⁸ Centre for Law and Democracy and Access Info 2011, cita n° 5; Ley de Libertad de Información de Nicaragua.

resoluciones de divulgación de información emitidas por el organismo de control de México en el periodo 2003-2009. De junio de 2009 a setiembre de 2011, el Consejo para la Transparencia de Chile resolvió 1.388 apelaciones y exigió divulgar toda o parte de la información solicitada en 80% de los casos.

El control social ha mejorado gracias a que las OSC hacen uso del derecho a la información para monitorear y evaluar las políticas públicas en países como Ecuador, México, Perú y Uruguay. En los casos en los cuales se detectaron malos manejos o ineffectividad, la sociedad civil exigió al gobierno responder por estos actos.³⁹

PRINCIPALES DESAFÍOS

Los países de la región enfrentaron algunos desafíos para el diseño y la promulgación de la Ley de Libertad de Información.⁴⁰ A pesar de la promulgación de esta ley, prevalece la cultura del secreto entre los funcionarios públicos, quienes se resisten a proporcionar la información solicitada. Por ejemplo, para no tener que proporcionar la información muchas entidades argumentan que está dentro de las excepciones, aunque no sea así. Una de las estrategias implementadas por el gobierno y la sociedad civil para abordar este problema son las campañas de sensibilización para funcionarios públicos.

Los fallos de los organismos de control fueron fundamentales para aplicar el derecho a la información. En algunos casos, las instituciones públicas impugnaron, ante los tribunales, la Ley de Acceso a la Información y las resoluciones de los organismos de control que ordenan divulgar la información. En algunos países, las entidades encargadas de imponer sanciones administrativas o penales, como el Poder Judicial y el Contralor General, ignoran los casos reportados por los organismos de control.

En algunos países no se asignaron suficientes fondos para la implementación de esta ley. En muchos casos, debido a la falta de recursos físicos y humanos las instituciones públicas no pueden desempeñar sus funciones relacionadas con garantizar el acceso a la información. Por otro lado, la demanda de información en la ciudadanía todavía es baja en la mayoría de los países de la región. La información suele ser solicitada por periodistas, académicos, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil, no por el ciudadano promedio.

QUE FACILITA EL DISEÑO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

A pesar de que aún hay desafíos para aplicar de manera efectiva el derecho a la información, la promulgación de la Ley de Libertad de Información, en

³⁹ Para más información y para acceder a estudios de caso de México, Ecuador y Costa Rica, consulte el resumen [Información para Promover Justicia y Rendición de Cuentas: Lecciones de la Sociedad Civil de América Latina](#).

⁴⁰ Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, Open Society Foundation. 2011. [Venciendo la Cultura del Secreto: Obstáculos en la Implementación de Políticas y Normas de Acceso a la Información Pública en Siete Países de América Latina](#). Montevideo; Regional Alliance for Freedom of Expression and Information. 2009. [Informe Saber Más, Informe Regional sobre el Acceso a la Información como Herramienta para Acceder a otros Derechos](#).

muchos países de América Latina, fue posible gracias a que los gobiernos tuvieron la voluntad de someterse al escrutinio público y reconocer el derecho de los ciudadanos de acceder a la información.

Los casos judiciales que ordenaron a los gobiernos proteger y ejecutar el derecho a la información sentaron las bases para la promulgación de la Ley de Acceso a la Información, como en Uruguay y Chile.

El proceso de democratización que experimentaron los países de América Latina en las últimas dos décadas impulsó el surgimiento de una sociedad civil activa y que conoce el tema del acceso a la información. En muchos países, especialmente México,⁴¹ Uruguay, Ecuador y Chile, la sociedad civil organizada formó redes nacionales para influir a favor de la Ley de Acceso a la Información, y colaboró con el gobierno y los legisladores en su diseño. Los medios de comunicación también tuvieron un papel importante.⁴²

La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información,⁴³ una red de organizaciones de la sociedad civil de 19 países de América, proporcionó apoyo técnico y financiero a los países y abogó ante las organizaciones internacionales como la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la formulación y adopción de la ley FOIA.

Las organizaciones regionales desempeñaron un papel importante al apoyar la promulgación de esta ley. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de algunas decisiones emblemáticas, reconoció el derecho a la información como un derecho humano fundamental y ordenó la implementación de la ley de información en la región.⁴⁴ La OEA redactó la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información que establece los estándares mínimos para el diseño de la ley FOIA. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA monitoreó activamente el cumplimiento del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información.

Lecciones Aprendidas

1.- Un marco legal de amplio alcance que abarque todos los niveles de gobierno garantiza mayor transparencia y acceso a la información.

2.- Un organismo supervisor con autonomía política, financiera y administrativa, capaz de revisar y resolver apelaciones, y cuyas decisiones sean vinculantes garantiza la aplicación del derecho de acceso a la información. Por lo tanto, los

⁴¹ A. Puddephatt. 2009. Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. World Bank Institute y Communication for Governance and Accountability Program, Washington, DC; Open Society Institute (OSI). 2006. Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. OSI, Nueva York.

⁴² Para más información sobre el rol de las coaliciones y redes de la sociedad civil en la promoción de la ley FOIA en América Latina, consulte la [guía sobre Transparencia y Acceso a la Información](#).

⁴³ Para más información sobre esta alianza regional, consulte el resumen Red Regional de la Sociedad Civil para Promover la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información.

⁴⁴ Para más información sobre decisiones relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consulte la [guía sobre Transparencia y Acceso a la Información](#)

marcos legales que contemplan un organismo de este tipo tienen mayor solidez.

3.- El marco legal debe contemplar sanciones claras y mecanismos de aplicación para los casos de incumplimiento.

4.- La sociedad civil puede colaborar con el gobierno en el diseño y la elaboración de la Ley de Acceso a la Información.

5.- La experiencia de América Latina demuestra que los gobiernos pueden ir más allá de los estándares mínimos para incorporar elementos innovadores, por ejemplo, mecanismos para simplificar los procedimientos de solicitud de información y proporcionar información de manera proactiva.

6.- La Ley de Acceso a la Información establece que la información pública debe estar accesible para todos los ciudadanos, especialmente los grupos vulnerables. Así, garantiza que todos los ciudadanos puedan acceder a información que les permita participar en las decisiones públicas, exigir rendición de cuentas al gobierno y beneficiarse con los servicios públicos.

La promesa del Gobierno Abierto.*

Sin querer entrar en una tediosa explicación socio-histórica, lo que es indudable es que nos encontramos presenciando la compleción de un ciclo iniciado hace unos doscientos años y que, hoy día, los ideales emancipadores que inspiraron a nuestras generaciones pasadas inspiran a nuestras generaciones actuales en hacer efectivo, y de forma práctica, los conceptos inclusivos y abarcadores de una ciudadanía libre y democrática. Somos testigos también de que la democracia ha ampliado su horizonte político a la esfera social. El individuo no solo es considerado como ciudadano, sino que es considerado en la multiplicidad de sus funciones, lo que contribuye a promover la cultura democrática en esferas y dimensiones mayores a las que inicialmente se habían previsto.

Desde esta perspectiva, el gobierno abierto afianza la democracia como ente que permite la participación de los interesados en deliberaciones políticas, sin que ellos sean parte necesariamente de un cuerpo político específico. Solo ahora, con el avance tecnológico y la ampliación del internet, se ha podido iniciar esa interacción en una forma original y con costos asumibles para los Estados. El entablar este diálogo constante con sus ciudadanos no solamente permite afianzar los flujos de comunicación con una y otra parte, pero también fomenta la transparencia al impulsar la información continua y al promover la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Asimismo, permite la retroalimentación, al implicar los ciudadanos en la administración. Finalmente, fomenta la participación activa de los ciudadanos al involucrarlos en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas.

La democracia ha avanzado, sin duda, en el mundo, y en América Latina se ha ido consolidando de manera procedimental, aunque todavía falta por afianzar una plena democracia ciudadana. El gobierno abierto viene precisamente a llenar esa carencia, al entablar que las decisiones políticas queden condicionadas y determinadas, en parte, por la sociedad civil. En este sentido, la democracia supone de un ideal ideológico preciso, pero también supone la construcción de una ciudadanía integral, es decir, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, civil y social.

Los autores de este compendio plantean una cuestión de fondo, la cual reside precisamente en que nuestras democracias se encuentran afectadas por la falta de diálogo. La democracia no es solamente la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal, ni tampoco reunirse en el seno de instituciones democráticas, sino más bien forjar redes de confianza que permitan a todos los ciudadanos sentirse parte de la misma institucionalidad, de la misma nación. Esto implica, desde luego, un buen funcionamiento del Estado en crear un mayor dinamismo de la democracia.

* Síntesis del documento "La Promesa del Gobierno Abierto", Andres Hoffmann, Alvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojorquez Pereznielo, Coordinadores. ITAIP/ Infodf, Diciembre de 2012, Consultado el 12 de septiembre de 2014 en la UREL: www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf

La ola de democratización que vivió la región tuvo que heredar varias dificultades que venían rezagadas, y las demandas de los ciudadanos después de casi treinta años desde las transiciones democráticas, se hacen cada día más presentes. Una democracia de calidad demanda que los ciudadanos exijan no solamente mayores derechos, pero también cuentas a sus gobernantes, que participen activamente en la definición e implementación de políticas, y que ejerzan plenamente sus derechos. Mayor participación y mayores derechos resultan en un desarrollo más pleno, más equitativo y más inclusivo de los países.

Creo que se ha hecho un enorme esfuerzo en esto. La reforma del Estado, no solamente con el sentido de hacerlo más democrático, pero también más eficiente, ha sido un objetivo de todos nuestros gobiernos en los últimos años. En el proceso actual de asentamiento democrático, la transparencia, la probidad, la rendición de cuentas, y el intercambio de buenas prácticas son principios que se han venido añadiendo a la idea que nos podemos hacer de democracia, al forjar marcos normativos conducentes a una mejor gestión pública, a una mejor gobernabilidad democrática. Si queremos producir las reformas necesarias exigidas por la realidad actual, es indispensable optar por el camino de la política.

En cierto sentido, el gobierno abierto se encuentra reivindicando el rol del Estado en atender los desafíos de sus ciudadanos, y estos últimos se conciben como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema político. En la coyuntura actual, en donde existe un compromiso generalizado con la democracia, es imprescindible abarcar un diagnóstico de las diversas opciones institucionales, en un esfuerzo por ofrecer un futuro democrático con gobiernos eficientes y que puedan brindar un desarrollo económico inclusivo a la población.

La iniciativa de gobierno abierto perpetúa la necesaria capacidad de regeneración de la democracia, abriendo vías conducentes a sociedades siempre perfectibles, donde la justicia, las libertades y los anhelos de igualdad garanticen la dignidad de los ciudadanos.

La transparencia focalizada: avances y resistencias. El caso de México.

Eduardo Guerrero Gutiérrez.

La frase “transparencia focalizada” —*targeted transparency* en inglés— se utilizó por primera vez en el libro *Full Disclosure*.⁴⁵ La transparencia focalizada consiste en la publicación por de información “socialmente útil”, que permite a los individuos tomar mejores decisiones y que propicia una mayor eficiencia en los mercados. Adicionalmente, la transparencia focalizada implica la publicación de información estandarizada, comparable y desagregada, acerca de prácticas o productos específicos. Es decir, la política de transparencia focalizada es un instrumento del gobierno para proporcionar a los ciudadanos, de forma proactiva (sin que medie una solicitud) insumos que les permitan tomar decisiones mejor informadas en su vida cotidiana. Por ejemplo, cuando las autoridades difunden información sobre la calidad de productos y servicios (tanto públicos como privados); se trata de mitigar riesgos; y en general de mejorar la calidad de vida de la población.

Por lo tanto, la transparencia focalizada es diferente a la transparencia “de primera generación”, que consiste en difundir información relativa al quehacer de las instituciones públicas, y cuyo principal objetivo consiste en fortalecer la rendición de cuentas e inhibir la corrupción. En las siguientes páginas se describen las principales políticas que ha implementado el Estado mexicano, y que han propiciado la difusión de información socialmente útil. Asimismo, se presenta un breve diagnóstico sobre la política vigente en materia de transparencia focalizada, junto con algunas recomendaciones para que esta política tenga una mayor incidencia.

La difusión de información socialmente útil por medio del derecho de acceso a la información y las obligaciones de transparencia.

La aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) constituye uno de los avances más significativos, en términos de desarrollo político, que se hayan registrado en México después del año 2000 —año en el que por primera vez en la historia contemporánea del país hubo alternancia partidista en el Ejecutivo Federal. La LFTAIPG establece el derecho de acceso a la información de los ciudadanos para solicitar cualquier documento en poder de los “sujetos obligados”, es decir, las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal (APF). Este derecho solo tiene como límite las salvaguardas de reserva y

⁴⁵ Archon Fung *et al.* 2008. *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press. Recientemente, han realizado aportaciones valiosas Helen Darbishire, “Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities”, *World Bank, Working Paper 56598*, 14 de septiembre de 2010; y Paloma Baena Olabe y Juan Cruz Vieyra, “Access to Information and Targeted Transparency Policies”, *Technical Notes*, Washington D.C, BID, noviembre de 2011.

confidencialidad que en el ámbito internacional son la norma para este tipo de ordenamientos (por ejemplo, la información cuya publicación comprometa la seguridad nacional o la estabilidad financiera, que ponga en riesgo la vida de personas, y los datos personales de particulares). Asimismo, la LFTAIPG estableció las denominadas “obligaciones de transparencia”, rubros de información mínima (presupuesto, estructura orgánica, remuneración de funcionarios, etcétera) que los sujetos obligados deben difundir y actualizar por medio de portales de obligaciones de transparencia (POT) en sus páginas de internet.

La LFTAIPG no solo estableció el derecho de acceso a la información y las obligaciones de transparencia, sino que además contempló la creación de un organismo autónomo responsable de garantizarlos, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Con el paso de los años, el derecho de acceso a la información se ha consolidado como el principal mecanismo de rendición de cuentas y combate a la corrupción que los ciudadanos utilizan masivamente.

La LFTAIPG no se redactó con el propósito explícito de propiciar la difusión de información socialmente útil. Sin embargo, en la práctica, tanto el derecho de acceso a la información como los POT se han consolidado como herramientas para la difusión de información socialmente útil, además de cómo instrumentos centrales en el proceso de rendición de cuentas y en las actividades de combate a la corrupción que se impulsan desde la sociedad civil. Además de las solicitudes que corresponden al concepto de transparencia “de primera generación”, los ciudadanos frecuentemente recurren a los instrumentos contemplados en la LFTAIPG en función de intereses estrictamente personales, y sus solicitudes no corresponden con la definición de información socialmente útil; por ejemplo, un alto volumen de las solicitudes se refiere a documentos que los solicitantes requieren como evidencia en litigios laborales. Sin embargo, también son frecuentes las solicitudes y consultas que reflejan intereses más amplios; por ejemplo, los sujetos obligados del sector salud constantemente reciben solicitudes referentes información estadística sobre padecimientos de la población (información que la industria farmacéutica busca aprovechar en sus estrategias de comercialización y distribución de medicamentos, y que por lo tanto contribuye a la operación más eficiente del mercado). Las solicitudes y consultas también se relacionan con los temas centrales en la agenda pública y con información referente a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos.

Por otra parte, en la administración pública federal todavía se observan resistencias a la implementación de la política de transparencia prevista en la LFTAIPG. En la mayoría de los casos los sujetos obligados cumplen con las formalidades establecidas en la ley; es decir, expiden de forma oportuna una respuesta a las solicitudes de información de los ciudadanos. Sin embargo, en el caso de algunas de las solicitudes que tienen un perfil mediático más alto (y un mayor impacto potencial), los sujetos obligados han optado por reservar de forma sistemática la información, frecuentemente contraviniendo los

lineamientos y criterios en la materia, e incluso en contra de resoluciones emitidas por el IFAI.

De acuerdo con el octavo informe de labores del IFAI, desde su creación en 2003 y hasta 2010 se han desprendido recursos de revisión de alrededor del 5.5 por ciento de las solicitudes de información. La expedición de criterios para la clasificación de información (que ha sido un proceso gradual y acumulativo) debería orientar las respuestas de los sujetos obligados, a efecto de que estas se ajustaran mejor a la normatividad y contribuyeran a que los usuarios presentaran recursos de revisión con menor frecuencia. Por el contrario, los recursos como porcentaje de las solicitudes han aumentado ligeramente, y 2010 (el último año para el que hay cifras consolidadas disponibles) registró el mayor porcentaje de solicitudes de las que se desprendió un recurso de revisión (6.7 por ciento).

En el corto plazo la práctica de ocultar información, que no cumple con los criterios establecidos para ser clasificada como reservada o confidencial, contribuye a evitar el costo político que implicaría la divulgación de información que evidencia un mal desempeño de autoridades específicas. Sin embargo, la divulgación sistemática de información confiable contribuiría en el largo plazo a establecer una relación de mayor confianza y coordinación entre el Ejecutivo y actores estratégicos e incentivaría un mejor desempeño por parte de toda la administración pública federal (que ya no tendría la tentación de solapar resultados insatisfactorios confiando en su capacidad para ocultar la información correspondiente), además de contribuir a la operación eficiente de los mercados y a que los ciudadanos mitiguen riesgos, en el caso de la información socialmente útil.

La política de transparencia focalizada de la administración pública federal.

Como parte del Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2008-2012, el gobierno federal impulsó la implementación de una política de transparencia focalizada. Esta política representa un paso adelante en el ámbito de la transparencia. Mientras la LFTAIPG tiene el propósito de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información del gobierno, principalmente como un mecanismo de rendición de cuentas y combate a la corrupción, la política de transparencia focalizada tiene el objetivo explícito de propiciar la difusión proactiva de información socialmente útil. La Secretaría de la Función Pública (SFP) —la dependencia responsable de coordinar esta iniciativa— se ha enfocado en dar seguimiento a la habilitación de “micrositios” de transparencia focalizada dentro de los portales de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Para 2012, prácticamente todas las dependencias y entidades se han habilitado dichos micrositios. Sin embargo, la política de transparencia focalizada coordinada por SFP ha tenido un alcance limitado, y los micrositios de transparencia focalizada no se han consolidado como un medio de consulta masiva de información socialmente útil. La SFP no publica cifras sobre el número de consultas a los micrositios de transparencia focalizada. Sin embargo, la utilización de información por medio

de los periodistas puede utilizarse como un indicador de su grado de consulta por parte de la población. En búsquedas sistemáticas realizadas el 25 de julio de 2012 no se identificaron notas periodísticas alusivas a los micrositos de transparencia focalizada publicadas durante el mes previo. En contraste, se identificaron cuatro notas alusivas a los POT. Los siguientes son los principales factores que explican el limitado impacto de la política de transparencia focalizada impulsada por SFP:

1. Como se mencionó en la sección anterior, el gobierno federal ha optado por reservar —en muchos casos contraviniendo criterios y resoluciones del IFAI— algunos de los rubros de información que tienen mayor relevancia para los ciudadanos. Si dicha información se hiciera pública, las dependencias y entidades podrían incorporarla a sus micrositos.
2. La SFP ha expedido una serie de manuales y lineamientos para que las dependencias y entidades identifiquen información socialmente útil, e incluso se han establecido “rubros mínimos” de información a publicar. Esta “reglamentación” de la política de transparencia focalizada ha propiciado que los responsables de recopilar la información privilegien el mero cumplimiento con los lineamientos. Lo anterior, en detrimento de la generación y difusión de información que tenga un impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos, o de herramientas informáticas que propicien el uso de la información.
3. Las dependencias y entidades ya difundían información socialmente útil antes de que se estableciera que la SFP iniciara la política de transparencia focalizada. Sin embargo, en lugar de incorporar esta información a los micrositos, se ha optado por incentivar que las dependencias y entidades incluyan ahí información que no se difunde por otros medios. Como resultado de lo anterior, en la práctica, los micrositos de transparencia focalizada constituyen espacios para la difusión de información “residual” (aquella que no resulta pertinente difundir por otros medios), y que tiende a tener una relevancia limitada para los usuarios.
4. Por la naturaleza de sus actividades, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) genera un alto volumen de información socialmente útil, y adicionalmente tiene la capacidad para contribuir al desarrollo de herramientas informáticas para la difusión de información. Sin embargo, el INEGI ha permanecido al margen de la política de transparencia de la APF.
5. No se ha articulado a la política de transparencia focalizada la información que se genera como resultado de la expedición de normas oficiales mexicanas (NOM), en concreto de las “Normas de Información Comercial”. Estas normas tienen por objetivo que los consumidores tengan acceso a información sobre las características, naturaleza, cantidades, advertencias y otros elementos de los productos (es decir, que informen sus decisiones de compra). Dichas normas son de aplicación nacional y obligatoria, y constituyen el principal mecanismo por medio del cual el Estado mexicano actualmente impulsa la generación de información socialmente útil.
6. Al no difundir cifras sobre el número de consultas a los micrositos de transparencia focalizada, los ciudadanos no conocen el impacto que

tiene esta política, y las dependencias y entidades no tienen incentivos para difundir información relevante.

7. Entre las dos instituciones que podrían impulsar de forma más activa la implementación de esta política (el IFAI y la SFP) ha predominado la competencia sobre la construcción de sinergias. En concreto, las solicitudes de información y los recursos de revisión (que contienen algunos de los temas de mayor relevancia), no se han incorporado de forma sistemática como insumos para identificar la información que se incluye en los microsítios de transparencia focalizada.

Conclusión

Los instrumentos previstos en la LFTAIPG constituyen el principal mecanismo por medio del cual actualmente se difunde la información socialmente útil en poder de la administración pública federal. Sin embargo, las resistencias institucionales a la publicación de información políticamente sensible —y el carácter “residual” de la información que se publica por medio de los microsítios de transparencia focalizada— han propiciado que el gobierno federal no haya consolidado una política articulada de difusión proactiva de dicha información.

Considerando lo anterior, es necesario que la política de transparencia focalizada en la administración pública se enfoque en identificar la información socialmente útil en poder de las dependencias y entidades. Dicho ejercicio necesariamente debe tomar en consideración las solicitudes de información que presentan los ciudadanos (las cuales, por su carácter masivo, constituyen un excelente parámetro para identificar las principales demandas de información). Asimismo, es necesaria una participación más activa de los organismos que tienen más capacidad para procesar datos, y desarrollar herramientas informáticas que permitan que los ciudadanos utilicen la información de forma más intensiva. Finalmente, es necesario establecer mecanismos institucionales para superar las resistencias a la publicación de información políticamente sensible.

Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa: Argentina, Chile, Colombia, México, Perú. Junio 2012.⁴⁶

Introducción

Las crisis económicas y sociales vividas en Latinoamérica han producido efectos positivos en los sistemas democráticos de la región, la magnitud del descontento ha despertado el interés de la ciudadanía por conocer las acciones de sus gobernantes, el presupuesto que ejercen, los programas sociales que impulsan, los padrones de beneficiarios de dichos programas, las contrataciones que realiza el gobierno, los gastos de los ministros o secretarios de Estado, la agenda del Presidente o legisladores.

El acceso a la información, en los países de la región, comienza a formar parte de los argumentos de una ciudadanía que desea participar en los asuntos públicos y que apunta a verse menos inerte a los estragos de la corrupción o la mala administración renovando las exigencias que tienen hacia sus representantes populares y partidos políticos, lo que permite que el ejercicio de la rendición de cuentas (*accountability*) sea realmente un instrumento poderoso de escrutinio público, que juega un papel importante al momento de evaluar a sus gobiernos o representantes ante las Cámaras y, en consecuencia, a expresar una opinión informada a través del voto.

A la fecha, las elecciones de los representantes —diputados y senadores— está cargada con la percepción ciudadana de desesperanza y decepción democrática, toda vez que se percibe que el trabajo de dichos representantes no se relaciona con los temas de aumento del bienestar social o la concreción de políticas públicas relacionadas con las demandas de igualdad de género o de profundización del sistema de derechos ciudadanos, como la transparencia y acceso a la información pública en los distintos niveles de gobierno. Lamentablemente, los Congresos tienden a ser espacios de opacidad y abuso en el uso de sus derechos parlamentarios. Respecto a esto último, se ha vuelto una constante en los medios de comunicación la presentación de noticias relacionadas con protestas ciudadanas en contra de los parlamentarios o el descubrimiento de aprobaciones de leyes contrarias a los intereses públicos por citar algunos ejemplos, lo que propicia en las personas actitudes de distancia con la política y que tiendan a alejarse de los trabajos en torno al Poder Legislativo. Dicha distancia, tiene como una de sus consecuencias negativas, la disminución de la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público y, en los casos extremos, se llega a desconocer a los representantes electos en el Congreso, y con ello se acentúa el ciclo negativo que alimenta a la crisis del sistema de representación, misma que socava las bases del sistema democrático de la región.

Desde principios de la década de los noventa a la fecha se han realizado diversas mediciones a través de encuestas y consultas públicas que revelan el grado de confianza o desconfianza que tienen las personas en las instituciones públicas como el ejército, los poderes públicos, las instituciones autónomas y los partidos políticos, por citar algunos referentes. En general estos estudios señalan que, año tras año, las personas que viven en América Latina tienden a evaluar, habitualmente, de manera negativa al Poder Legislativo (junto con los partidos políticos y el Poder Judicial), y a

⁴⁶ Extractos del documento "Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa: Argentina, Chile, Colombia, México, Perú". Junio 2012, documento de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, consultado el 12 de septiembre de 2014 en la dirección URL: <http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/06/%C3%8Dndice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa-.pdf>

tener altos índices de desconfianza en los Congresos¹. Hasta la fecha, la mayoría de las mediciones se realizan sobre las percepciones y no se ha desarrollado un instrumento específico que mida el grado de cumplimiento de los Congresos en las áreas que son de su competencia y particularmente —en cuanto a estándares de transparencia legislativa— en donde descansa buena parte del sistema democrático de nuestra región, convirtiéndose en otra paradoja de las democracias latinoamericanas.

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa² está convencida de que una de las claves para mejorar el vínculo de representación política es que los ciudadanos tengan mayor y mejor acceso a información pública y, por tanto, mayor y mejor participación sobre el trabajo legislativo, lo cual contribuye a hacer más transparente la función del Congreso. En este sentido, desde hace años existen diversas organizaciones³ de la sociedad civil, en numerosos países de la región, que monitorean la actividad legislativa y generan mayor información para la ciudadanía; estos ejercicios —cada uno diferente a los demás, pero todos con un objetivo común— han logrado buenos resultados en términos de ir transformando esa cultura de escasa transparencia hacia una más abierta y centrada en las preocupaciones de la ciudadanía. Estas experiencias aún no habían sido analizadas en conjunto, de forma sistemática, integrando o comparando sus metodologías y estrategias. En este sentido, este proyecto pretende contemplar dichos esfuerzos de modo integrado, con la finalidad de desarrollar un índice de medición basado en estándares mínimos de transparencia y acceso a información.

El Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa tiene como objetivo sistematizar y analizar información relevante sobre los Poderes Legislativos y monitorear las tareas que desempeñan desde la perspectiva de la transparencia y el acceso que la ciudadanía tiene a dichos órganos. El instrumento permitirá que los ciudadanos comparen los niveles de transparencia y acceso a la información de los Congresos o Parlamentos de Argentina, Chile, Colombia, México y Perú, con el fin de establecer un estándar mínimo de transparencia en el quehacer político, administrativo y propiamente legislativo de esas instituciones, para conseguir una medición que —practicada sistemáticamente— se convierta eventualmente en un referente para conocer los avances en los niveles de transparencia en estos países, incluso puede ser una herramienta para compartir información con otros países de la región que hoy no participan en la construcción del presente instrumento.

A partir de lo anterior, los beneficios que este instrumento trae para las personas interesadas en el buen funcionamiento de los órganos de representación y toma de decisiones en América Latina, se resumen en:

- Generar una plataforma amplia de discusión y análisis que aporte elementos para identificar, proponer y promocionar cambios que incidan positivamente en el quehacer legislativo.
- Aportar elementos para diseñar alternativas y promover cambios que incrementen las condiciones de transparencia legislativa.
- Generar instrumentos e insumos que permitan hacer comparaciones sobre la realidad legislativa entre cinco países de América Latina.

El Índice se desarrolló en el marco de los trabajos de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa y en los cinco países en donde tiene presencia a través de las organizaciones integrantes; las cuales colaboraron en la preparación de los informes por país a fin de encontrar las áreas que son necesarias de crear, fortalecer y/o transformar dentro del Poder Legislativo, resumidas en una agenda de trabajo regional y por país, con el fin de encontrar órganos de representación política que

transiten de la opacidad a la transparencia y, de las promesas electorales a la rendición de cuentas con apego al interés público.

La Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa se conformó en noviembre de 2009 con el apoyo de la Red de Asociados para la Responsabilidad Social (ANSA) y el Instituto del Banco Mundial (WBI). En marzo de 2010 la Red se lanzó oficialmente integrada por 14 miembros fundadores de cinco países: Argentina, México, Colombia, Chile y Perú. En cada país, la Red se compone de una organización líder que se especializa en el control legislativo y otras organizaciones destacadas por su labor en mayor transparencia y buen gobierno. Los países que se eligieron para arrancar la Red se seleccionaron en función de las relaciones previamente establecidas entre las organizaciones promotoras de la Red: Directorio Legislativo en Argentina y Fundar Centro de Análisis e Investigación en México. Desde entonces las organizaciones integrantes han trabajado para el fomento de la transparencia en los Congresos de la región. Como Red desarrolla actividades de apoyo a cada una de las organizaciones locales, fomenta el aprendizaje entre pares, elabora diagnósticos comparados y genera noticias sobre cada uno de los Congresos. Los objetivos de la Red incluyen:

1. La formulación de recomendaciones y propuestas para mejorar los estándares de transparencia en las legislaturas de la región.
2. El aumento de la proyección de las iniciativas nacionales en torno a la transparencia legislativa.
3. Fomentar el aprendizaje entre pares y el intercambio de conocimientos entre las organizaciones especialistas en temas legislativos.
4. Convertirse en un modelo regional para la participación de la sociedad civil en el monitoreo y contraloría social de los asuntos legislativos.

La transparencia en los Congresos de la región es todavía débil y el acceso a la información legislativa, que debe ser pública, es a menudo difícil. Acceder a la información —cuando existe— se ha convertido en un reto y un obstáculo para satisfacer las demandas de los ciudadanos que con más frecuencia están interesados por tener información acerca de sus Congresos. En este contexto, la Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa pretende iniciar acciones en conjunto y construir estándares que puedan influir en las legislaturas de la región, con el fin de aumentar la transparencia legislativa y el acceso a la información.

1 Informe Latinobarómetro 2011. Disponible en línea <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>. Revisado el 20 de enero de 2012.

2 Integrada por organizaciones de Argentina, Chile, Colombia, Perú y México. Ver anexo V Directorio de la Red Latinoamericana por la Transparencia Parlamentaria. 3 Como ejemplo está el Índice de la percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Mexicana, el informe Latinobarómetro, el Índice de transparencia nacional de Colombia, el Índice regional de transparencia parlamentaria de la corporación PARTICIPA, etc.

El caso de Chile

Política y Representación. De acuerdo con la Constitución Política de la República de Chile de 1980, Chile posee un sistema político republicano, democrático y representativo, con un gobierno de carácter presidencial. El gobierno está dividido en tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Poder Ejecutivo. El gobierno y la administración del Estado recaen en el Presidente de la República, quien es el jefe del Estado. Para ser elegido Presidente se requiere tener la nacionalidad chilena, tener cumplidos 35 años de edad y ser ciudadano con derecho a sufragio. Es elegido por votación directa y por mayoría absoluta por periodos de 4 años sin derecho a reelección.

Ya sea por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación o por haber infringido abiertamente la Constitución o las leyes, la Cámara de Diputados tiene la facultad de declarar ha lugar una acusación en contra del Presidente de la República, para ello se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio; esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los 6 meses siguientes a su expiración en el cargo. El Senado es el responsable de resolver como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa. La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio; por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo (Capítulo IV, Constitución de Chile).

Atribuciones del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo tiene tres grandes atribuciones. Como jefe de Estado representa al Estado chileno frente a la comunidad internacional; como jefe de gobierno le compete la conducción política a través de la elaboración de políticas públicas, programas y acciones para el desarrollo del Estado; y como jefe de la administración tiene la obligación de atender las necesidades de la población en cualquier tiempo.

El Artículo 32 constitucional enumera las atribuciones especiales del Presidente:

- “Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas;
- Pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional;
- Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución;
- Convocar a plebiscito;
- Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución;
- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;
- Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores;
- Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales.
- Nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado;

- Nombrar y remover a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles en conformidad a la ley;
- Conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes;
- Nombrar a los magistrados y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente; al miembro del Tribunal Constitucional que le corresponde designar; y a los magistrados y fiscales judiciales de la Corte Suprema y al Fiscal Nacional, a proposición de dicha Corte y con acuerdo del Senado;
- Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación;
- Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley. El indulto será improcedente en tanto no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso. Los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados y condenados por el Senado, sólo pueden ser indultados por el Congreso;
- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere;
- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros;
- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;
- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas;
- Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional, y
- Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley."

Poder Legislativo. El Capítulo V de la Constitución establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, y éste se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Su sede está en el puerto de Valparaíso en la V Región.

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por distritos electorales. Se renueva en su totalidad cada 4 años. Actualmente la Cámara de Diputados se integra de la siguiente forma:

| Coalición | Partido | Integrantes | Porcentajes ¹ |
|--|--|-------------|--------------------------|
| Concertación de Partidos por la Democracia | Partido Demócrata Cristiano | 19 | 16% |
| | Partido por la Democracia | 18 | 15% |
| | Partido Socialista | 11 | 9% |
| | Partido Radical Social Demócrata | 5 | 4% |
| Coalición por el Cambio | Unión Demócrata Independiente | 39 | 33% |
| | Renovación Nacional | 17 | 14% |
| Otros partidos independientes | Partido Comunista | 3 | 3% |
| | Partido Regionalista de los Independientes | 2 | 2% |
| | Independiente fuera de pacto | 6 | 5% |
| Total | | 120 | 100% |

Fuente: Cámara de Diputados de Chile (<http://www.camara.cl/>)

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos 21 años de edad, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a 2 años, contando hacia atrás desde el día de la elección.

Atribuciones de la Cámara de Diputados: Las atribuciones de la Cámara de Diputados se encuentran establecidas en el Artículo 52 de la Constitución:

- "Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede: a) adoptar acuerdos o sugerir observaciones; b) citar a un Ministro de Estado a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo; c) crear comisiones especiales investigadoras con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno;
- Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: Presidente de la República, a los Ministros de Estado, a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, a los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, a los intendentes, gobernadores y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales".

En lo que respecta al Senado, éste se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituye -a lo menos- una circunscripción. El número de senadores lo determina la ley orgánica constitucional respectiva, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección. Los senadores durarán 8 años en su cargo y se renuevan alternadamente cada 4 años. Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos 35 años de edad el día de la elección.

Atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores: Las atribuciones exclusivas del Senado, de acuerdo con el Artículo 53 de la Constitución, son:

- "Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados
- Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo;
- Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia;
- Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía
- Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República,
- Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días;
- Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones; y declarar asimismo, cuando el Presidente de la República haga dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla. En ambos casos deberá oír previamente al Tribunal Constitucional;
- Aprobar, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la declaración del Tribunal Constitucional
- Aprobar la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional, y
- Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite."

| Coalición | Partido | Integrantes | Porcentaje ⁸ | |
|--|----------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|
| Concertación de Partidos por la Democracia | Partido Demócrata Cristiano | 9 | 24% | 50% |
| | Partido por la Democracia | 5 | 13% | |
| | Partido Socialista | 4 | 11% | |
| | Partido Radical Social Demócrata | 1 | 3% | |
| Coalición por el Cambio | Renovación Nacional | 8 | 21% | 42% |
| | Unión Demócrata Independiente | 8 | 21% | |
| Otros partidos independientes | Partido Comunista | 2 | 5% | 5% |
| | Movimiento Social Amplio | 1 | 3% | 3% |
| Total | | 38 | 100% | 100% |

Fuente: Senado de la República de Chile
http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/inicio.html

Atribuciones del Congreso: En conjunto, las atribuciones del Congreso son:

- Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación.
- Pronunciarse, cuando corresponda, respecto de los estados de excepción constitucional.

Poder Judicial. El Capítulo VI de la Constitucional establece que el Poder Judicial es un órgano independiente y autónomo al que le está encomendada la facultad de administrar justicia, que está entregada a los Tribunales de Justicia, los cuales en su conjunto, y con contadas excepciones, conforman el Poder Judicial. A la cabeza del Poder Judicial se encuentra la Corte Suprema de Justicia, tribunal colegiado compuesto de 21 miembros denominados ministros, uno de los cuales es su Presidente y dura 2 años en sus funciones. Los ministros son designados por el Presidente de la República elegidos de una nómina de cinco personas que propone la Corte Suprema con acuerdo del Senado. De los 21 miembros de la Corte Suprema, 16 deben provenir de la carrera judicial y 5 deben ser abogados extraños a la administración de justicia, tener a lo menos 15 años de título, haberse destacado en la actividad profesional o universitaria. A la Corte Suprema le corresponde la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, con excepción del Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales.

Atribuciones del Poder Judicial. El sistema judicial chileno tiene un orden jerárquico piramidal con la Corte Suprema en la cúspide; seguida de 17 Cortes de Apelaciones repartidas a través del país y; finalmente, de los Juzgados de Letras, los que pueden corresponder a tribunales ordinarios —civiles o de competencia común— o especiales, dentro de los cuales se encuentran los de competencia penal —tribunales de juicio oral y juzgados de garantía— de familia, del trabajo y de cobranza laboral y previsional. Fuera del Poder Judicial, y con respecto a materias específicas, diversos órganos ejercen jurisdicción: El Tribunal Constitucional, los tribunales electorales, el Tribunal Calificador de Elecciones, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, los juzgados de policía local, etc. Las competencias de la Corte Suprema en Pleno son:

- “Conocer en segunda instancia de las causas de desafuero de los senadores y diputados;

- Conocer en segunda instancia de los juicios de amovilidad fallados en primera por la Corte de Apelaciones o por el Presidente de la Corte Suprema, seguidos contra jueces de Letras o Ministros de Cortes de Apelaciones, respectivamente.
- Conocer de las apelaciones interpuestas en contra de las calificaciones efectuadas por una Corte de Apelaciones o por el Fiscal Judicial de la misma Corte Suprema Ejercer las facultades administrativas, disciplinarias y económicas que las leyes le asignan, sin perjuicio de las que les correspondan a las Salas de los asuntos que estén conociendo en conformidad a los artículos 542 y 543 del Código Orgánico de Tribunales.
- Efectuar las calificaciones anuales de los Ministros de las Cortes de Apelaciones y de los Relatores, procuradores del número, Secretario y Prosecretario y empleados de la Corte Suprema.
- Informar al Presidente de la República, cuando se solicite su dictamen, sobre cualquier punto relativo a la administración de justicia y sobre cual no exista cuestión de que deba conocer.
- Informar las modificaciones que se propongan a la Ley Orgánica Constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales.
- Conocer y resolver la concesión o revocación de la libertad condicional en los casos en que se hubiere impuesto el presidio perpetuo calificado.
- Conocer de todos los asuntos que leyes especiales le encomiendan expresamente."

Órganos autónomos

Contraloría General de la República. "La constitución de Chile establece a la Contraloría General de la República como un organismo autónomo que tiene la facultad de ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; así como examinar y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación." (Artículo 98).

Ministerio Público. "El Ministerio Público es un organismo autónomo, jerarquizado que dirige la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponde la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales". (Artículo 83).

Consejo Nacional de Televisión. "El Consejo Nacional de Televisión es un organismo autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalar la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo." (Artículo 12, párrafo 6).

Dimensión Normatividad. En principio, se advierte que el marco normativo chileno es exhaustivo y público en lo que se refiere a las atribuciones del Poder Legislativo. El Congreso chileno se denomina Congreso Nacional y es bicameral, es decir, cuenta con una Cámara de Diputados y una de Senadores. Las facultades y regulaciones del Congreso Nacional se prevén en la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, los reglamentos de cada una de las Cámaras y los acuerdos de comisiones. Las modificaciones y entrada en vigor de las leyes y reglamentos, concernientes a las obligaciones y actividades del Congreso, se publican en la página oficial del Congreso o en el Diario Oficial de la República de Chile. El Diario Oficial circula tanto en versión impresa como en su propio sitio electrónico, en el cual —aun cuando no es obligatorio que estén ahí— las normativas siempre están disponibles con sus últimas modificaciones; otro lugar donde es posible encontrarlas es la Biblioteca del Congreso.

Nacional. En esta reglamentación se prevén aspectos como la duración del periodo ordinario y el número de sesiones de las Cámaras; también se señalan las comisiones existentes en el Congreso, que se dividen en comisiones ordinarias —que son de carácter permanente— y de investigación —las cuales sólo se hallan en la Cámara de Diputados, que cumple un rol fiscalizador—. En cuanto a la regulación en materia de transparencia y rendición de cuentas, si bien la Ley de Acceso a la Información Pública³¹ rige al Congreso Nacional, lo hace de modo parcial sólo en los deberes de transparencia activa, es decir, el Poder Legislativo no se encuentra obligado a responder solicitudes de información ni está sujeto a la fiscalización del Consejo para la Transparencia³². Las Cámaras deben publicar la asistencia a las sesiones de Sala, comisiones, votaciones, elecciones, las dietas legislativas y demás asignaciones que perciben los congresistas, y tienen mecanismos para responder a solicitudes de acceso, pero sin sanciones por incumplimiento, negación, entrega parcial y/o incompleta de la información pública solicitada.

La Ley Orgánica del Congreso contempla las especificaciones respecto a la transparencia en las Cámaras; asimismo, la Ley N°20,447 establece la obligación de las Cámaras de contar con una Comisión Permanente de Ética y Transparencia. Es importante señalar que no existe un reglamento específico dedicado exclusivamente a la transparencia en el Congreso Nacional. Respecto de la rendición de cuentas en materia de gastos de los legisladores, en octubre del año 2010 mediante introducciones a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso por medio de la citada Ley N° 20,447, se constituyeron dos nuevas entidades: El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria, que rigen a ambas Cámaras y están conformados por personas externas al Congreso. La obligación del primero es fijar el monto y los criterios de uso de los recursos de los parlamentarios, mientras que el segundo debe fiscalizar el uso de dichos fondos. En su Resolución N°2, el Consejo Resolutivo determinó los modos en que los legisladores de ambas Cámaras deben rendir y respaldar cada gasto que ejecuten. No obstante esta obligación, solamente se explicita que serán de público conocimiento los montos, la ejecución de asignaciones parlamentarias y los informes de auditoría “en la época en que correspondan”, sin tener claridad de lo que significa exactamente tal disposición. Es decir, existe la normatividad, pero no es clara ni específica. Por otro lado, en materia de cabildeo o *lobbying* se observa que Chile, como muchos países de la región, no cuenta con una normativa que regule al Poder Legislativo en este tema, ni mucho menos cuenta con un padrón de cabilderos. En octubre del año 2003 se presentó un proyecto de ley para regular el *lobbying*, mismo que después de cinco años de discusión y modificaciones fue vetado por el Poder Ejecutivo, con el objeto de introducir modificaciones consensuadas; a la fecha se desconoce el estado que guarda dicha iniciativa.

Dimensión Labor Legislativa. En Chile no existe una Gaceta Legislativa, como sucede en otros países estudiados en el Índice, sólo se publica el Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional que resume los proyectos de ley, las normas publicadas en el período, noticias y otros contenidos. Este Boletín se publica cada 15 días y se incluye en la página web del Congreso Nacional. El Senado tiene un periódico electrónico semanal en el que se publican opiniones de los senadores, noticias acerca de la actividad parlamentaria y resúmenes de las sesiones. También existe la posibilidad de que los ciudadanos se suscriban a noticias de la Cámara de Diputados vía correo electrónico, de este modo se les envía diariamente un resumen de la actividad parlamentaria: novedades, proyectos y discusiones relevantes. Asimismo, el orden del día, asistencia, intervenciones, votaciones, documentos sobre tabla, síntesis, boletín, y proyectos de acuerdo de las Cámaras y de las comisiones se

publican en el Diario de Debates; documento que se hace público un día después de la sesión en la página electrónica oficial.

El orden del día de las sesiones del Congreso se presenta por medios electrónicos a cada legislador con un día de anticipación y también puede ser consultado por la ciudadanía. En el caso de la Cámara de Diputados el orden del día tiene un link propio dentro de cada sesión en el sitio web, donde se puede revisar el detalle de los proyectos y descargar los informes presentados en la discusión y; en el caso del Senado, se encuentra dentro de la tabla de cada sesión en el sitio oficial, aunque sólo se publica el título de cada tema o proyecto tratado y no tiene posibilidad de ser descargado. Lo anterior permite a los ciudadanos conocer los temas que se discutirán en el Congreso o en comisiones con el fin de poder, eventualmente, entrar y observar dichas sesiones; en este sentido es importante señalar que, en el caso chileno, el acceso a las sesiones del Pleno³⁴ y comisiones contempla algunos requisitos, como no consumir ningún tipo de alimento, no fumar, no usar teléfonos celulares u otros artefactos, no ingresar con bolsos grandes o mochilas, no ingresar con ningún tipo de arma y dejar una identificación.

El ciudadano que desea conocer acerca de la asistencia de cada legislador a sesiones oficiales del Pleno y comisiones puede acceder a las páginas oficiales de ambas Cámaras, donde se tiene la opción de ver esta información por sesión o por legislador; cabe destacar que el formato de la Cámara de Diputados es amigable, en la medida en que indica porcentajes. Con respecto a conocer las votaciones de ambas Cámaras y de las comisiones, éstas quedan asentadas en las páginas electrónicas correspondientes o en los boletines electrónicos que también se encuentran disponibles en la Biblioteca del Congreso. En general, en Chile es posible conocer la asistencia de los legisladores, su votación nominal y el sentido de ésta —a favor, en contra o abstención—, además puede revisarse qué legisladores participaron en la discusión de la ley. Con relación a la realización y publicación de las versiones estenográficas o taquigráficas del Pleno o de las comisiones, en el caso chileno, se observó que no existen dichas versiones de las comisiones, y las del Pleno se archivan y pueden transcribirse en boletines de sesiones que después son publicados en el sitio web. No obstante, los originales no son públicos; en su lugar están las actas de las comisiones de la Cámara de Diputados, que se publican en la página web, y para el caso del Senado no se publican actas, pero sí un informe que resume la sesión. Los organismos académicos o profesionales que prestan asesorías técnicas al Congreso y/o a los legisladores, quedan contenidos en una lista. Las asesorías a la Cámara de Diputados se publican en un listado que indica el nombre de la entidad asesora, el solicitante, el título, el costo, la fecha de inicio y la fecha de término; sin embargo, aunque el listado puede consultarse en la página web, los documentos y las consultorías que generan estos organismos no son de acceso público.

Para los viajes al interior o exterior de Chile, entendidos como misiones o comisiones de trabajo, los senadores y diputados deben motivarlos y justificarlos de acuerdo a los requerimientos establecidos en el reglamento interno. Dichos viajes deberían ser monitoreados a través del informe que deben entregar al concluir sus misiones, mismo que tiene que ser publicado en la página oficial, tal como señala la normatividad. Sin embargo, en el sitio oficial de ambas Cámaras, no se encuentran disponibles dichos informes, solamente es posible acceder a datos de carácter administrativo tales como: fecha, nombre de la actividad, diputado o senador que realizó la misión, días de viáticos (sólo en el caso de senadores), tipo de boleto y motivo de la actividad. Por último, como medio de rendición de cuentas, en Chile no existe una norma que regule los intereses extraparlamentarios de los representantes en lo que a obsequios se refiere, es decir, no está reglamentado el hecho de que los legisladores puedan recibir gratificaciones, obsequios, bonos, entre otros; tampoco se encuentra regulado el tipo y

rango de precios de los obsequios que puedan recibir los legisladores, ni los mecanismos de transparencia para poder hacerlos públicos o, en su caso, los procedimientos para su devolución o destino. La carencia de este tipo de reglamentos implica que estas actividades pueden derivar en actos de corrupción que no están sujetos al escrutinio público ni pueden ser sancionados.

Dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa. Tratándose de Chile, el presupuesto del Congreso Nacional es parte de la Ley de Presupuestos de la Nación por tanto se rige por sus plazos y normativas. El Congreso se sujeta a los requisitos del sector público para la tramitación del presupuesto. El presupuesto en el Congreso chileno no se determina por fracciones parlamentarias. Existe una parte del presupuesto que se distribuye al ejercicio de la función parlamentaria y que es para todos los senadores y diputados por igual. El monto que se asigna lo determina el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias que, tal como se mencionaba en el eje anterior, está integrado por personas externas al Congreso Nacional. En este país se publica la propuesta de presupuesto para el Congreso, misma que se encuentra en internet. En el caso del informe final, se publica el ejercicio presupuestal y de la ejecución del gasto de las dos Cámaras en los sitios oficiales, y en el informe es fácil realizar la distinción entre lo presupuestado y lo ejercido. Respecto a las ampliaciones presupuestales, se pueden consultar pero no están especificados los motivos.

Refiriéndonos a las auditorías hechas al Congreso, es el Comité de Auditoría Parlamentaria³⁶ quien se encarga de realizarlas; sus resultados son enviados a las comisiones de Ética y Transparencia de ambas Cámaras del Congreso, a las comisiones de Régimen Interior del Senado y de Régimen Interno de la Cámara de Diputados, así como a las comisiones revisoras de cuentas de las dos corporaciones y al Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. Las auditorías se realizan anualmente y se emite un informe a más tardar el 30 de junio de cada año; los resultados de las auditorías son públicos y se encuentran disponibles en la página web de cada una de las Cámaras.

Tocante a los sueldos y dietas de los parlamentarios, éstos deben hacerse públicos, según dicta la Constitución chilena; por tanto, la información relativa a estos ingresos se encuentra dentro de su sitio de transparencia³⁸. Respecto al organigrama del Congreso, es también de acceso público y se puede conocer —exclusivamente— a través de las páginas de Internet de ambas Cámaras.

Se publican igualmente los tabuladores y salarios del personal que trabaja para el Congreso, es posible identificar los recursos que se destinan para ello, sin embargo no se distinguen por tipo de personal. Durante la elaboración de este Índice se observó que es difícil el acceso a la información relacionada con el personal del Congreso; aunque sí se pudo obtener la correspondiente al tipo de contratación del personal que ahí trabaja —de planta, eventual y por honorarios—, no se tiene certeza sobre el número total de sus integrantes pues no se publica el dato, por lo que no es posible conocer tampoco el porcentaje que representa cada categoría del personal ni el presupuesto que reciben. Es importante mencionar que las actividades que realiza el personal que trabaja en el Congreso, en todas sus modalidades, son públicas y se encuentran en las páginas de las Cámaras en la sección de transparencia, aunque las funciones sólo se describen por cargo y no por modalidad de contrato.

Por otro lado, Chile es uno de los pocos países en los que la normativa contempla un concurso para trabajar en el Congreso; estas oposiciones se dan a conocer en Internet. Específicamente, el personal de planta puede hacer lo que se llama una carrera funcionaria —servicio profesional civil de carrera—, es decir, existe un proceso

o “escalafón” para controlar los ascensos o modificaciones salariales conforme a su antigüedad y mérito en el servicio público. Los concursos para acceder a estos cargos también son públicos.

La normativa que establece la publicidad de los concursos públicos de adjudicación de bienes y servicios es la Ley 19,886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. En el sitio de transparencia de ambas Cámaras existe un link que deriva a “Mercado Público”, plataforma donde se licitan todos los bienes y servicios que deben contratar los organismos públicos. La licitación pública es obligatoria cuando la contratación supera las 1,000 unidades tributarias mensuales. Dicha reglamentación establece diversas disposiciones relacionadas con la publicidad de los concursos públicos de adjudicación de bienes y servicios; se observapor ejemplo que los concursos públicos que realicen ambas Cámaras, el listado de oferentes, el listado de adjudicados de las licitaciones, los montos asignados y el listado de proveedores, deben estar publicados en Internet. Como se mencionó anteriormente, en la plataforma “Mercado Público” es posible conocer estos listados. Finalmente, en cada Cámara existen contralorías independientes que regulan y supervisan las licitaciones, con el fin de garantizar la legalidad de los actos.

Dimensión Atención y Participación Ciudadana. En Chile, el órgano que regula, garantiza y sanciona los incumplimientos de los preceptos de la Ley de Transparencia es el Consejo para la Transparencia (CPLT). Este Consejo es una institución autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado Chileno. El Consejo tiene la facultad de fiscalizar a los órganos de la Administración del Estado en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transparencia, así como aplicar las sanciones en caso de infracción. Sin embargo, como se mencionó en el eje de normativas en relación al Poder Legislativo, este Consejo no tiene competencia para resolver reclamos o amparos si es que el Congreso niega alguna información solicitada y tampoco fiscaliza las obligaciones de transparencia activa, pues la Ley de Transparencia sólo obliga al Parlamento a tener actualizada y publicada su información importante en sus sitios web.

Por otra parte, actualmente Chile cuenta con varios sistemas para que los ciudadanos puedan solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado; cada institución pública, a través de sus páginas oficiales, ofrece la posibilidad de que los ciudadanos soliciten información y se encuentra en construcción un sistema centralizado en el que se concentren los datos, y por medio del cual se dé respuesta a todas las solicitudes que ingresan. El estado del trámite de las solicitudes no es público dado que sólo el solicitante de información puede darle seguimiento y, concretamente para el caso del Parlamento, ninguna otra persona puede ver el trámite de las solicitudes.

En el tema de los mecanismos o herramientas que existen en el Congreso chileno para transparentar el trabajo legislativo se advierte que, si bien no existe una oficina especializada en el acceso a la información pública, en la práctica los ciudadanos pueden obtener información de sus legisladores por medio de la página web, el contacto directo con los asesores y la consulta directa vía correo electrónico. Para el caso de la Cámara de Diputados se cuenta con una oficina virtual de información ciudadana, la cual se encarga de responder sólo consultas relacionadas con la actividad legislativa y el funcionamiento de la misma. Chile cuenta con un canal de televisión en el que se transmiten sesiones de periodos ordinarios, sesiones de comisiones, reuniones parlamentarias con organizaciones de la sociedad civil y temas de interés público. La señal del canal no es abierta pues su transmisión se realiza por el sistema de televisión de paga o por internet, situación que imposibilita el acceso a

aquellas personas que no tengan los medios económicos para adquirir dichos servicios. Por lo que toca a una normativa que vincule el trabajo distrital con la participación ciudadana, es algo inexistente; aunque hay una tradición de contacto de los representantes con los representados, esto se realiza como una iniciativa personal de cada legislador ya que no se tiene una obligación legal, y tampoco está regulada la obligación de que los legisladores rindan informes a nivel distrital sobre sus actividades. En referencia al vínculo del Congreso con los ciudadanos, en Chile el Reglamento de la Cámara de Diputados señala que las comisiones permanentes, en coordinación con la Mesa, deberán establecer un sistema de relación con la ciudadanía a través de la realización de Jornadas Temáticas, con el objeto de desarrollar uno o varios temas de interés e interactuar con los ciudadanos. Dichas comisiones deben poner a disposición de los ciudadanos, en la página web de la Cámara, la información del trabajo que se realiza en las sesiones. Sin embargo, la normatividad no es clara respecto al procedimiento que se realiza en el Senado en cuanto al contacto y vínculo ciudadano. Por último, con relación a la rendición de informes a la ciudadanía, en el caso chileno la normatividad obliga a los legisladores a elaborar un informe o balance de gestión al final del periodo legislativo, en el que se den a conocer las acciones realizadas en el mismo y por medio del cual los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de sus representantes, este informe es anual y se puede acceder a él en la página web de cada Cámara.

El caso de México

Política y representación. La organización política de México divide el ejercicio del poder público en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de ellos realiza las funciones específicas que se expresan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917. El Distrito Federal, capital del país, es la sede de estos tres poderes.

Poder Ejecutivo. De acuerdo con el Título III, Capítulo III de la Constitución, el Poder Ejecutivo está depositado en una sola persona: el Presidente de la República, quien es electo por voto popular, directo, secreto y mayoritario. Dura 6 años en su cargo sin posibilidad de reelección. Su función principal es ejecutar las leyes aprobadas por los órganos legislativos, es decir, está facultado para organizar la administración pública de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. Para realizar las funciones que le competen, el Presidente de la República, recibe apoyo de los secretarios de Estado y de otros funcionarios. Para ser Presidente se requiere (Artículo 82):

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.
- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección
- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por 30 días, no interrumpe la residencia.
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la república, gobernador de algún Estado, ni jefe de gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

- No haber ocupado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

El Artículo 83 constitucional establece que “el cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”. Durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. La acusación deberá realizarse ante el Senado de la República.

Son facultades del Presidente de la República (Artículo 89):

- Organizar y dirigir la política y administración pública a través de las secretarías de Estado y otras dependencias.
- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Nombrar a los secretarios de Estado.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con ratificación del Senado.
- Convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- Proponer una terna al Senado para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- Nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y los empleados superiores de Hacienda, con la aprobación en todos los casos del Senado.
- Nombrar a los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, pudiendo el Senado objetarla.
- Designar al procurador general de la república, con la ratificación del Senado.

Poder Legislativo En México, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General (Congreso de la Unión) constituido por la Cámara de Senadores y por la Cámara de Diputados; teniendo la facultad de elaborar las leyes que rigen la vida social o de modificar las ya existentes de acuerdo con la opinión de los ciudadanos. En el Título III, Capítulo II de la Constitución se establece que la Cámara de Diputados se compone de 500 representantes de la Nación electos en su totalidad cada 3 años, 300 de ellos electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y los 200 restantes se eligen por listas plurinominales o de representación proporcional en cinco circunscripciones.

Actualmente la Cámara de Diputados se encuentra integrada de la siguiente forma:

| Partido | Integrantes | Porcentaje |
|--------------------------------------|--------------------|-------------------|
| Partido Revolucionario Institucional | 238 | 48% |
| Partido Acción Nacional | 142 | 28% |
| Partido de la Revolución Democrática | 68 | 14% |
| Partido Verde Ecologista de México | 22 | 4% |
| Partido del Trabajo | 14 | 3% |
| Movimiento Ciudadano | 6 | 1.2% |
| Nueva Alianza | 8 | 1.6% |
| Independientes | 2 | 0.4% |
| Total | 500 | 100% |

Para ser diputado se requiere (Artículo 55):

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- Tener 21 años cumplidos el día de la elección
- Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- No estar en servicio activo en el Ejército, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección (al menos 90 días antes de ella)
- No ser titular de alguno de los organismos con autonomía constitucional, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe de ella 90 días antes de la elección.
- No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado del cargo 3 años antes del día de la elección.
- Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente del mismo.
- Los secretarios del gobierno de los estados y del Distrito Federal, los magistrados y jueces federales o de las entidades federativas, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección.
- No ser ministro de algún culto religioso.
- No haber ocupado el cargo de diputado suplente en ejercicio en el periodo inmediato anterior a la elección.

La Cámara de Senadores está integrada por 128 miembros. Cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal elige a dos senadores, más uno que se le otorga a la primera minoría partidaria. Los 32 senadores restantes son elegidos de acuerdo con el principio de representación proporcional (Artículo 56). “Para ser senador se requiere cumplir con los mismos requisitos que para ser diputado, salvo la edad que deberá ser de 25 años cumplidos al día de la elección” (Artículo 58).

Actualmente, la Cámara de Senadores se encuentra integrada de la siguiente manera:

| Partido | Integrantes | Porcentaje |
|--------------------------------------|--------------------|-------------------|
| Partido Revolucionario Institucional | 33 | 26% |
| Partido Acción Nacional | 50 | 39% |
| Partido de la Revolución Democrática | 23 | 18% |
| Partido Verde Ecologista de México | 8 | 6% |
| Partido del Trabajo | 5 | 4% |
| Movimiento Ciudadano | 5 | 4% |
| Independientes | 4 | 3% |
| Total | 128 | 100% |

La reelección de diputados y senadores está prohibida constitucionalmente. Estas Cámaras las integran grupos de ciudadanos, y su función primordial es representar al pueblo en las labores políticas y la elaboración de las leyes. Tanto diputados como senadores son electos por el pueblo mexicano a través del voto directo y secreto. El cargo de senador o diputado se puede perder si ocupasen algún cargo dentro de la administración pública sin antes haber solicitado licencia para ello. También en el caso de delitos graves, para lo cual la Cámara de Diputados se erigirá en Jurado de Procedencia para determinar si se le retira el fuero al legislador.

Atribuciones del Congreso: Las facultades del Congreso de la Unión, de acuerdo con el Artículo 73, son las siguientes:

- Elaborar iniciativas de ley, discutir las y aprobarlas en su caso.
- Dictar leyes sobre salubridad general de la República.
- Admitir nuevos estados en la federación.
- Aprobar las contribuciones para cubrir el gasto público.
- Aprobar las bases y condiciones para la celebración de empréstitos (préstamo que toma una entidad).
- Legislar sobre hidrocarburos, minería, comercio y otros aspectos.
- Crear y suprimir empleos públicos de la federación.
- Expedir leyes sobre las características y usos de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

Atribuciones de la Cámara de Diputados: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados las siguientes:

- Discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación.
- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones respecto de la elección de Presidente de la República.
- Nombrar a los consejeros del Instituto Federal Electoral.

Atribuciones del Senado: Son facultades exclusivas del Senado las siguientes:

- Ratificar el nombramiento del titular de la Procuraduría General de la República.
- Ratificar los nombramientos de altos funcionarios de Hacienda.
- Nombrar al gobernador del Banco de México – banca central-.
- Aprobar los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de una terna enviada por el Ejecutivo federal.
- Aceptar el nombramiento de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Nombrar a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Poder Judicial. El Poder Judicial de la federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito (Artículo 94). Se integran por ministros, magistrados y jueces. La función principal del Poder Judicial consiste en la administración de justicia, es decir, se encarga de conocer y resolver los conflictos que surgen entre los órganos del poder público, entre el poder público y los particulares o entre los particulares. De acuerdo con el Título III, Capítulo IV constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se integrara por 11 ministros, mismos que son designados por el Senado de la República, de una terna enviada por el Presidente de la República, y duran en su encargo 15 años. Sólo podrán ser removidos siendo encontrados culpables luego de

un juicio político, realizado por la Cámara de Diputados. Para ser ministro de la SCJN se requiere (Artículo 95):

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener por lo menos 35 años cumplidos al momento de la designación.
- Contar con el título de Licenciado en Derecho, con por lo menos 10 años de antigüedad.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, o por cualquier otro delito con pena de más de un año de prisión.
- No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la república o de justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los magistrados y los jueces son designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Atribuciones del Poder Judicial: Los tribunales de la federación están facultados para resolver los problemas que se produzcan por los actos u omisiones de:

- Los funcionarios que violen las garantías individuales.
- Las autoridades federales que limiten la soberanía de los estados.
- Las autoridades de los estados que invadan la autoridad federal.

Órganos Autónomos *Comisión Nacional de Derechos Humanos.* “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Tiene competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.” (Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos)

Banco de México “El banco central es persona de derecho público con carácter autónomo y se denomina Banco de México. Tiene por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.” (Ley del Banco de México).

Instituto Federal Electoral “El Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo responsable de cumplir con la función del Estado de organizar las elecciones federales, es decir las referentes a la elección de Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión” (Página web del IFE).

Dimensión Normatividad. El marco normativo mexicano es exhaustivo y público en lo que se refiere a las atribuciones del Poder Legislativo. El Congreso de la Unión es bicameral y sus atribuciones generales se encuentran expresadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, existen normativas complementarias como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el que se señala la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los reglamentos internos de cada Cámara. En dicha

reglamentación se prevén eventos como el número de veces que sesiona el Pleno, la duración del periodo ordinario de sesiones y las fechas de inicio y conclusión del mismo. Dicha normativa también prevé que, por excepción, el periodo ordinario pueda prorrogarse o bien se pueda convocar a un periodo extraordinario; el cual puede ser a solicitud del Presidente de la República o de la Comisión Permanente. La norma también establece los tipos de comisiones que existen y el procedimiento para que los legisladores presenten iniciativas de ley.

Respecto al marco normativo que regula el acceso a la información en México, desde junio de 2002, entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. El órgano que se encarga de garantizar este derecho es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Complementariamente, cada estado de la República cuenta con su propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información, así como su instituto local de transparencia.

Sin embargo, aunque la LFTAIPG contempla como sujeto obligado al Poder Legislativo Federal, en la práctica este poder es el responsable de su propia vigilancia y de emitir las regulaciones necesarias para el cumplimiento y observancia de la ley; de hecho, se reglamenta mediante el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores y el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados. La existencia de órganos distintos encargados de la aplicación de la LFTAIPG proviene de la redacción de la ley misma, la cual determina que el IFAI atenderá de forma exclusiva al Ejecutivo, aunque se menciona de forma explícita a otros sujetos obligados (OSOS); lo anterior obliga a que órganos autónomos mencionados en la Constitución Política -tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Federal Electoral y los poderes Judicial y Legislativo- establezcan su propias estructuras internas y procedimientos para la atención de las solicitudes de información y protección de datos personales.

En materia de rendición de cuentas la normativa mexicana no es muy clara, ya que no existe formalmente una ley o reglamento que obligue a los legisladores a informar a la ciudadanía sobre sus gastos, ni sobre las actividades que realizan; por ejemplo, si bien los legisladores tienen que rendir un informe semestral a su propia Cámara, mismo que a su vez se integra al de la Cuenta Pública, este informe no está destinado a sus representados, eso sin mencionar que sólo los diputados tienen esa obligación. Asimismo, la regulación indica que los diputados deben informar sobre su desempeño pero no especifica en qué áreas; en este sentido, si algo se hace público es porque los diputados lo dan a conocer mediante instrumentos como sus informes de labores, boletines de prensa e incluso las redes sociales, aunque lo hacen de manera parcial e irregular. En el Congreso mexicano el cabildeo o *lobbying* está regulado por el Reglamento de la Cámara de Diputados, en él se establece la integración de un registro o padrón de cabilderos; también se indica que para ser cabildero se deben cumplir con los siguientes requisitos: no ser diputado(a), ni personal de apoyo de la Cámara, ni pariente hasta en cuarto grado, ni ser alguien con quien los legisladores tengan alguna relación laboral, profesional o de negocios. Para conocer este padrón es necesario requerirlo por medio de una solicitud de acceso a información pública.

Dimensión Labor legislativa

En México, el Congreso cuenta con una Gaceta Legislativa para cada Cámara; éstas se publican en Internet y pueden ser consultadas libremente por cualquier persona que tenga acceso a este medio electrónico. Asimismo, ambas Cámaras cuentan con un Diario de Debates, el cual se publica terminada la sesión en las páginas de Internet de las Cámaras; aparece en la web de la Cámara de Diputados el mismo día y en la de los senadores dos semanas después, el acceso a esta información es permanente en ambos casos. En cuanto al tema del orden del día de las sesiones del Congreso, éste se hace del conocimiento de los legisladores con al menos un día de anticipación y se publica en las páginas web de la Gaceta Parlamentaria de ambas Cámaras, donde puede ser consultado por cualquier ciudadano; ahí mismo se publica también el lugar y hora de las sesiones del Pleno y comisiones. Lo anterior permite a los ciudadanos conocer los temas que se discutirán en el Pleno y, eventualmente, poder asistir a las sesiones plenarias y de comisiones; para que esto suceda el ciudadano debe ser invitado de un legislador o entrar en una visita guiada, en cualquier caso sólo puede permanecer 20 minutos en el recinto.

Las comisiones de la Cámara de Diputados son las únicas que cuentan con un sistema de actas que publican en la página web de la Gaceta de Diputados, pero esta publicación se realiza a discreción de cada comisión, por lo que una vez más, si el ciudadano quisiera tener acceso a esta información tendría que solicitarlo.

Con respecto de la asistencia a la plenaria, la Cámara de Diputados publica semanalmente la lista de asistentes de la semana anterior en su Gaceta en línea; por su lado la Cámara de Senadores la publica con retraso -por un tiempo muy corto- y después retira la lista de la web, por lo que, quien desea conocer esta información, tiene que realizar una solicitud de acceso o rastrearla en el Diario de Debates, donde su búsqueda resulta tortuosa.

En cuanto a las discusiones de las iniciativas de ley los ciudadanos pueden tener acceso a ellas en ambas Cámaras, pues se publican en las gacetas respectivas; asimismo, en estos medios o en el Diario de Debates se pueden conocer las votaciones en Sala. En ocasiones, la Cámara de Senadores retira la información de algunas votaciones, principalmente por motivos políticos, pero siempre existe la posibilidad de obtenerla mediante una solicitud de acceso. Las versiones estenográficas se realizan cotidianamente en ambas Cámaras y se publican de forma permanente en sus páginas web.

Con respecto de la asistencia a las comisiones, en la Cámara de Diputados son pocas las que publican esta información; las comisiones del Senado si lo hacen, pero actualmente sus archivos tienen un año de retraso. En algunos casos la Cámara de Diputados publica las actas de dichas sesiones, en las que se encuentra incluida una lista de asistencia; sin embargo, no todas las comisiones publican el total de sus actas ni existe un sistema que permita revisar las asistencias. En el caso del Senado simplemente no existen registros actuales de asistencia a comisiones.

La información sobre las votaciones efectuadas también resulta prácticamente inaccesible para los ciudadanos pues, aunque ocasionalmente se encuentra algo de ella en las actas de las sesiones, no es una obligación ni una práctica publicarla, por lo que el ciudadano no tiene, en realidad, ocasión de conocerla. En comisiones también observamos que no se realizan versiones estenográficas o que, si se llegan a realizar, casi nunca se publican y el ciudadano tendría que solicitar expresamente su acceso a ellas.

De igual forma, existe un rezago en cuanto a la regulación de la publicación de las asesorías o consultorías externas que prestan servicios a los legisladores, pues aunque existen dos páginas en las que se publican estos datos, los formatos que emplean -tanto la Cámara de Diputados como la de senadores- son difíciles de interpretar y utilizar ya que implican que el ciudadano sepa o cuente con información previa al tema, lo cual en los hechos, restringe el acceso o impone condiciones para el mismo. Por otro lado, respecto a la publicación de los productos de las asesorías internas (documentos, estudios, etc.) por lo regular se hacen públicas las consultas a los órganos internos del Congreso -tales como el Instituto Belisario Domínguez y los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados-, sin hacer lo mismo con el fruto de las asesorías externas.

Otro elemento con el que cuenta el ciudadano para poder monitorear la labor legislativa de sus representantes es la información pública sobre los viajes que realizan los legisladores, siempre y cuando estos traslados se hayan realizado por motivos de trabajo y hayan sido cubiertos con presupuesto del erario. Los ciudadanos pueden consultar esta información en el Diario de Debates, en las Gacetas de las Cámaras y mediante solicitudes de acceso a la información. Todos los legisladores están obligados a presentar un informe después de cada viaje, ya sea dentro o fuera del país, a menos que se trate de un distrito donde esto no sea obligatorio. Por último, otro punto en el que México se encuentra rezagado es en la rendición de cuentas referida a los regalos que reciben los legisladores, pues no existe ninguna regulación que les imposibilite recibirlos, que registre su valor y procedencia, o que señale los procedimientos para dar destino final a los obsequios; tampoco hay una entidad que regule, fiscalice o sancione esta práctica, por lo que la ciudadanía no puede conocer sobre esta materia ni monitorear si esta falta en la normativa tiene un impacto negativo o genera tráfico de intereses, es decir, es muy difícil prevenir o detectar casos de corrupción.

Dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa. En México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a hacer del conocimiento público, mediante mecanismos de transparencia, el presupuesto del Congreso. En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en su Ramo 1, determina el monto asignado a las dos Cámaras indicando los rubros —gasto corriente y gasto de inversión— y el porcentaje que representa esta asignación del total del presupuesto de egresos.

El presupuesto que se asigna a las fracciones parlamentarias se determina por el número de legisladores en cada fracción, conforme a la Ley General del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, se publica en la página web el monto asignado a cada fracción por mes y es posible distinguir lo presupuestado de lo ejercido, mas no se dice en qué se gastó ; de igual forma es posible conocer las ampliaciones al presupuesto, más no una explicación o justificación que sostenga dichas ampliaciones. La regulación también establece que se haga público el informe de la ejecución del presupuesto. En específico y en adición al informe general, el Senado publica un informe del presupuesto ejercido trimestral, aunque es muy sencillo.

Tocante a la revisión de cuentas, la Auditoría Superior de la Federación -que depende de la Cámara de Diputados- es la encargada de realizar las auditorías al Congreso; éstas se realizan a las diversas áreas a lo largo del año fiscal, sus resultados forman parte de la Revisión de la Cuenta Pública y se hacen públicos a través de Internet, publicaciones impresas, el canal del Congreso, ruedas de prensa y boletines electrónicos.

En el tema de los sueldos y dietas legislativas, en la Cámara de Senadores el Manual de Percepciones de los Senadores y Servidores Públicos de Mando es la normativa que establece cómo se compone la dieta legislativa y su publicación; en la Cámara de Diputados la información no es transparente pues sólo se especifican capítulos generales, siendo imposible la desagregación. Este rubro es una obligación de transparencia que se encuentra publicada en Internet y a la cual los ciudadanos tienen acceso ingresando a los portales de transparencia o mediante una solicitud de acceso a información. Sin embargo, es pertinente señalar que los legisladores mexicanos, además de las percepciones que reciben, cuentan con otra serie de prestaciones que son difíciles de identificar pues no se transparentan fácilmente; una de las más significativas es los montos que reciben de sus grupos parlamentarios, la cual tiene una alta opacidad en el manejo y destino de los recursos.

Respecto al organigrama del Congreso se observa que éste es público y se puede conocer a través de la página de Internet, ahí mismo se publican los tabuladores y salarios del personal que trabaja para la Cámara de Diputados en su totalidad, pero sólo se publican parcialmente para el personal que trabaja en el Senado. Durante la realización de este Índice se observó que aunque es público el total del personal que labora en el Congreso y es posible para la ciudadanía identificar los recursos que se destinan para ello, y en algunos casos desagregar el porcentaje de recursos destinados a el tipo de personal que hay en el Congreso, en general la información que es más exhaustiva es la relativa a la Cámara de Diputados, siendo menos clara y menos transparente la de la Cámara Alta. Respecto a las funciones que desempeña el personal del Congreso es importante mencionar que, aunque se conocen de manera general, no se detallan y no son claras las actividades que realiza cada tipo de personal. No hay información sobre si existe específicamente un rubro del presupuesto del Congreso que se destine a la oficina de cada legislador para la contratación de asesores o asesorías.

La normativa que establece la publicidad de los concursos públicos de adjudicación de bienes y servicios, así como las disposiciones con relación a los mismos, es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que se aplica a ambas Cámaras. Los concursos públicos que realizan ambas Cámaras deben estar publicados en Internet o en el Diario Oficial de la Federación, pero ello no sucede con la lista de oferentes o de proveedores de bienes y servicios no licitados; el Congreso, por otro lado, sí hace público en Internet el listado y montos de las adjudicaciones. Finalmente, en el Congreso mexicano no se realizan auditorías que revisen el procedimiento de las licitaciones, por lo que el proceso de adjudicación de bienes y servicios, en general, es poco transparente.

Dimensión Atención y Participación Ciudadana. El órgano garante del acceso a la información pública y protección de los datos personales es el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos) que cuenta con 10 años de experiencia en el cuidado de los derechos a la información y a la protección de la privacidad. Este Instituto cuenta con un sistema electrónico denominado INFOMEX 2.0 (antes SISI) que es una plataforma electrónica en la que cualquier ciudadano, con acceso a una computadora y a Internet, puede ingresar solicitudes de información a las más de 240 dependencias o entidades de la Administración Pública Federal —que son sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)—; sin embargo este Instituto sólo regula este derecho en la esfera del Poder Ejecutivo. En sentido, aunque la LFTAIPG rige también al Poder Legislativo, éste no tiene un órgano que vigile y garantice el acceso de la información; asimismo, el método de acceso o

la plataforma para poder realizar solicitudes de información al Legislativo es diferente al INFOMEX, que como se mencionó, sólo funciona para el Ejecutivo. En razón de lo anterior, en México se pueden fácilmente distinguir las solicitudes de información que van dirigidas a cada uno de los tres poderes de la Unión, aunque se debe señalar que no existe un medio electrónico único y homogéneo equiparable a INFOMEX para el poder Legislativo federal, tanto la Cámara de Diputados como el Senado utilizan sistemas distintos para el tratamiento de las diversas solicitudes.

En las solicitudes de información dirigidas al Legislativo sólo el solicitante conoce el estado que guarda su requerimiento al iniciar el trámite; sin embargo, una vez que se da una respuesta, ésta se vuelve pública. En el mismo sentido, en el Congreso mexicano existen oficinas especializadas para dar trámite a solicitudes de información o informar sobre asuntos de interés público como son la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados y el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información de la Cámara de Senadores. Ahora bien, en cuanto a las herramientas electrónicas con que cuenta el Congreso para que la ciudadanía tenga acceso a la información están las plataformas señaladas anteriormente, el Canal de televisión del Congreso, los informes que por oficio se deben rendir y toda aquella información que por ley se debe dar a conocer y se publica en los portales de transparencia de las Cámaras. Lo anterior, sin mencionar que también existen mecanismos informales como el contacto con los asesores de los legisladores y los correos electrónicos. Como ya se comentó anteriormente y a lo largo del presente apartado, cada Cámara cuenta con una página web en donde se encuentra vasta y variada información, entre la que se incluye el orden del día, las votaciones, versiones estenográficas, estadísticas legislativas, diarios de debates y la Gaceta Parlamentaria. En el Artículo 8 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados se establece que es obligación de cada diputado mantener un vínculo permanente con sus representados a través de una oficina de enlace legislativo situada en el distrito o circunscripción por el que haya sido electo, y presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores ante los ciudadanos de ese distrito o circunscripción; no obstante, una estrecha comunicación distrital o vínculo con los ciudadanos no es algo que se ejerza activamente en el Congreso mexicano y además solamente está presente en la Cámara de Diputados, sin que se tenga claridad del proceso que se lleva en la Cámara de Senadores, toda vez que no constituye ninguna obligación.

Por otro lado, respecto de las iniciativas de ley, en México no existe una norma que obligue a los congresistas a consultar a los ciudadanos sobre el contenido de los proyectos de ley que presentan; sin embargo, los ciudadanos sí pueden conocer estas iniciativas además de los planes y programas de trabajo de los legisladores, gracias a diversos medios como son la Gaceta Parlamentaria, las páginas web de las Cámaras o por solicitud expresa. Por último y respecto a la rendición de cuentas de la labor o el desempeño legislativo, como se señaló anteriormente, el Congreso mexicano debe rendir informe anual sobre lo realizado en la legislatura, mismo que presenta a la Auditoría Superior de la Federación y a los medios masivos de comunicación para ser divulgado. Este informe se da a conocer en la Gaceta Parlamentaria y en la página web de las Cámaras.

ANEXO:

Busca Senado encabezar Lanzamiento de la Alianza por el Parlamento Abierto

Miércoles, 10 de Septiembre de 2014 20:30

Comunicado-078

El Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información aprobó un acuerdo que solicita a la Mesa Directiva autorizar que el Senado de la República sea organizador y anfitrión del Lanzamiento de la Alianza por el Parlamento Abierto, en colaboración con la Cámara de Diputados, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Organizaciones de la Sociedad Civil, el próximo 22 de septiembre.

Durante la sexta reunión de trabajo del Comité, su titular, la senadora Arely Gómez González, se ha trabajado por más de un año con organizaciones de la sociedad civil y será un ejercicio de colaboración a favor de la apertura parlamentaria. En este sentido, la legisladora del PRI se dijo complacida de que uno de los ejes con que trabaja el presidente del Senado de la República, Miguel Barbosa Huerta, sea el de la Transparencia.

Asimismo, se aprobó solicitar a la Mesa Directiva que el Comité de Transparencia encabece el desarrollo de un sistema informático denominado Iniciativa Abierta a la Ciudadanía, con las secretarías generales de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos, en colaboración con Organizaciones de la Sociedad Civil.

En el mismo sentido y derivado de una clara necesidad en el procedimiento de acceso a la información en el Senado de la República, se aprobó un acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la elaboración de versiones públicas por parte de las entidades responsables que integran el Senado de la República

Arely Gómez González también informó que se trabaja en dos iniciativas: la primera, con el Archivo Histórico del Senado, para adecuar la imagen física de las instalaciones de la dirección para la digitalización de documentos, manejo de expedientes y su debida conservación.

El segundo proyecto se trabaja con la Dirección General de Informática y la Unidad de Enlace para modificar el sitio web de transparencia del Senado, a fin

de adecuarlo a las nuevas reglas y que sea referente para que se publique la información de manera proactiva.

Informó que solicitó a la Mesa Directiva representar al Senado Mexicano ante el evento de alto nivel de la Alianza para el Gobierno Abierto en la que se tomará la presidencia de esta iniciativa internacional, en la que se busca que el tema de parlamento abierto sea un gran aporte de México.

En otra parte de la sexta reunión de trabajo del Comité de Transparencia, el titular de la Unidad de Enlace para el Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República, Carlos Alberto Bonnin Erales, presentó un informe del seguimiento al procedimiento de acceso a la información. Asimismo, Integralia Pública A.C., expuso una propuesta de diseño de investigación para la elaboración del diagnóstico en materia de transparencia y rendición de cuentas del Senado.

Finalmente, los integrantes del Comité aprobaron las Evaluaciones de las Entidades Responsables respecto al procedimiento de acceso a la información en posesión de sus archivos, correspondientes al segundo semestre de 2013 y el primer semestre de 2014.

Asimismo, el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información aprobó un acuerdo para solicitar a la Mesa Directiva apruebe que el Senado de la República realice el primer Hackathon del Poder Legislativo, es decir, acercar la información de esta Cámara a los ciudadanos.

Al respecto, el senador Gerardo Flores Ramírez, del PVEM, consideró que un ejercicio de esta naturaleza permitirá una mayor apertura de la información a través de mecanismos o formatos de datos que sean de fácil acceso y manejo. Javier Berain, de Arena Ciudadana, expuso ante los senadores que el objetivo del llamado Hackathon es otorgarle a los ciudadanos la oportunidad de trabajar con innovación, y que el Senado de la República y cualquier institución legislativa abran sus datos que ya están ordenados para que la gente esté informada.

En el desarrollo de la reunión de trabajo también participó Ania Calderón Mariscal, de Estrategia Digital Presidencia, quien expuso que desde el ámbito gubernamental se busca democratizar el acceso a los datos de gobierno, a fin de fortalecer el régimen democrático y mejorar la gobernanza en el país.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503